

La crise du logement (pression foncière sur le littorale)

Intervention publique du Cédis le 02 décembre 2005 à Rochefort

Introduction

En métropole comme en Outre-mer, le littoral est l'une des parties du territoire français qui connaît les évolutions les plus rapides. Sur 5 500 kms de côtes, cet espace, qui ne représente que 4% du territoire métropolitain, a une densité démographique près de 3 fois plus élevée que la moyenne nationale et un rythme de croissance de la population particulièrement rapide : les départements littoraux devraient accueillir 3,4 millions d'habitants de plus à l'horizon 2030, soit 58% de la croissance démographique française attendue (extrait du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire le 14/09/2004).

Sur le littoral du pays rochelais, la population a augmenté de 11% au recensement de 1999 alors que l'augmentation n'a été que de 3,6% au niveau national.

I. L'attractivité du littoral : quelle attractivité ?

Exemple du littoral rochelais ;

L'« explosion » démographique observée sur le littoral rochelais n'est pas le fruit d'un babyboom mais elle correspond au solde migratoire lié à l'attractivité du littoral. En effet, le pôle urbain rochelais associé au rayonnement des îles (Ré, Aix et Oléron) présente un attrait qui permet au littoral charentais de s'affirmer en tant que pôle d'attraction fort de la région Poitou-Charentes ; grâce à ses paysages côtiers, à la douceur du climat, à l'agglomération de taille humaine. Cette attractivité peut être décomposée en :

- attractivité résidentielle
- attractivité économique
- attractivité touristique

En d'autres termes, la société littorale est composée de « ceux qui y vivent », « ceux qui y viennent » et « ceux qui en vivent ». Les frontières qui séparent ces trois catégories de demandeurs d'espace sont de plus en plus floues et une réelle compétition pour le territoire est née, avec pour conséquence une pénurie de terrains constructibles et donc une explosion des prix (Cf plus loin).

La pression foncière est la résultante de divers facteurs qui interagissent plus ou moins les uns avec les autres et ce sont ces interactions et la complexité des éléments qui interviennent qui rendent la question foncière sur le littoral un sujet (très) difficile à appréhender et à traiter.

I.a. L'attractivité résidentielle (ceux qui viennent pour le cadre de vie)

De nombreux seniors prennent leur retraite sur le littoral (plus particulièrement les anciens cadres) : les personnes de 60 ans et plus représentent près de 35% du flux migratoire.

En outre, beaucoup d'actifs (exerçant plutôt dans le tertiaire) accompagnés de leurs conjoint et enfant(s) viennent vivre sur le littoral : la population de 40 à 59 ans représente 27% du solde du flux migratoire sur le littoral.

Ex : petites entreprises dans le secteur informatique et nouvelles technologies qui peuvent s'installer n'importe où.

De cette attractivité résidentielle découle une demande de logements.

I.b. L'attractivité économique

Le développement économique du littoral n'est pas seulement lié à son attractivité résidentielle et les zones côtières accueillent un ensemble très varié d'activités productives. Notamment, des activités maritimes comme l'ostréiculture, la mytiliculture, les marais salants et les activités liées au port de commerce et les activités liées au nautisme (industries de construction et de maintenance). Des entreprises agro-alimentaires spécialisées dans la surgélation des produits de la mer sont rattachées au port de pêche. Enfin, de grands groupes tels que Alstom, Rhodia, Ioltech ou LEA Vital participent à la dynamique de l'économie rochelaise. Sans oublier bien sûr le secteur du BTP (bâtiment travaux publics).

L'important flux migratoire génère essentiellement des emplois de service. Toutefois, les nombreuses créations d'emplois n'évitent pas un taux de chômage important supérieur de 5 points à la moyenne nationale (on relate une hausse de 8% des emplois industriels entre 1993 et 2001 contre 1,7% en moyenne nationale).

Le service économique de la CdA de LR mène une politique active pour attirer et créer de l'emploi (cf l'extension du port de plaisance, les hôtels d'entreprise, les zones artisanales).

I.c. L'attractivité touristique

Le tourisme représente un volet spécifique de l'économie puisqu'il en est la première activité productive mais il influe également sur les migrations résidentielles. En effet, l'attraction de la mer pour les activités de loisirs induit un tourisme balnéaire de masse qui prépare l'installation de populations résidentes.

