

## TERRITOIRES RURAUX ET HABITAT

*L'habitat facteur d'insertion sociale et de développement.*

Ces dernières années, les préoccupations des territoires ruraux ont peu retenu l'attention. Les témoignages d'élus s'inquiétant du manque de logements locatifs pour accueillir de nouveaux arrivants, les difficultés des démunis pour trouver une solution logement, les problèmes d'accès des intercommunalités aux outils "Programme Local de l'Habitat" ou "Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat" pour se doter de plans d'actions habitat opérationnels, n'ont pas éveillé beaucoup d'échos. L'assèchement actuel des crédits de l'ANAH, résultat conjugué d'une contraction de son budget et des priorités urbaines, aggrave cette situation.



Pourtant les faits sont têtus, la situation de l'habitat dans les territoires ruraux reste préoccupante, les informations mises en exergue dans ce hors série ont pour objectif de le souligner.

Cette "sous-évaluation" des questions rurales, pose un problème de fond compte tenu du caractère essentiel de l'habitat, facteur d'insertion sociale et de développement territorial.

Au-delà d'un cadrage chiffré indispensable', nous proposons, pour aller vers plus de lisibilité, une typologie des territoires ruraux liant contexte socio-économique et habitat, enfin, quelques voies de progrès.

### Territoires ruraux et habitat : les chiffres-clefs

- > 770 000 personnes sont très mal logées,
- > 1 800 000 résidences principales sont inconfortables (soit 40 % du total national),
- > 7 % des logements seulement sont des logements HLM (contre 20 % en milieu urbain),
- > 70 % des 550 000 logements vacants ont été construits avant 1949.

## DES CONDITIONS DE VIE À AMÉLIORER !

Le parc de logements en milieu rural est singulier. Il est plus âgé, largement individuel et plus inconfortable que le parc de logements urbains. Il n'est, dès lors, pas surprenant que ce parc génère relativement plus de travaux que le parc urbain. Par ailleurs, la faiblesse des revenus des ruraux doit attirer l'attention sur les difficultés des propriétaires occupants à se maintenir à domicile, et sur les difficultés des locataires à accéder à un logement social étant entendu l'étroitesse du parc locatif public. Cela pose de façon aiguë, la question de la mise en œuvre du droit au logement dans les territoires ruraux.

### Espace à dominante Urbaine, espace à dominante Rurale ?

L'analyse des données statistiques est réalisée à partir du Zonage en Aire Urbaine INSEE. L'espace à dominante rurale désigne l'ensemble des communes, non "multipolarisées", qui n'appartiennent pas à une aire urbaine<sup>2</sup>. Le rural est ainsi défini par défaut, ce qui réduit souvent la question rurale et induit des processus de décisions focalisés sur les problématiques urbaines. Il est essentiel que les zonages soient revus pour mieux poser le problème et donc le traiter.

## Un profil particulier

Le parc de logements comprend au total plus de 28 700 000 logements. 7 700 000 d'entre eux, soit 27 %, se trouvent dans l'espace à dominante rurale. Ce parc rural présente un profil singulier. Il comprend relativement moins de résidences principales, puisque 30 % de son parc est constitué de résidences secondaires, de logements occasionnels ou vacants. Le parc secondaire, qui a crû de 7,7 % sur la période 90 et 99, entre parfois en concurrence avec les autres parcs.

## Un taux de vacance en baisse, mais très variable

L'enquête nationale du logement 2002 vient de mettre en exergue la baisse historique de la vacance. Son taux est tombé à 7 % en milieu rural (6,9 % au niveau national). Cependant ce taux est très variable selon les zones. Les régions Auvergne, Limousin, Centre, Bourgogne, Bretagne (centre) et Languedoc-Roussillon (sud) sont les plus affectées.

Taux de logements vacants par canton Français\*

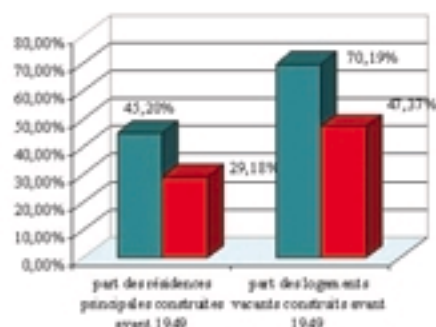


Source : INSEE ROP 1999  
(\* sur les 1700 cantons, définition INSEE  
PRINCE 2002)

## Un parc ancien...

Près de la moitié des logements ruraux ont été construits avant 1949. Cela est vrai quel que soit le type de logements : résidences principales ou secondaires, mais cela l'est encore davantage pour les logements vacants : 70 % d'entre eux, datent d'avant 1949 !

