

La création de logement social dans les espaces ruraux

Première phase

Se loger
► **Construire**
Habiter mieux
Héberger
Méthodes

Le service des observatoires, des études et de l'évaluation de la DRIHL pilote une étude intitulée « en vue de la création de logement social dans les espaces ruraux pour satisfaire aux objectifs SRU renforcés : vers une approche stratégique et opérationnelle pour la grande couronne francilienne ».

À travers l'analyse de partenariats, de bonnes pratiques et de réalisations exemplaires en matière de développement de l'offre sociale, cette étude-action a vocation à « outiller » les services habitat de DDT dans leurs échanges avec les partenaires locaux.



Coupvray

Crédit photo: DRIEA / GUIHO

Un contexte de renforcement des objectifs de production de logements sociaux

Les évolutions législatives ont conduit à élargir le champ des territoires franciliens concernés par des obligations de production de logement social et à renforcer ces obligations dans certains territoires.

- La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en fa-

veur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social rehausse à 25% le taux de logement locatif social, à l'exception de quelques communes ne justifiant pas d'un effort de production supplémentaire. Pour toutes, le rythme de rattrapage est accru : la loi fixe l'objectif à échéance 2025.

À titre d'exemple, au 1er janvier 2014, environ 130 communes de seconde

Cadre législatif :

- La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite « loi SRU » L'article 55 relatif aux obligations de production de logement social
- La loi n°2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO »
- La loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite « loi Duflot »
- La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM »

couronne comptant entre 1500 et 10 000 habitants sont soumises à des obligations de rattrapage. Elles étaient 90 en 2012.

- La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) introduit également des modifications en Île-de-France, obligeant à la recomposition des intercommunalités en grande couronne pour le 31 décembre 2015. Ainsi, les

DRIHL



EPCI de grande couronne dont le siège se situe dans le périmètre de l'agglomération parisienne devront au minimum comprendre 200 000 habitants. Cette disposition va conduire à accroître le nombre de communes « rurales » de taille modeste concernées par des obligations de rattrapage en logement social.

Enjeux de l'étude : outiller les services de l'État pour accompagner les communes

Face à ces évolutions, la question du développement de l'offre locative sociale sur les communes « rurales » de seconde couronne francilienne nécessite une mobilisation toute particulière. Les principaux enjeux sont les suivants :

- Prendre la mesure des efforts à produire ;
- Préciser les besoins ;
- Anticiper et identifier clairement la nature des difficultés ;
- Identifier les leviers ou bonnes pratiques reproductibles ;
- Mobiliser les partenaires ;

Les communes soumises à des obligations de production de logements sociaux

- les communes de plus de 1 500 habitants appartenant à une unité urbaine ou un EPCI de plus de 50 000 habitants, comprenant une commune de plus de 15 000 habitants.

- les communes en forte croissance démographique dites **isolées**, qui n'appartiennent pas à ces unités urbaines ou EPCI mais qui justifient d'un besoin de logements sociaux. Une seule en Ile-de-France : Brie-Comte-Robert (Seine-et-Marne).

Les communes exemptées

- les communes soumises à inconstructibilité (plan d'exposition au bruit, risques technologiques, naturels ou miniers, protection de l'environnement)

- Élaborer des scénarii d'action publique pour la construction de logements sociaux dans le rural francilien.

L'objectif de l'étude est de proposer des éléments d'action pour développer et améliorer la production et les conditions de logement sur ces territoires, au regard des dynamiques à l'œuvre et de la faisabilité.

192 communes étudiées

Le corpus de communes retenu prend en compte la géographie SRU au 1er janvier 2014, et une extension possible de cette géographie dans les années à venir, au regard des tendances démographiques et des conséquences de la loi MAPTAM.

Dans cet ensemble géographique étendu, les communes retenues ont entre 1 200 habitants et 10 000 habitants. On peut distinguer :

- Les communes entre 1 200 et 1 500 habitants, dans la mesure où leur croissance démographique pourrait les amener à dépasser le seuil légal de soumission à l'article 55 d'ici 2025,
- Les communes entre 1 500 habitants et 5 000 habitants,

- Les communes entre 5 000 habitants et 10 000 habitants à caractère rural dont le taux de logements sociaux est inférieur à 25%.

Au total, 192 communes sont étudiées. Une quarantaine d'entre elles fera l'objet d'une analyse de cas, appuyée d'entretiens avec les porteurs de projet.