II. Conséquences sur le logement

Aux attentes des résidents actifs qui s'expriment en terme de développement économique et d'emploi, peuvent s'opposer celles des non actifs (dont les retraités) et des touristes, préoccupés par le maintien de la qualité des paysages et par la préservation des sites tout en exigeant un bon niveau d'équipement et de services. Les antagonismes de ces différentes populations créent une compétition pour l'accès au territoire puis pour sa destination et cette compétition participe massivement à la pression foncière.

La croissance de la population sur le littoral met en évidence une dualité : pression / saturation avec d'un côté le littoral déjà dense qui continue d'attirer la population et de l'autre côté la saturation et la pénurie foncière qui conduisent à une urbanisation du territoire plus dans l'intérieur.

II.a. Demande de logements due à l'évolution démographique ordinaire de la population

Différents facteurs concourent à augmenter le nombre de demandes de logements.

→ augmentation de la durée de vie

Le nombre de ménages augmente plus vite que la population en raison du vieillissement de la population et des séparations familiales : + 15% depuis 1990.

→ croissance de la précarité

10% des ménages ont de faibles ressources (augmentation de la demande en logement social).

→ diminution du nombre moyen d'occupants de logements

En raison du vieillissement de la population et de l'augmentation du nombre de familles monoparentales et de divorces, le nombre moyen d'occupants par logement diminue. A fortiori, l'agglomération rochelaise est particulièrement représentative de cette baisse avec la part croissante des étudiants (67,2% de la population du département a entre 20 et 24 ans) et des retraités migrants.

II.b. Etat des lieux du marché du logement

Selon la classification choisie le marché immobilier peut-être divisé différemment.

II.b.1. Les différents types de construction

- l'individuel : construction d'une maison seule
- l'individuel groupé : plusieurs logements individuels dans un même permis ou un seul logement couplé avec un local non habitation
- le collectif : logements faisant partie d'un bâtiment possédant au moins deux logements.

Notons dès à présent que la construction de logements individuels pose des problèmes de disparition de terres agricoles et de milieux naturels et peut ainsi causer un important mitage du littoral. Nous reviendrons sur ce problème ultérieurement.

II.b.2. Les différentes destinations du logement

- résidences principales
- résidences secondaires

A l'échelle nationale, la construction de résidences principales est majoritaire dans les communes littorales. Ce type de construction a globalement progressé depuis 1993 (= 87% des surfaces en 2003 contre 79% en 1990). Cette progression est très certainement la conséquence de la loi Périssol (aide fiscale à l'investissement locatif instaurée en 1998 pour les logements neufs acquis entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 1998 et destinés à la location (ainsi que pour la même période, les logements réhabilités soumis à la TVA et les locaux transformés en habitation)). Cette loi Périssol a été prorogée avec des variantes sous les appellations de loi Besson puis loi de Robien.

A La Rochelle, il n'y a que 10% de résidences secondaires par rapport aux résidences principales contre 50% sur les îles.

II.b.3. L'habitation privée

- La situation du parc privé (propriétaires et bailleurs)

Les résidences principales du parc privé sont essentiellement constituées de logements de type individuel (en région Poitou-Charentes, 80% des superficies construites le sont en logements individuels), le parc collectif étant minoritaire. Néanmoins, ce sont les logements collectifs qui ont le plus progressé durant les 10 dernières années (+ 27% pour le logement privatif). Spatialement, les grandes unités disposant d'un terrain sont situées en périphérie urbaine (la surface habitable et le

terrain sont d'autant plus grands que l'on s'éloigne du centre rochelais). De fait, les petites et moyennes unités d'habitation se retrouvent dans les communes les plus urbaines avec les taux de collectifs les plus importants.

- Les carences du parc privé

Le parc privé situé en bordure du littoral rochelais est devenu « élitiste » : cause et conséquence du coût du foncier et de la construction.

Le parc locatif privé est insuffisant (63% de propriétaires pour 31% de locataires en Charente-Maritime) mais il offre plus de disponibilités que dans les logements sociaux : 72% de logements locatifs du département appartiennent au parc privé (logements vides ou meublés) alors que seulement 8,6% font partie du parc social.

Les ménages logés en secteur privé sont principalement des personnes isolées à 61,5%, loin devant les familles monoparentales qui représentent 1 ménage sur 6 et les couples avec ou sans enfants qui ne représentent que 7 à 15%.