L'ancienneté du parc de résidences principales et de logements vacants



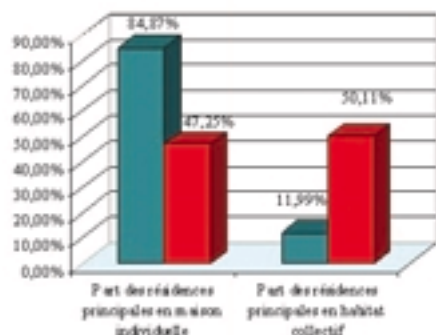
Source : INSEE ROP 1999

■ Espace rural ■ Espace urbain

## ... individuel

Les résidences principales rurales sont d'abord des maisons individuelles. Ce qui multiplie les travaux potentiels à entreprendre avec le clos et le couvert !

Le type de résidences principales



Source : INSEE ROP 1999

■ Espace rural ■ Espace urbain

## ... encore très inconfortable

Les besoins de confort du parc de résidences principales sont encore considérables sur l'ensemble du territoire et cela est accentué dans les territoires ruraux :

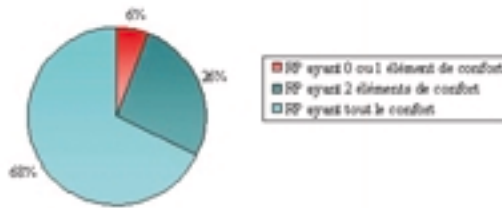
- 4 378 664 résidences ne disposent pas de tous les éléments de confort<sup>3</sup>,
- 1 758 166 (soit 40 %) se situent dans l'espace à dominante rurale !

2/ Les aires urbaines sont un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclaves, constitué par :  
- des pôles urbains (ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants et dont les constructions sont séparées de leurs voisins de moins de 200 mètres offrant 5 000 emplois ou plus).  
- une couronne périurbaine (ensemble de communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente possédant un emploi travaille dans le reste de l'aire urbaine).  
Les communes multipolarisées sont des communes rurales ou unités urbaines situées hors des aires urbaines dont au moins 40 % de la population résidente possédant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant (espace urbain).

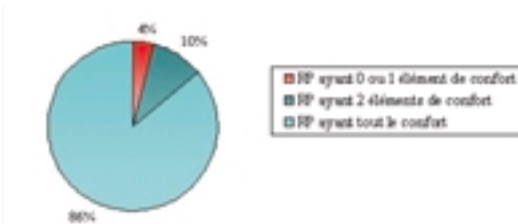
Les différences territoriales sont très marquées. On observe une forte concentration de l'inconfort dans le nord et le centre de la France.

contre 45 % dans les zones urbaines. La part du logement social public y est particulièrement faible (7 %).

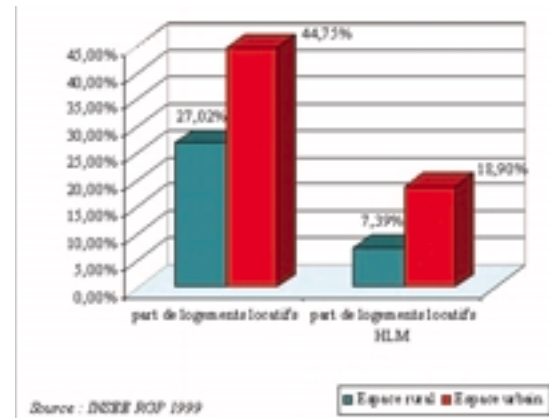
### Confort des résidences principales en milieu rural