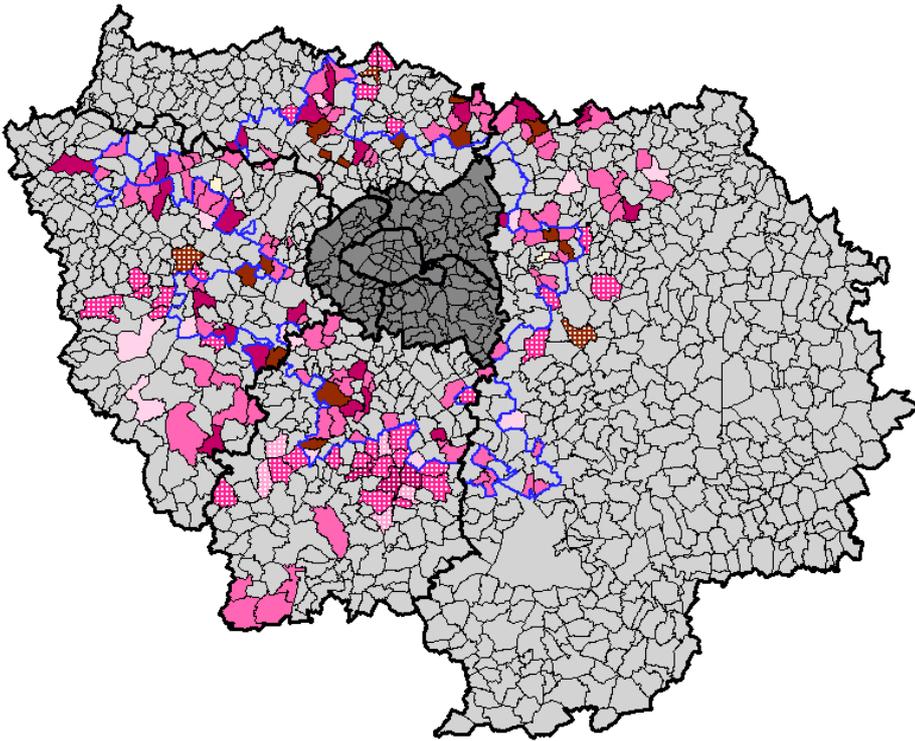
Une étude en 3 phases

- PHASE 1 : achevée en avril 2014, elle a permis d'établir le corpus de communes étudié et de mesurer l'effort de production de logements sociaux, en territorialisant et en hiérarchisant les problématiques.
- PHASE 2 : elle vise à percevoir les spécificités en matière de modalités d'intervention (financières, spatiales, opérationnelles), de jeux d'acteurs et de besoins. Cette phase a débuté par deux ateliers les 5 et 19 mai, réunissant un ensemble d'acteurs (services de l'État, bailleurs, Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement, maîtrise d'ouvrage d'insertion, Établissements Publics Fonciers, agences d'urbanisme, Caisse des Dépôts et Consignations, Parcs Naturels Régionaux) autour de deux thèmes : les



Saclay

Crédit photo: DRIEA / GOBRY



LES 192 COMMUNES ÉTUDIÉES

freins et les leviers du développement de l'offre locative sociale dans les communes rurales d'Île-de-France.

- PHASE 3 : elle devra construire un discours à la fois prospectif et ancré sur les territoires, en apportant des préconisations prenant en compte tous les paramètres et les contextes précédemment mis en évidence.

Caractériser les communes

La première phase a consisté à caractériser ces 192 communes en prenant en compte trois dimensions.

1. Le parc de logement et les habitants des communes

Une typologie de l'ensemble des communes de seconde couronne a permis de positionner les communes du corpus dans 8 groupes caractéristiques des situations observées dans ces départements. Les groupes se distinguent essentiellement sur des critères socio-démographiques (revenus, indicateurs de précarité, âge des habi-

tants, caractère familial des ménages) et sur la structure de l'offre de logements (tant dans les typologies que dans les statuts d'occupation).

2. Les dynamiques de développement du parc social (2002-2013)

Dans un premier temps, les 192 communes ont été classées selon deux variables : la variation du stock de logements sociaux et la variation du taux de logements sociaux sur la période considérée. Cela a permis d'identifier 7 groupes de communes, plus ou moins dynamiques du point de vue du développement de l'offre locative sociale. Pour chacun de ces groupes, une caractérisation des logements sociaux produits a ensuite été effectuée.

3. Les atouts des territoires et les freins en matière de développement du parc de logement social

La mesure des leviers, des aménités et des facteurs de blocage a reposé sur un ensemble d'indicateurs factuels (outils fonciers, réglementaires et opérationnels, connexion aux transports en

commun, présence d'emplois, de services, de commerces, périmètres de protection, zones de loyers, surface occupée par les espaces naturels et l'agriculture, risques d'inondation...). Un gradient synthétique de potentialité a été construit, hiérarchisant les communes en quatre groupes (potentiel important, potentiel moyen, dureté moyenne, et dureté importante).

Principaux enseignements de la phase 1

➔ Entre 2002 et 2013, les 192 communes étudiées ont produit 7000 logements sociaux

- Pour près de 40% de l'échantillon analysé, l'évolution du parc HLM (en stock et en taux) a été au moins supérieur ou égal à la moyenne régionale (1,2 logement par an pour 1000 habitants). Cela permet d'identifier des exemples intéressants de communes de taille relativement modeste ayant produit des logements sociaux de manière significative.
- Les 54 communes ayant le plus développé leur offre de logement social au cours de la période 2002-2013 (en progression du stock et du taux) représentent une production de plus de 4 000 logements sur un total de 7000 pour l'ensemble des 192 communes du corpus. Ces communes sont celles qui avaient les marges de progression les plus fortes (nombre et part de logements sociaux faibles en début de période).
- Entre 2002 et 2013, 20 % de la production de logements sociaux sur le corpus étudié repose sur deux bailleurs : I3F et Efidis. Une quinzaine de bailleurs (SA HLM et offices départementaux) particulièrement investis sur les territoires, mais dont le développement de leur parc social à l'échelle de l'Île-de-France reste relatif.

vement modeste, a également produit 52 % de l'offre nouvelle.