II.b.4. Le logement social

- La situation du parc social

La répartition des logements sociaux et très sociaux montre un fort déséquilibre entre La Rochelle et le reste de l'agglomération et entre la CdA et le reste du département (56% du parc HLM de la Charente-Maritime sont situés sur la territoire rochelais). Le parc social représente 31% des résidences principales sur le pays rochelais. On compte 92 logements HLM pour 1000 habitants sur la CdA de LR (42 ‰ en Charente Maritime, 44 ‰ en Poitou-Charentes et 69 ‰ au niveau national).

Les carences du logement social

- nombre de petits logements insuffisant (20% de T1 et T2 contre 43% de T4 et plus). Or, 49% des ménages en situation de pauvreté sont composés d'une seule personne.

- vétusté (63% des logements sociaux de l'agglomération rochelaise ont été construits avant 1975).

- faiblesse du taux de rotation (< 10%) ayant pour conséquence une diminution de la disponibilité des logements.

- allongement de la liste d'attente pour accéder à un logement HLM (augmentation de 7% des demandes entre 2003 et 2004). L'accroissement de la demande en logements sociaux est la conséquence directe du renchérissement du coût des logements non sociaux. Il y a une rupture des parcours résidentiels d'avant.

- concentration des demandes du département sur le territoire rochelais (53% des demandes) ; conséquence de l'attractivité du littoral. Il y a pourtant des logements vacants mais ils ne sont pas situés sur le littoral. Il s'agit là des effets pervers de la loi SRU.

- attente supérieure à 18 mois pour accéder à un logement. Actuellement à La Rochelle, on dénombre 3600 demandes en attente et 20% de ces demandeurs sont déjà logés en HLM.

III. Conséquences de l'explosion démographique et de la forme de la demande sur l'architecture urbaine (l'inscription dans l'espace)

L'équilibre entre les différentes utilisations du territoire littoral est difficile à maintenir et il est essentiel d'évaluer et de comprendre la façon dont évolue la construction sur nos côtes. En effet, pour répondre au mieux aux demandes en terme de foncier, nous assistons à un changement de l'aménagement de l'espace qui conditionne un nouveau mode de vie.

III.a. Modification de l'aménagement de l'espace

La croissance résidentielle qui découle du flux migratoire n'est pas sans risque pour le littoral :

1. étant donné les préférences actuelles en terme de logement (maisons individuelles sur grandes parcelles) et les règles d'urbanisme encore permissives pour la création de zones à urbaniser, ce modèle de développement est extrêmement consommateur d'espace.

Ex : le PLU de Saint Vivien autorise la construction de lotissements pavillonnaires avec des parcelles de 800 m², ce qui est important au regard des faibles disponibilités foncières. D'autre part, les nouveaux programmes autorisent également la construction de logements sociaux en maisons individuelles, fortement consommatrices d'espace.

2. des situations de saturation sont déjà visibles et le manque de ressources foncières est effectif dans certaines zones et patent dans d'autres. Avec ces projets de territoires incohérents, la logique foncière qui est pratiquée actuellement est fondamentalement non durable, même à moyen terme.

En conclusion, cette croissance résidentielle est basée sur la recherche de rente foncière et elle contribue à produire une ville éclatée, caractérisée par un fort impact sur l'environnement et des tensions sociales croissantes.

Pour répondre à la forte demande de toutes les catégories de population, le nombre de constructions est proportionnellement plus important sur le littoral que sur l'ensemble du territoire métropolitain : 12% des logements neufs et 9,5% des équipements collectifs construits en France de 1990 à 2003 l'ont été dans les communes littorales qui ne représentent pourtant que 4% du territoire métropolitain.

L'important développement spatial des espaces urbanisés avec un fort étalement linéaire conduit à l'éclatement de l'urbanisme et à une occupation de l'espace de plus en plus déstructurée et bien peu économe en ressources. Dans le cas de LR, la résultante globale de ces transformations est l'apparition de quatre couronnes concentriques autour du centre. Cadre de vie, temps de transport,

accès aux services de la ville et à la culture : en augmentant les distances, la non-densité éloigne les infrastructures, creuse les écarts et installe des disparités entre les populations. Alors que les catégories sociales aisées peuvent se permettre d'acquérir un logement correspondant à leur souhait sur l'ensemble du territoire, les catégories moyennes encore capables d'accéder à la propriété ne peuvent « s'offrir » un logement que dans les zones périphériques du littoral. Quant aux catégories sociales plus pauvres qui résident actuellement dans des logements sociaux, elles ne peuvent plus imaginer accéder à des logements privés et encore moins avec terrain. Nous assistons à une hiérarchisation géographique des différentes classes socio-professionnelles. Cela aggrave la saturation du parc social dont beaucoup ne peuvent plus sortir.

