

# **Regards du conseil scientifique sur les enjeux du logement et de l'habitat en Provence-Alpes-Côte d'Azur**

*Conseil Scientifique du SRADDT PACA 2030*

*(R. Arnaud-Kantor, R. Belle, J. Boulesteix,*

*L. Casanova Enault, A. Chanzy,*

*J.P. De Plazaola, J. Garnier, M. Lambert,*

*P. Langevin, H. Reigner, T. Tatoni, C.Voiron)*

La question de l'Habitat et du Logement étant à la fois centrale dans la perspective d'un aménagement durable du territoire et particulièrement urgente en France dans la période actuelle, le Conseil scientifique a été saisi sur cette question par les protagonistes du SRADDT PACA 2030. Plusieurs documents ont été mis à sa disposition, notamment le rapport sur « Les incidences des projections socio-démographiques sur les besoins en logement dans les SCOT et les programmes pour l'habitat en Provence-Alpes-Côte d'Azur » publié par Guy Taieb Conseil et le Conseil Régional Paca et la note de « Contribution Logement-Habitat à l'élaboration du SRADDT » du Service Habitat Foncier et Urbanisme du Conseil régional PACA.

La posture adoptée par le Conseil depuis près d'un an, notamment le regard distancié et les réflexions critiques qu'il a appris à développer, lui permettent aujourd'hui de faire à cette sollicitation une première réponse rapide, sur trois points notamment : 1. Sur la situation critique observable en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2. Sur la portée des questions d'habitat et de logement au regard des enjeux transversaux de l'aménagement du territoire dans notre région, 3. Sur les conditions dans lesquelles peut être conçue la réponse publique au regard des contradictions de la situation régionale actuelle.

## **1. Le constat partagé d'une situation critique en matière de logements et d'habitat en Provence-Alpes-Côte d'Azur**

### **Une situation critique du logement en Provence-Alpes-Côte d'Azur...**

Un premier constat peut être formulé concernant l'insuffisance du parc d'habitations et du rythme de réalisation de nouveaux logements. La production de logements neufs impulsée par les pouvoirs publics s'inscrit davantage dans une dynamique de rattrapage des besoins plutôt que dans l'anticipation de ceux à venir. Aux yeux du Conseil scientifique, ce constat relativise, voire relègue au second plan, les débats récemment soulevés par certains experts et certains élus locaux concernant le choix des hypothèses d'évolution du niveau de peuplement régional ou concernant le degré de certitude des scénarios de projection démographique de l'INSEE.

Un deuxième constat peut être formulé concernant l'insuffisance du parc de logements locatifs sociaux. Etant donné que 70 % de la population de la région est éligible au logement social et que les pouvoirs publics disposent de marges de manœuvre réduites sur le marché du logement (en comparaison de celles des promoteurs et des particuliers), il apparaît important de disposer d'une connaissance fine des besoins en

logement social afin d'établir des priorités dans l'action. Dans cette perspective, le Conseil scientifique incite à la réalisation d'une étude spatialisée sur cette question.

Il importe notamment de montrer quel est le rapport entre les besoins en logement social (différenciés selon plusieurs critères tels que les classes d'âges des ménages, l'antériorité de leur résidence dans un logement social etc.) et l'offre présente et programmée sur les territoires. Mais il importerait aussi d'évaluer la pertinence de la fixation d'un seuil minimal de logements sociaux par commune qui soit uniformisé sur le territoire.

Un autre constat doit être fait concernant la très forte tension existant actuellement sur le marché foncier, notre région étant en France celle où le prix moyen des terrains est le plus élevé (selon l'enquête sur les prix des terrains à bâtir réalisée en 2010 par le Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie). Cette tension s'explique par l'intensité de la compétition entre les usages alternatifs des terrains dans la région ; d'abord dans le foncier résidentiel, la tension y étant accentuée par l'importance de l'économie résidentielle, notamment liée au tourisme) ; mais aussi dans le foncier commercial, le foncier agricole, le foncier réservé aux espaces naturels, etc.

Il importe enfin de prendre en considération deux données socio-économiques ; d'une part, la croissance démographique, essentiellement alimentée par les flux migratoires (lesquels sont cependant en perte de vitesse) ; d'autre part, une croissance soutenue de l'emploi supérieur en PACA par rapport à la moyenne française. Ces deux données doivent nous interroger sur la capacité des pouvoirs publics régionaux à continuer d'accueillir une population régionale et des activités toujours plus nombreuses.