### Confort des résidences principales en milieu urbain

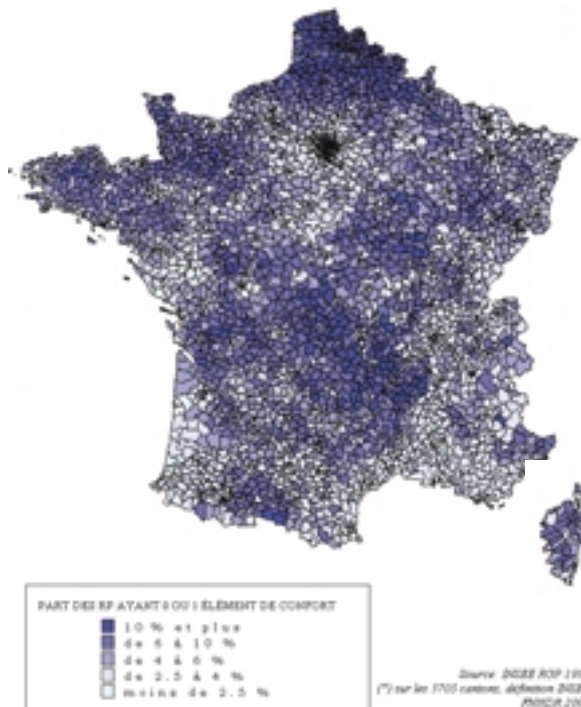


### La part de logements locatifs et de logements HLM dans le parc de résidences principales



Surtout, la part des logements très inconfortables (0 ou 1 élément de confort) est encore forte : 316 061 résidences principales rurales sont concernées, soit environ 770 000 personnes ! Les dispositifs relatifs à la décence prennent ici tout leur sens.

### Le parc de résidences principales très inconfortables\*



### Population en milieu rural, une nouvelle donne

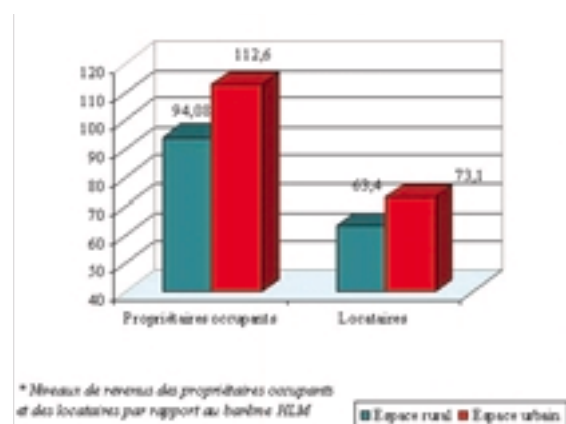
Après plus d'un siècle d'exode et de déclin continu, la population des communes rurales a connu, à partir des années 1970, une stabilisation suivie d'une croissance significative, notamment dans certains territoires (Sud-Est, Sud-Ouest, territoires littoraux et alpins<sup>3/</sup>). Ce phénomène est notamment dû à un solde migratoire positif. L'intégration des nouveaux habitants est un enjeu important pour les territoires ruraux. En matière d'habitat, les répercussions sont nombreuses, on observe une multiplication des achats de maisons, des demandes de terrains à bâtir ou de logements locatifs, notamment sociaux.

Par ailleurs, les besoins des populations locales doivent être pris en compte. Ces populations sont globalement fragiles. Leurs ressources sont inférieures de 20 % à celles des ménages urbains. Leurs populations vieillissantes, nombreuses, attendent une adaptation de leur habitat à des problématiques de dépendance ou de handicap. Quant aux jeunes, ils souhaitent rester au pays mais se heurtent à des problèmes de décohabitation. Enfin, il faut accorder une place toute particulière aux propriétaires occupants dont beaucoup sont en situation précaire dans des logements inconfortables.

### Un parc locatif insuffisant

Le logement locatif est un maillon important du parcours résidentiel des ménages. Il permet de répondre aux différentes attentes : jeunes souhaitant décohabiter, populations à faibles ressources, ménages en mutation professionnelle, personnes âgées souhaitant se rapprocher des services, etc. Or, les territoires ruraux sont caractérisés par une carence évidente de logements locatifs : seules 27 % des résidences principales y sont louées,