III.b. Pénurie foncière : frein à la construction et à l'accessibilité au logement

La zone littorale rochelaise n'a plus de disponibilités foncières. Cependant, la construction privée reste assez dynamique, ce qui a pour conséquence d'aggraver l'écart entre la construction de logements ordinaires et le volume de logements HLM.

Le coût du foncier rend difficile le positionnement des organismes publics vis-à-vis de la concurrence des opérateurs privés et la raréfaction du foncier disponible rend les objectifs et les demandes de construction difficiles. Il en résulte l'explosion des prix (+ 44% pour les terrains et + 38% pour la construction entre 2001 et 2004) et la mise en place d'une spirale de la hausse entraînant la population dans sa globalité.

L'Etat se fait complice de cette inflation. Citons le cas du terrain de la caserne Mangin (12570 m²) qui a été vendu par l'Etat à 220 €/ m² ou encore les terrains de la DDE situés le long du chenal qui ont été vendus au prix de 1000 €/ m².

Globalement, il en résulte un clivage des populations :

1. les ménages pour lesquels le marché de l'immobilier est trop onéreux ont 2 possibilités : soit ils recherchent un logement en périphérie urbaine auquel cas ils contribuent à l'étalement de l'urbanisation, soit ils s'inscrivent sur les listes HLM.
2. une catégorie aisée de clientèle et d'autres, au prix d'un endettement important, continue d'acquérir des logements privés (l'afflux de permis de construire dès l'ouverture d'un lotissement en est la preuve) et l'augmentation persistante des prix du foncier prouve que la demande reste forte. Cette clientèle demeure assez nombreuse pour épuiser l'offre et entretenir la hausse des prix. Ce constat indique que c'est surtout la pénurie de foncier plutôt que son prix qui bloque la construction.

IV. Comment répondre aux besoins tout en respectant l'intégrité de notre cadre de vie / quelle politique du logement pour la collectivité

Au vu du contexte local actuel il est impératif d'économiser l'espace et les déplacements et de favoriser les équilibres habitat / emploi, tout en améliorant la qualité de la vie.

IV.a. Les objectifs de la Collectivité

- permettre l'accueil de l'ensemble des populations dans toutes leurs diversités : populations à faibles ressources, jeunes ménages, étudiants, retraités...
- répondre aux besoins en terme de typologie des logements ;
- permettre une régulation du marché par une politique foncière spécifique ;
- garantir une répartition spatiale cohérente des unités d'habitation et adaptée aux grands équilibres population / emplois / déplacements, tout en assurant une qualité urbaine et environnementale satisfaisante.

L'urbanisation des périphéries doit être ralentie au profit d'une densification plus grande des espaces déjà urbanisés. La superficie moyenne de terrain affectée à chaque logement doit être revue à la baisse. Des espaces de transition dits « coupures vertes » doivent être conservés entre les zones urbanisées afin de préserver l'identité des lieux.

IV.b. Les outils des Collectivités

A La Rochelle, c'est la CdA qui a pris la compétence Equilibre social de l'Habitat, aménagement de l'espace et études urbaines.

Depuis le 14 décembre 2000, les pouvoirs et responsabilités des territoires ont été élargis grâce à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU). Elle a notamment instauré l'obligation des communes d'avoir 20% de logements sociaux.

Divers documents ont été transformés et sont des outils d'urbanisme pour les collectivités :

- Le Plan Local d'Urbanisme remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS) et exprime la politique d'aménagement de la commune ;
- Les Modalités d'application du règlement National d'Urbanisme (MARNU) des petites communes deviennent des documents d'urbanisme sous la nouvelle appellation Carte Communale ;
- Le Schéma Directeur laisse place au Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

- **Le schéma directeur de l'agglomération de La Rochelle** donne les orientations générales en matière de développement futur concernant la problématique de l'habitat et du logement. Une distinction est faite entre les communes situées au nord de l'agglomération et celles qui sont situées au sud. En effet, bien que la forte pression urbaine s'observe globalement sur l'ensemble des communes littorales, il existe des disparités entre celles du nord (Esnandes, Marsilly, Nieul-sur-Mer et L'Houmeau) et celles du sud (Aytré, Angoulins et Châtelaiillon) où l'attrait touristique est essentiellement lié à la présence de plages sableuses absentes au nord.

Le schéma directeur le maintien de coupures vertes entre la 1^{ère} et la 2^{ème} couronne d'une part et entre les coupures littorales d'autre part pour permettre aux communes de conserver leur identité.