### **...Accentuée par des tendances sociétales liées aux évolutions de la démographie et des modes de vie**

Le constat doit être formulé d'une demande en logements renforcée par la tendance à la diminution de la taille des ménages (liée à la multiplication du nombre de familles monoparentales) et à l'allongement de la durée de vie.

Il doit être complété par l'observation d'une demande en logements neufs orientée, principalement depuis les années 80, vers un habitat de type individuel pavillonnaire et sur laquelle les pouvoirs publics ont peu de prise. Il faut en effet insister sur la portée du développement d'une dynamique d'habitation périurbaine fragilisée par la rareté du foncier, par la hausse du coût de l'énergie, par les difficultés à aménager les espaces périurbains. Ce constat-là peut inciter à une remise en cause du modèle de la ville étalée et diffuse.

Le rappel de quelques chiffres est de nature à illustrer l'acuité du problème ainsi posé. En 2012 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 11 000 nouveaux logements individuels sont autorisés contre 24 000 logements en habitations collectives. Les chiffres et le rapport ainsi révélés s'inscrivent dans la tendance de ces dernières années à la diminution du nombre de logements individuels construits au profit des logements collectifs. Ils peuvent être interprétés positivement si l'on ne prête pas attention à la superficie consommée par chacun des modes d'habiter. Il en va différemment si l'on considère que le nombre de logements collectifs représente aujourd'hui plus du double du nombre de

logements individuels et si l'on sait qu'ils représentent une consommation de surface bâtie quasi-équivalente (1 300 000 m<sup>2</sup> pour les logements individuels et 1 600 000 m<sup>2</sup> pour les logements collectifs).

### **Une réponse trop souvent quantitative et fragmentée de la part des institutions en charge de la politique d'Habitat et de Logement**

Une impression partagée au sein du conseil – qui demande à être éclairée et confirmée – est celle d'avoir affaire à une politique du logement fonctionnant au coup par coup, excessivement fragmentée entre les territoires, entre les collectivités territoriales et entre les organismes ad hoc dédiés à la mise en œuvre de cette politique.

L'impression est aussi celle d'outils potentiellement efficaces à disposition des territoires mais insuffisamment mobilisés. L'Etablissement Public Foncier pourrait par exemple être plus largement sollicité par les communes et notamment pour des opérations d'anticipation sur le long terme. Les documents de planification intercommunale qui cristallisent les attentes, en particulier les PLH, ne couvrent pas l'ensemble du territoire, présentent des retards d'avancement et portent parfois aussi des objectifs de construction de logements inférieurs à la demande en évacuant dans le même temps toute dimension prospective à la politique établie.

Cette impression est prolongée par le constat selon lequel la connaissance fine des besoins en logements se manifeste trop souvent par une connaissance essentiellement de nature quantitative.

La question se pose alors de savoir ce que doit être une stratégie à long terme en la matière. Qui doit la porter ? Comment doivent être conçues et mises en œuvre les articulations entre les politiques communales, intercommunales et régionales ? Et, plus précisément encore, quel doit être le statut et l'action spécifique du Conseil régional en la matière ?

## **2. La question de l'Habitat et du Logement au regard des problématiques transversales de l'aménagement du territoire**

La question de l'Habitat et du Logement doit être recontextualisée en référence aux enjeux transversaux constitutifs du diagnostic prospectif qu'il est possible de porter aujourd'hui en matière d'aménagement du territoire et de développement durable dans notre région. A cet égard, le Conseil scientifique est en mesure d'apporter un éclairage particulier sur certaines tensions ou contradictions qu'il a pu discerner à l'occasion de ses travaux, notamment dans trois domaines : 1. Le processus de métropolisation, 2. Le rapport entre économie productive et économie résidentielle, 3. Les solidarités territoriales

### **Maîtriser la dynamique contradictoire de concentration / dispersion de l'habitat associée au phénomène de métropolisation**

Mettant à profit ses récents travaux, le Conseil scientifique croit pouvoir rappeler la nécessité de concentrer la production des logements à proximité des villes-centre afin de mieux intégrer les enjeux environnementaux. Mais il se doit aussi d'attirer l'attention sur le fait que la majorité des ménages aspire toujours et encore à devenir propriétaire d'une maison individuelle et que la concurrence avec la ressource foncière à usage

économique dans ces types de zones devient de plus en plus forte. Il y a là matière et urgence à compléter – et à dépasser – les seules considérations quantitatives et fragmentées au profit de diagnostics, d'orientations et de stratégies prenant en compte les dimensions qualitatives sociologiques du développement urbain. Cette tension entre l'approche quantitative et l'approche qualitative n'est pas la moindre qu'il convienne de maîtriser.