- L'intensité des dynamiques de production n'est pas corrélée à la taille démographique des communes.

→ Contexte et caractéristiques des communes

- L'ancienneté des obligations de rattrapage est un élément déterminant de la dynamique de développement du parc social. Dans les communes soumises à des obligations de rattrapage depuis 2002, les leviers identifiés sont plus nombreux et témoignent ainsi d'une mobilisation en marche.
- A contrario, les points d'appui sont moins nombreux là où les efforts de rattrapage seront les plus importants à l'avenir.
- Si une différence entre les communes déjà soumises à des obligations de rattrapage et les autres peut exister sur des éléments d'attractivité supra-communale (les premières sont plus souvent dotées d'emplois, d'une gare, de commerces et de services), les différences sont peu marquées sur les

équipements qui sont du ressort des communes (sportifs, culturels et scolaires).

- Les communes ayant eu une dynamique de construction globalement importante sont également celles qui ont développé leur parc de logements sociaux. Deux groupes typologiques se distinguent parmi les huit du corpus : les communes proches de l'agglomération ou pôles relais, avoisinant les 5000 habitants et les communes plus excentrées et modestes en taille mais au développement relativement important et récent.
- Les communes du corpus à faible niveau de construction sont souvent des secteurs d'habitat plus anciens et modérément attractifs ou des communes au profil familial et aisé.

→ Modalités de production de l'offre locative sociale

- Plus la dynamique de production de logements sociaux a été importante et plus la construction a été réalisée en maîtrise d'ouvrage directe par les organismes HLM.

• L'acquisition sans travaux est un point d'appui dans les communes à fort développement du parc social. A contrario l'acquisition avec travaux est peu représentée.

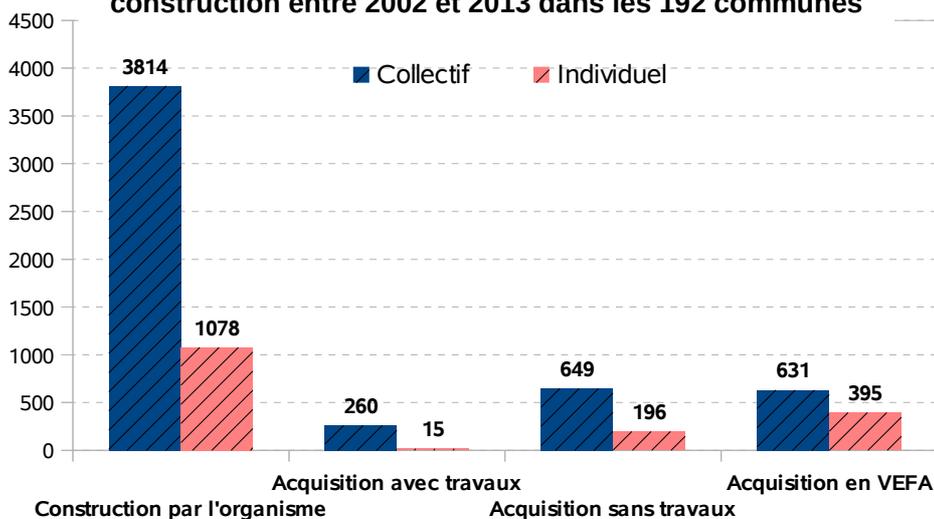
• La construction en collectif est largement majoritaire (80% de la production), mais dans les communes où l'effort de production a été significatif, la part de l'individuel a atteint 27%.

• La Vente en État Futur d'achèvement est faiblement représentée (15% de l'offre sociale développée) mais elle comprend une proportion plus importante de logements en individuel (40%).

• Plus la dynamique de production de logements sociaux est soutenue et plus la part des PLS est faible (environ 15%).

• Les différences en matière de taille de logements sont faibles quelles que soient les dynamiques de développement (30% de T1-T2 dans tous les cas). Néanmoins, les communes les plus dynamiques ont réalisé une part importante de T4.

Nombre de logements produits selon la nature de la construction entre 2002 et 2013 dans les 192 communes



source: RPLS 2013

En savoir plus

Évaluation de l'article 55 de la loi SRU en Ile-de-France, Septembre 2013

Etude en vue de la création de logement social dans les espaces ruraux pour satisfaire aux objectifs SRU renforcés *étude en cours*

Pilotage DRIHL-IF / SOEE

Isabelle Pastorelli

Alexandrine Sens



Auteurs

Guy Taieb Conseil

ArThemis

Isabelle Pastorelli

ArThemis