### Les revenus des propriétaires occupants et des locataires en rural et en urbain\*



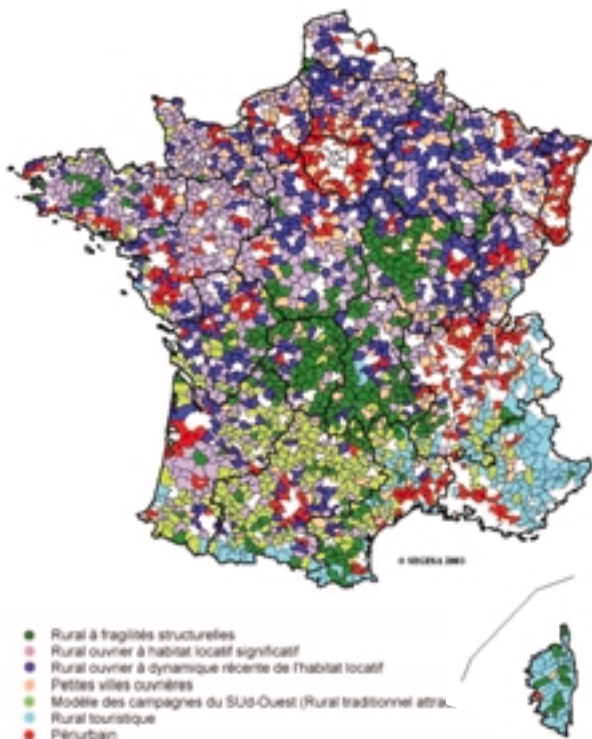
\* Niveau de revenus des propriétaires occupants et des locataires par rapport au barème HLM

<sup>3/</sup> Rappelons que les éléments de confort utilisés par l'INSEE sont les suivants : WC intérieur, baignoire ou douche, chauffage central.

<sup>4/</sup> cf. Hors série N° 25 de la Lettre H&D "Nouvelles mobilités vers les campagnes".

## UNE TYPOLOGIE POUR EXPRIMER LES BESOINS DES MÉNAGES EN HABITAT SELON LES TERRITOIRES

Pour exprimer la diversité des besoins en matière d'habitat selon les types de dynamiques territoriales, une analyse multifactorielle a été réalisée avec la SEGESA sur 2301 cantons considérés comme ruraux<sup>5</sup>. Le croisement de 24 données socio-démographiques, économiques et relatives à l'habitat, a permis d'identifier 7 types de territoires<sup>6</sup>. À l'heure de la décentralisation, cette analyse peut se révéler particulièrement riche en enseignements.



### Le rural à fragilités structurelles (308 cantons)

Situés majoritairement dans le Morvan, le Limousin, les massifs de l'Auvergne, la Bretagne centrale et l'arrière-pays Languedocien, ces cantons se caractérisent par une faible densité de population et un indice de vieillissement particulièrement fort. Les revenus des habitants y sont plus faibles qu'ailleurs, les dynamiques de populations encore déficitaires malgré des cantons où le solde migratoire est redevenu positif. Le parc de logements ne connaît pas de réelle dynamique : le parc est ancien (63 % date d'avant 1949), la part des résidences secondaires y est forte (27 %) ainsi que celle des logements vacants (10 %). Les logements sont caractérisés par un inconfort très marqué. Le locatif est très peu développé.

### Le rural ouvrier à habitat locatif significatif (547 cantons)

Très présents dans l'Ouest, on trouve également des cantons de cette typologie dans le Massif Landais, dans les campagnes de Picardie, de Champagne ou de Lorraine. Si la population de ces cantons est relativement jeune (les retraités ne représentent que 23 % de leur population, les actifs 43 %), elle n'augmente que faiblement entre 90 et 99. La population active est essentiellement ouvrière (37 %). Le parc de logements est assez ancien (plus de la moitié date d'avant 1949) et inconfortable : 30 % des logements ne disposent pas de tous les éléments de confort, 6 % sont même très inconfortables. Les cantons de

cette typologie sont caractérisés par une présence de logements locatifs relativement importante : 27 % des résidences principales, mais également par un assez fort recul de la vacance entre 90 et 99 (- 13,7 % en moyenne). Le logement locatif social est également un peu plus représenté que dans les autres groupes.

### Le rural ouvrier à dynamique récente de l'habitat locatif (433 cantons)

Ce groupe, assez voisin du précédent, se caractérise par un parc locatif moins important mais en processus de rattrapage (+ 23 %). Le parc de logements est essentiellement composé de maisons individuelles : 93,5 % de l'ensemble des logements ! Par ailleurs, on devine des tensions assez importantes puisque ces cantons enregistrent une très forte baisse de la vacance couplée à une baisse du nombre de résidences secondaires. La population est assez jeune, active et un peu plus aisée que dans d'autres territoires ruraux. La part des actifs parmi les migrants y est importante. Le parc HLM est encore peu présent. Ces cantons correspondent à des "couronnes périurbaines très éloignées" d'agglomérations assez importantes (troisième couronne de Paris, Toulouse, Clermont-Ferrand, Nantes, Lille, Bordeaux, Dijon, etc).