### **Articuler les sphères de l'économie productive et résidentielle**

De manière générale, il s'agit de satisfaire les besoins en logement des résidents permanents (les actifs) et de répondre aux besoins des résidents temporaires (touristes, multi-résidents) afin d'assurer le développement du territoire régional tout en se fixant pour objectif de stabiliser, voire de réduire, l'inflation sur la ressource foncière. Il y a là une première tension.

De manière plus particulière, concernant le rapport entre l'appareil productif et l'espace urbain, il s'agit de prendre en considération la disjonction qui n'a cessé de s'accroître en Provence-Alpes-Côte d'Azur (sans qu'elle soit pour autant plus importante que dans les autres régions) entre les lieux du travail et ceux du loisir et de la vie familiale, c'est-à-dire entre les lieux de l'emploi et ceux de l'habitat. Cette disjonction, ayant pour conséquence première un développement grandissant de la mobilité alternante des individus, se manifeste pour l'instant par une exacerbation de la circulation en véhicules individuels coûteux et polluants et par une profonde modification des liens sociaux. N'est-il pas opportun de réarticuler aujourd'hui le productif et l'urbain, le travail et la vie sociale hors travail, l'emploi et l'habitat ? On a affaire là à une deuxième tension.

De manière moins immédiate, mais certainement essentielle si l'on raisonne à moyen ou long terme comme on se doit de le faire dans la révision d'un SRADDT, la question se pose de l'attractivité des territoires, qu'il s'agisse de l'attractivité auprès des investisseurs ou auprès des personnes actives. Selon les formes que prendront les modes de construire, de se déplacer, de structurer les relations sociales et de transformer les paysages, les territoires de notre région peuvent accroître leur attractivité ou, à l'inverse, devenir répulsifs. On a bien là une troisième tension à prendre en considération et qu'il faudra maîtriser.

### **Réduire les inégalités et réactiver les solidarités territoriales**

Parmi les moyens les plus fréquemment envisagés en vue de maîtriser les tensions ou les contradictions évoquées figure le projet de développer un habitat groupé et concentré dans des nœuds de centralité (villes-centre, centralités périphériques, noyaux villageois etc.) et d'y améliorer l'offre en équipements, en services et en espaces publics tout en maîtrisant la rente foncière. Ces enjeux de la valorisation foncière autour de centralités recomposées, suite à d'importants investissements publics (notamment autour des quartiers de gare) sont très aigus. On sait en effet que le processus de densification / concentration présente un risque majeur, celui de la privatisation de la rente foncière sur des espaces où ont été concentrés des investissements publics très coûteux (par exemple le tramway et les grands équipements culturels). Et l'on sait aussi que cette privatisation a très fréquemment pour effet des restructurations urbaines génératrices d'exclusion et de relégation des populations les plus précaires et les plus

vulnérables hors des centres villes, avec pour conséquence immédiate de les priver de leur précieux capital de mobilité / accessibilité aux biens publics. Il s'agit bien, ici aussi, d'une tension à maîtriser et, sans doute plus encore, d'une contradiction à assumer.

### **3. Répondre aux besoins en matière de logement et d'habitat et gérer des enjeux contradictoires**

Ayant à maîtriser des tensions, à dépasser des contradictions et, parfois même, à assumer des paradoxes, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire doit enrichir et renouveler la batterie des leviers à actionner pour répondre aux besoins en matière de logement et d'habitat. Quatre voies ou leviers doivent être évoqués plus particulièrement.

#### **Construire du logement dans les espaces de centralité, accessibles en transports publics et maîtriser la rente foncière**

Parmi d'autres exemples, celui de l'urbanisation des quartiers de gare illustre typiquement la nécessité de conjuguer l'impératif de densification de l'habitat et celui du maintien de la mixité sociale dans les espaces de centralité. Ainsi que cela a été évoqué plus haut, rien ne serait plus dommageable à cet égard que de laisser se développer sans entraves la privatisation de la rente foncière dans ces quartiers, avec pour effets des processus de gentrification excessive, d'élitisme culturel et d'exclusion sociale des familles modestes.