- **Le PLH (Programme Local de l'Habitat)** s'appuie sur les préconisations du Schéma directeur. Il est un outil issu de la loi qui doit permettre de répondre aux prescriptions édictées par la Loi d'Orientation pour la Ville en engageant une réflexion d'ensemble sur l'offre de logements. Il a été adopté le 20 décembre 2002.

Le PLH pose un diagnostic et ses principaux enjeux sont :

- s'opposer à la ségrégation sociale et infléchir l'évolution sociale qui a conduit au regroupement des différentes classes de population (aisées - âgées) dans certaines zones.
- promouvoir un développement urbain équilibré grâce à la mixité des fonctions urbaines et à la diversité de l'offre d'habitat ;
- favoriser la mobilité résidentielle et éviter les phénomènes de relégation qui caractérisent certains grands ensembles ;
- offrir à l'ensemble de la population un véritable droit au logement, aux services et aux équipements urbains ;
- préserver notre paysage
 - développement de constructions ayant pour typologie une surface moyenne
 - densification incontournable pour pouvoir accueillir de nouveaux habitants

Les leviers du PLH sont :

1. les engagements pris par la CdA en matière de financement et de foncier qui concernent très principalement le logement social et les terrains d'accueil des gens du voyage. La CdA apporte 67% des fonds complémentaires au financement ordinaire HLM et le Conseil Général apporte également son aide.
2. l'évolution des documents d'urbanisme qui permettent d'intervenir à la fois sur le logement privé et le logement aidé.

- **Un EPFL (Etablissement Public Foncier Local)** est en cours d'élaboration. Il permettra de mettre en œuvre les politiques foncières de la collectivité en assurant la mobilisation des ressources fiscales dédiées à l'action foncière et en mutualisant les moyens que les collectivités et les opérateurs fonciers ne pourraient pas réunir individuellement.
- **Les ZAC (Zone d'Aménagement Concerté)** : procédures d'urbanisation opérationnelles instituées en 1967. Elles organisent la concertation entre l'Etat, les communes, les organismes aménageurs et les propriétés privées. Elles sont réalisées dans les zones urbaines ou à urbaniser.

IV.c. Les freins auxquels se heurtent la CdA

- Bien que positif, le programme de l'ORU mobilise les organismes HLM au détriment de l'offre nouvelle d'où, un déficit de projets en réserve au regard des objectifs de production.
- certains élus sont réticents à accueillir du logement social pour ne pas « entâcher » l'image de leur commune.
- les bailleurs sociaux sont organisés en petites structures qui limitent la capacité à faire face à un accroissement sensible de la production (passage de l'OPHLM de la ville de LR à la CdA).
- L'Etat qui fortuitement commence à libérer des terrains, les vend à un coût quasi prohibitif conduisant à la flambée des prix appliqués localement. Les services fiscaux se calquent en effet sur ce modèle et pratiquent ainsi des prix d'exclusion qui participent à la crise du foncier.

Conclusion

Complexité du sujet où causes et conséquences s'alimentent mais enjeu essentiel d'aménagement du territoire et de maintien d'une qualité de vie pour l'ensemble des habitants des zones côtières, y compris de ceux qui ne profitent pas de la richesse qui s'y développe.

Le thème de la pression foncière est un classique pour les Verts, celui de la crise du logement, un peu moins...

Je fais partie de ceux qui ont envie que les Verts se fassent davantage entendre sur le terrain du social, au sens large du terme.

La question du logement est cruciale pour le quotidien des habitants et, en cela, nous concerne évidemment en tant que responsables politiques.

Engageons-nous dans toutes les instances des collectivités s'occupant d'urbanisme pour y faire entendre nos idées sur « la ville verte », dans les organismes HLM, et pas seulement comme d'autres collègues élus pour y faire du clientélisme avec les attributions de logements sociaux !

Il faut utiliser au maximum tous les outils réglementaires qui permettent à la collectivité d'influer sur le marché dans l'organisation de l'espace : les ZAC, les PLU, les SCOT... pour garder une maîtrise politique de la répartition des activités sur le territoire.

Toute aide publique doit être soumise à condition, environnementale, sociale (au contraire de la loi de Robien qui a accentué la spéculation foncière sans aucune contrepartie).

Nous devons nous impliquer tout particulièrement dans le champ du logement social pour que chacun puisse accéder à un logement décent de qualité sur notre territoire, même littoral.