### Les petites villes ouvrières (261 cantons)

Ces cantons se distinguent par leur dispersion géographique, leur contexte socio-économique (densité de la population relativement élevée en raison de la présence d'une petite ville, forte présence des CSP ouvriers et employés) et leur parc de logement au sein duquel le locatif est assez fort. Le profil "social" de ces cantons est assez marqué : 36 % de la population, en moyenne, est ouvrière, la part des familles monoparentales est de 10 % et près de 18 % des ménages n'ont pas de voiture. Même si le locatif n'y a connu qu'une faible évolution entre 90 et 99, sa part est relativement importante. Le logement locatif social y contribue de manière notable. Le taux de vacance n'a que faiblement baissé entre 90 et 99, il est de 6,6 % en moyenne.

### Le modèle des campagnes du Sud-Ouest ou rural traditionnel attractif (278 cantons)

Très présent dans le Sud-Ouest, ce type de cantons affiche à la fois des caractéristiques "rurales traditionnelles" : faible densité, part élevée des actifs dans l'agriculture, indice de vieillissement assez fort, inconfort encore très marqué (38 % des résidences principales n'ont pas tout le confort) et des indices indéniables de dynamique locale. Cette dynamique s'exprime dans le secteur du logement par une forte réduction de la vacance (- 16 %), un accroissement très important du locatif (+ 38 %) sur la période 90/99 et une augmentation du nombre de résidences secondaires. Cet essor s'exprime également dans le secteur économique avec plus de création d'entreprises (+ 29 % sur la période 90/98) et une présence notable d'hébergements touristiques. Dans ces territoires, la problématique habitat recoupe ainsi à la fois l'accueil de nouvelles populations et les besoins des populations locales (maintien à domicile, décohabitation, parcours résidentiels, etc), ces besoins pouvant entrer en concurrence.

<sup>5</sup> Ce travail a été conduit dans le cadre d'une étude intitulée "Le logement locatif en milieu rural". Il a été confié à la Fédération Nationale HABITAT & DÉVELOPPEMENT Rural par le Ministère de l'Agriculture et la DATAR. Font également partie du comité de pilotage : l'ANAH, la DGUHC et la MSA.

<sup>6</sup> Cantons SEGESA : ont été exclus de l'étude les cantons dont 100 % de la population habite un pôle urbain et les cantons dont la densité est supérieure à 500 hab./km<sup>2</sup>.

### Le rural touristique (181 cantons)

Localisés de manière très ciblée dans des massifs montagneux (Alpes, Pyrénées) à forte attractivité touristique et sur le littoral (Landes, Côtes d'Azur), ces cantons connaissent une croissance démographique importante (+ 9,1 %), liée au solde migratoire : plus d'un tiers des habitants (36 % en moyenne) sont des migrants arrivés au cours de la période 90/99.



Le tourisme constitue le socle de leur développement : une part importante des actifs travaillent dans le tertiaire, le nombre de lits marchands pour 1 000 habitants est considérable et moins de la moitié des logements (43 %) est occupée au titre de résidence principale. Les ménages sont de petite taille et c'est dans cette catégorie que l'on trouve la plus forte proportion de familles monoparentales (12 %) et que les revenus des habitants sont les plus bas. On observe également une part importante de ménages logés gratuitement.

Le profil du parc de logements est très différent de celui observé dans les autres territoires ruraux : les logements sont plus petits, plutôt en collectif, le parc locatif y est plus développé (29 %), la part des logements construits récemment est significative (11,6 %). Cette construction est due à l'initiative privée : la part des HLM dans la construction récente est très faible (5 %). Ces cantons connaissent le taux le plus faible de logements vacants (5,13 %). La présence conjuguée de la pression touristique et de problématiques sociales particulières (travailleurs saisonniers, populations modestes) se traduit sur le marché du logement par des tensions très fortes.

### Le rural périurbain (293 cantons)

Ces cantons, dont la densité est relativement élevée par rapport aux autres (113 hab./km<sup>2</sup>), ont attiré de nombreux ménages au cours de la période récente, essentiellement des actifs. La population y est plutôt jeune et dispose d'un revenu moyen nettement supérieur aux autres cantons ruraux. Leur localisation confirme qu'il s'agit là de zones rurales périurbaines, situées autour de villes relativement dynamiques : on les trouve autour des capitales régionales mais également dans l'ensemble de la plaine d'Alsace et le long de la vallée du Rhône. Le logement et plus particulièrement le parc de résidences principales a connu lors de la période récente, une forte dynamique, la part des résidences secondaires a fortement chuté (-12 %), de même que la vacance (-3,3 %), tandis que le taux de construction récente avoisine les 15 % et que la part des logements locatifs a augmenté de 37 %.