Rien n'est plus indispensable, dès lors, que de situer l'aménagement de ces quartiers de gare – et plus largement des espaces de centralité en création ou en rénovation – dans un urbanisme de projet impliquant des opérations concertées d'aménagement global fondées sur des critères de mixité sociale et d'accessibilité durable aux biens et aux services collectifs, qu'ils soient éducatifs, culturels ou autres.

#### **Soutenir la production de logements et concilier les besoins premiers en résidences principales avec ceux liés aux résidences temporaires**

Face à l'hypothèse du phénomène (paradoxal) de l'abondance des logements vacants dans une région soumise à la pénurie de logements, le Conseil scientifique ne nie pas l'intérêt qu'il peut y avoir à mobiliser les réservoirs potentiels de logements inoccupés. Il souligne cependant ce qu'il peut y avoir de relativement vain dans une telle démarche, et ceci pour trois raisons.

La première raison tient au fait que les logements vacants de notre région et les résidences secondaires représentent une part minime du parc communal de logements (à quelques exceptions près comme les stations touristiques du Golfe de Saint-Tropez ou certaines localités des Hautes-Alpes). La deuxième tient au fait que les politiques publiques, en particulier les politiques régionales et infra-régionales n'ont pas de prise sur ces phénomènes. La troisième, enfin, tient au fait que les logements à destination de résidences secondaires constituent un levier important de l'économie résidentielle liée au tourisme et qu'il serait préjudiciable d'altérer ce levier.

## **Faciliter l'accès au logement pour les actifs et anticiper les besoins sur les territoires de développement économique**

Le conseil s'est interrogé sur le rapport « 1 logement pour 1 emploi créé » fréquemment présenté comme une norme. En quoi ce ratio est-il pertinent ? Quelles sont les assises scientifiques de son caractère normatif ?

Si l'on procède au calcul pour la région PACA<sup>1</sup>, on note que le ratio est certes inférieur à celui observé en France (il y est de 1,2 logement par emploi contre 2,1 en France), mais il respecte la dite norme. Provence-Alpes-Côte d'Azur évolue-t-elle pour autant dans la bonne trajectoire en matière de développement articulé du logement et de l'emploi ?

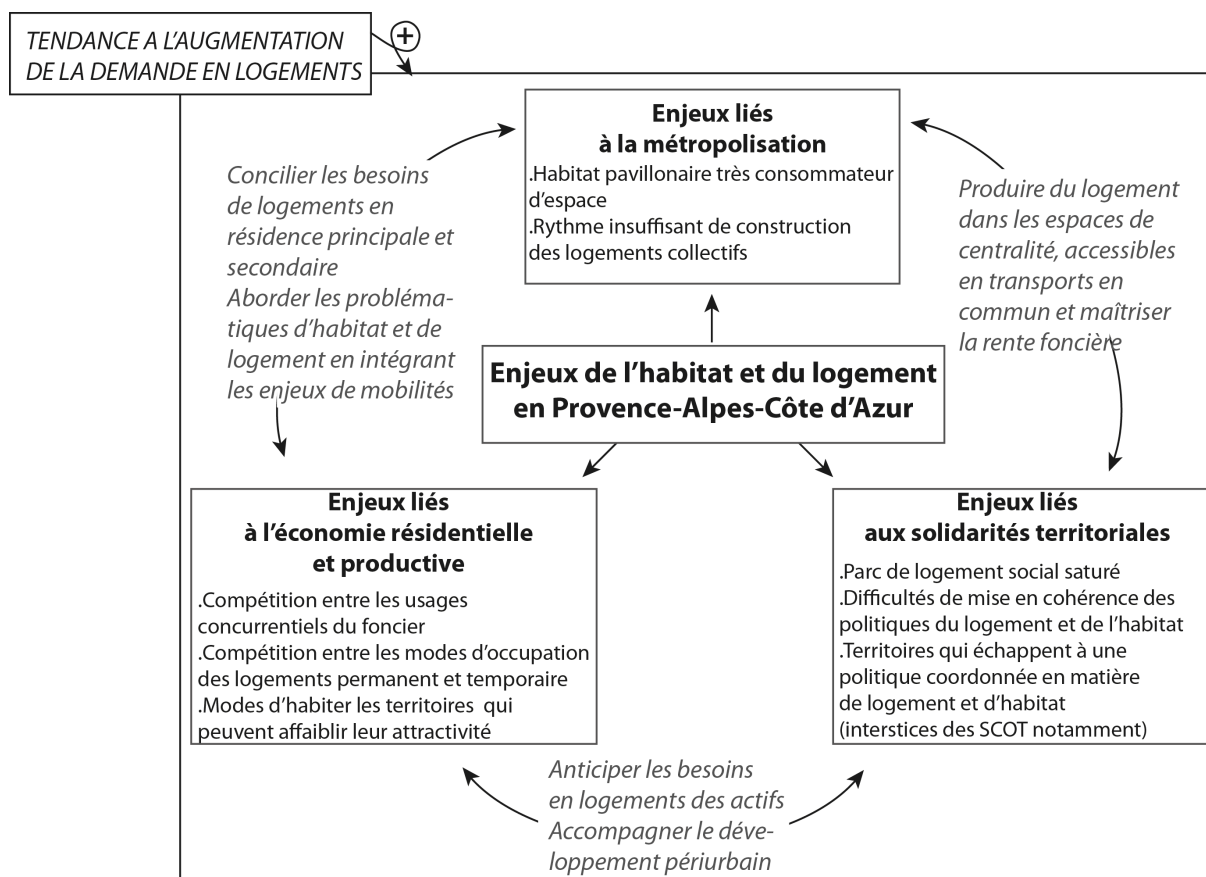
Anticiper les besoins en logements des actifs – ce qui est loin d'être systématique et qui nécessite le développement des dispositifs déjà existants – peut avoir pour effets, non seulement de contribuer à résorber les déficits persistants et les tensions sur le marché de l'habitat mais aussi, dans la mesure où elle parviendrait à rapprocher les lieux d'habitation et les lieux d'emploi, de mettre un frein au développement excessif des mobilités domicile-travail.

## **Accompagner le développement périurbain pour éviter l'écueil d'une stigmatisation des espaces et des populations**

La multiplication récente des études relatives à la diffusion de l'habitat dans les espaces périurbains a donné lieu aussi à des analyses et commentaires stigmatisant la pauvreté culturelle supposée et les comportements socio-politiques particuliers des populations vivant dans cet espace. Sans doute faudrait-il identifier dans ces espaces les modes d'habiter différenciés qui s'y déploient pour mieux intervenir sur le réajustement des pratiques individuelles. Sans doute aussi faudrait-il y accompagner les dynamiques innovantes d'habitation initiées par certains habitants ou par certains groupes de citoyens afin de s'adapter à leurs situations critiques actuelles : colocation, coopératives, réseaux divers de voisinage ou d'échange, etc. Et, de manière générale, conviendrait-il de promouvoir et d'accompagner l'habitat groupé (plutôt que dispersé) et la production de logement d'initiative collective (plutôt qu'individuelle).

---

<sup>1</sup> Entre 1999 et 2009, le nombre de logements en Paca et en France augmente sur un rythme similaire (+12%). Sur cette même période, le taux de croissance de l'emploi total en Paca est deux fois plus rapide qu'en France (respectivement 15.6% et 6.8%) alors qu'il était comparable au cours des années 90. En volume, ces données Insee permettent d'énoncer que 268 000 emplois sont créés et 310 230 logements, soit un ratio de 1.2 logement par emploi. En France métropolitaine, 1 654 300 emplois créés et 3 472 000 logements soit un ratio de 2.1 logements par emploi.



## Références bibliographiques

Casanova Laure, 2010, *Les dynamiques du foncier à bâtir comme marqueurs du devenir des territoires de Provence intérieure, littorale et préalpine. Éléments de prospective spatiale pour l'action territoriale*, Thèse, Université d'Avignon, 30 Novembre 2010.

Commissariat Général au développement Durable, 2011, « Le prix des terrains à bâtir en 2010 », *Chiffres et statistiques*, Décembre 2011, n°279.

Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, DHUAU / SHFU, 2012, « Contribution Logement-Habitat à l'élaboration du SRADDT », mai 2012, 7 p.

De Plazaola J.P., 2010, « Ralentissement démographique et vieillissement à l'horizon 2040 », Insee Etudes Provence-Alpes-Côte d'Azur, Décembre 2010, n°1

Guy Taieb Conseil/ Conseil Régional Paca, 2009, « Les incidences des projections socio-démographiques sur les besoins en logement dans les SCOT et les programmes pour l'habitat en Provence- Alpes-Côte d'Azur », Note de synthèse et orientations stratégiques, 14 p.

Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France, 2011, « Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport », Rapport du groupe de travail, mars 2011, ORF, 67 p. URL : [http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/rapport\\_transport\\_siteorf.pdf](http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/rapport_transport_siteorf.pdf)