## POUR UNE MEILLEURE ADÉQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE LOGEMENTS DANS LES TERRITOIRES RURAUX : LES PROPOSITIONS D'H&D

Pour repérer des voies de progrès, nous avons déroulé le processus de production-amélioration de l'habitat, des projets territoriaux aux montages de projets par les différents porteurs, identifié au fil de ce processus les principaux points de blocage et tenté d'y apporter des solutions.

### 1/ Permettre l'accès aux outils territoriaux

> *Les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) sont de nature urbaine.* La pertinence des programmes d'actions habitat suppose l'accès à ce type d'outil. Il faut que les Pays et les intercommunalités rurales puissent mettre en œuvre des observatoires logements, faire de la programmation.

Les PLH doivent être adaptés, assouplis ou d'autres types d'outils, plus réactifs aux réalités socio-économiques, plus opérationnels, promus, type la "Politique Territoriale de l'Habitat" développée par HABITAT & DÉVELOPPEMENT en partenariat avec la DATAR et la CDC (cf. Lettre H&D n°27).

> *La boîte à outils "habitat-urbanisme" est complexe.* Les communes de taille modeste, les intercommunalités rurales, peinent à établir le "bon diagnostic", à identifier et mettre en œuvre les outils appropriés et à les articuler entre eux.

Des "chefs d'orchestre" doivent être disponibles, des moyens en ingénierie permettre cet accès. À la manière des chefs de projets urbains.

> *L'outil OPAH se raréfie dans les territoires ruraux compte tenu des priorités urbaines.* L'accès aux OPAH de Revitalisation Rurale (RR) est restrictif. Et si la durée de celles-ci peut être portée à cinq ans, le financement de leur animation est limité à trois ans.

L'accès des territoires ruraux aux OPAH doit être préservé. Les OPAH-RR doivent être accessibles aux territoires dotés de projets de développement dynamique. La durée du financement de l'animation des OPAH-RR doit être aligné sur la durée de l'opération, c'est-à-dire 5 ans, à l'instar du système en vigueur pour les OPAH de Renouveau Urbain.

### 2/ Développer l'offre locative

Le développement d'une offre locative est une priorité pour de nombreux territoires ruraux. Cette offre est rare, de qualité passable et le parc social public est très étroit. Les nouvelles populations, comme les populations locales de condition modeste, ont beaucoup de difficultés à trouver une solution logement satisfaisante. Il y a, dans cette pénurie, un frein à l'insertion sociale et au développement des territoires. C'est du côté du parc privé qu'il faut d'abord se tourner compte tenu de son abondance. Et puis, si l'initiative privée est insuffisante, il faut favoriser les interventions des collectivités locales, des HLM ou des associations. Enfin, la mobilisation du 1 % peut aider à boucler les plans de financement.

> **Mobiliser le parc privé.** Il faut parvenir à le mobiliser. Les travaux pour améliorer ces logements ont toutes raisons d'être onéreux (parc âgé, inconfortable, individuel), les loyers sont en général peu élevés et les fonds propres des propriétaires-bailleurs souvent modestes. Par ailleurs, compte tenu des revenus des ruraux, inférieurs à la moyenne nationale, la production de logements à loyers maîtrisés doit être encouragée. Enfin, il faut enrayer l'évaporation du parc locatif privé particulièrement importante lors des successions.

#### Aide à la pierre :

- Augmenter le plafond de travaux de l'ANAH sociale à 15 000 Euros, tout en ramenant le taux de subvention de 70 à 50 %.
- Aligner le calcul des loyers conventionnés privés sur le système en vigueur pour le logement social public.

#### Aide fiscale :

- Exonérer de la Taxe Foncière de la Propriété Bâtie les logements sociaux conventionnés à l'instar des logements locatifs sociaux publics.
- Créer un dispositif fiscal attractif pour amortir les travaux dans les logements vacants dégradés destinés à la location, y compris lorsqu'il n'y a pas acquisition.
- Lors de succession, porter le bien à une valeur nulle en contrepartie d'une pérennité de la location de l'immeuble.

#### Sécuriser la location :

- Mettre en place un système de garantie des dégradations.
- Soutenir les organismes pratiquant la gestion locative sociale pour le compte de propriétaires.

> **Favoriser l'intervention de nouveaux acteurs**

**Les Collectivités territoriales.** La plupart des collectivités possède un parc potentiel de logements significatif (presbytères, écoles désaffectées, legs, autres bâtiments). Il faut valoriser ce parc, le mettre en marché. Le parc communal est éligible à la PALULOS (prime à l'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale). Mais cette aide conçue pour la réhabilitation de logements HLM n'est pas adaptée à un parc de logements en général très âgé.

Pour les collectivités territoriales, il convient soit de renforcer la PALULOS, soit de permettre la mobilisation du PLUS pour l'amélioration seule.

**Les associations.** Lorsqu'il y a défaillance du propriétaire privé ou de la collectivité locale, les associations peuvent intervenir et se substituer à eux grâce aux baux à réhabilitation ou emphytéotiques. Mais il faut également que les associations puissent recourir à l'emprunt. Or, les organismes financiers sont très réticents.

Pour encourager le portage immobilier associatif, il convient de mettre en place un fonds national de garantie.

> **Mobiliser le 1 % vers les projets locatifs ruraux**

Compte tenu de la difficulté pour boucler les plans de financement, il faut rechercher de nouvelles ressources. Les collecteurs 1 % interviennent très peu en milieu rural.

Il faut favoriser l'intervention des collecteurs du 1 % en milieu rural, que les opérations soient portées par des

privés ou des collectivités locales. Dans cette perspective, le parc social privé pourrait être intégré dans les objectifs de production de logements sociaux fixés par la convention État/Union d'économie sociale pour le logement.

### 3/ Favoriser le maintien à domicile des propriétaires occupants et faciliter l'accession à la propriété dans l'ancien

Les propriétaires occupants ruraux sont nettement majoritaires. Leurs logements sont plus inconfortables et beaucoup disposent de ressources très modestes.

> **Favoriser le maintien à domicile des propriétaires occupants.**

Les subventions de l'ANAH disponibles pour les propriétaires occupants sont très insuffisantes. Par ailleurs, elles ne couvrent qu'une partie du coût des travaux. S'il ne dispose pas des fonds propres nécessaires le propriétaire doit emprunter et les banques sont fréquemment réticentes. Le prêt à l'amélioration de l'habitat octroyé par la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) aux populations éligibles à ses prestations, faute d'avoir été actualisé, a perdu au fil des années sa pertinence. Il est aujourd'hui sous-utilisé.

Renforcer la ligne budgétaire ANAH propriétaires-occupants, Le Prêt à l'amélioration de l'habitat octroyé par la CAF doit être porté de 1 067 euros à 4 600 euros.

> **Favoriser l'accession sociale dans l'ancien.** Compte tenu de la quotité de travaux exigée, le prêt à taux zéro (PTZ) concerne d'abord la construction.

Pour qu'il aille vers l'ancien, il convient que la quotité de travaux exigée passe de 35 % à 20 %.

### 4/ Apporter des solutions à des questions spécifiques

> **Loger les travailleurs saisonniers.** Cette question est récurrente. Outre des conditions d'habitat souvent très précaires, il y a là un frein puissant au développement de nombreux territoires.

Favoriser le développement d'hébergements pluri-fonctionnels, Rendre éligibles les logements saisonniers à l'ANAH.

> **Construire et rénover des logements pour tous.** Compte tenu du vieillissement de la population, les structures d'hébergement ne pourront pas, seules, faire face à cet afflux. Le maintien à domicile des personnes âgées doit être encouragé.

Dans cette perspective, il faut inciter les propriétaires à construire ou rénover leur logement selon des règles appropriées (type Grand Axe : cf. Lettre H&D 31 page 4).

**HORS  
SERIE**

la lettre  
Tirage à 8000 exemplaires

**H&D**

Directeur de la publication :  
Michel Pelenc  
Communication / conception :  
François Phan  
tél. 01 45 26 75 68  
Réalisation : DBG conseil  
www.dbg.fr - tél. 04 72 53 70 00

**Fédération Nationale Habitat  
et Développement Rural**

27 rue de la Rochefoucauld 75009 Paris  
tél. 01 45 26 69 66 - fax. 01 40 82 90 77  
http://www.habitat-developpement.tm.fr  
e-mail : fnhdr@wanadoo.fr

**HABITAT  
DEVELOPPEMENT**