

n° 2003-0100-01

février 2004

EFFETS DU PRET A TAUX ZERO SUR LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES PERIURBAINS ET RURAUX



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

Rapport n° 2003-0100-01

**EFFETS DU PRET A TAUX ZERO SUR LE
DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES
PERIURBAINS ET RURAUX**

établi par **François Wellhoff**
chargé de mission

Destinataires

Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer
Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

note à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer

Monsieur le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction

La Défense, le 11 FEV. 2004

Affaire n° 2003-0100-01

Par lettres du 17 mars et 30 juillet 2003, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de mener une mission sur l'impact du prêt à taux zéro sur les territoires périurbains et ruraux.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par François WELLHOFF. Ce rapport résulte d'un travail d'observation mené, au second semestre 2003, par une équipe de sept experts du CGPC. Leurs investigations, présentées en annexe, soulignent que l'impact de l'aide à l'accès social doit être nuancé en fonction de la diversité des territoires.

Le large spectre de l'analyse montre que le prêt à taux zéro n'est pas directement responsable de l'étalement urbain. Ce dernier résulte principalement de l'application des règles d'urbanisme et de l'organisation des déplacements.

C'est donc par une approche combinée des politiques du logement, de l'urbanisme et des transports que pourra être maîtrisée l'évolution durable des territoires périurbains et ruraux.

Le constat d'une forte augmentation du prix des terrains constructibles depuis trois ans incite à une relance des politiques foncières publiques.

L'investissement souhaitable de la DGUHC comme des services déconcentrés sur l'aménagement des espaces ruraux vise à doter notre ministère d'une compétence territoriale renforcée, en liaison étroite avec le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Les recommandations, inscrites dans le cadre de la poursuite de la décentralisation, méritent d'établir un suivi de leur mise en œuvre.

Ce rapport me paraît communicable et diffusable sur le site internet du ministère, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél . Cgpc
@equipement.gouv.fr



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0100-01

- le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)	2 ex
- le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales	2 ex
- le directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement	1 ex
- le président de la Société de gestion du fonds de garantie pour l'accèsion sociale	1 ex
- le président de l'Union nationale des constructeurs de maisons individuelles	1 ex
- le président du Syndicat national des aménageurs lotisseurs	1 ex
- le président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs	1 ex
- le directeur de l'Association des études foncières	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- le président de la 1ère section du CGPC	1 ex
- la présidente de la 2ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 3ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 4ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 5ème section du CGPC	2 ex
- le président de la 6ème section du CGPC	1 ex
Mme Michèle Gallot	1 ex
Mme Isabelle Massin	1 ex
Mme Bernadette Vandewalle	1 ex
M. Jean-Noël Chapulut	1 ex
M. Paul Checcaglini	1 ex
M. François Lenoël	1 ex
M. Jean-Pierre Pilverdier	1 ex
M. Daniel Sené	1 ex
M. Alain Wauters	1 ex
M. François Wellhoff	1 ex
Archives CGPC	1 ex

Résumé

EFFETS DU PRET A TAUX ZERO
SUR LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES PERIURBAINS ET RURAUX

rapport établi par François Wellhoff *

Le volume de la construction ne rend pas seul compte de la pertinence de la politique de financement du logement ; celle-ci doit aussi être jugée à l'aune de ses conséquences sur l'évolution des territoires. Une sensibilité croissante aux préoccupations de développement durable renforce l'attention portée aux phénomènes d'étalement urbain, même en France où la densité de peuplement est faible comparée à celle des autres pays européens.

Le prêt à taux zéro, aide publique à l'accession sociale, est accusé de favoriser, tout au moins de légitimer le développement d'une ville distendue que l'État cherche à éviter par ailleurs.

L'objet de la mission, en réponse à une demande du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002, est d'apporter des éléments de réponse à deux questions distinctes :

- La périurbanisation connaît-elle une évolution préoccupante et justifie-t-elle que la maîtrise de l'étalement urbain devienne un enjeu prioritaire ? Le cas échéant, quelle doit être la part relative des actions touchant aux moyens de déplacement, à l'utilisation des outils d'urbanisme et au financement du logement ?
- Dans les bourgs ruraux menacés de dévitalisation, les modalités actuelles du prêt à taux zéro permettent-elles aux ménages de tirer parti de l'offre d'habitat existante ?

Les réflexions ont été étayées par l'observation, effectuée au second semestre 2003, d'une vingtaine de sites concernés par l'attribution de prêts à taux zéro, sélectionnés pour représenter la diversité des territoires périurbains et ruraux.

* Une équipe du Conseil général des ponts et chaussées, composée de Michèle Gallot, Bernadette Vandewalle, Paul Checcaglini, Jean-Pierre Pilverdier, Daniel Sené et Alain Wauters a largement contribué à l'observation des sites et à la préparation du rapport.

Jusqu'aux années 70, l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation répondait à une pression démographique soutenue. Depuis lors, la ville perd en densité.

La progression du périurbain peut utilement répondre à des besoins de desserrement ou d'extension. Mais sa forme la plus excessive, désignée par le terme d'étalement urbain, se caractérise par la dispersion inorganisée de l'habitat, la dilution des fonctions urbaines et le mitage des territoires ruraux.

La construction de maisons individuelles, dans la mesure où elle participe à l'étalement urbain, se voit ainsi chargée de tous les maux. Pour autant la prédilection d'une majeure partie des Français pour l'habitat individuel ne se dément pas. C'est même l'un des motifs les plus fréquemment mis en avant par les ménages pour justifier leur choix d'accéder à la propriété. Or il est possible de faire de l'urbanisme raisonnablement dense avec de l'habitat individuel.

Il apparaît que c'est moins l'ampleur de la périurbanisation qui est préoccupante que son inorganisation et les conséquences environnementales des faibles densités : l'étalement urbain et l'usage de la voiture se renforcent mutuellement. Pour freiner cette spirale, la loi « Solidarité et renouvellement urbain », complétée par la loi « Urbanisme et habitat », a créé des outils qui combinent le logement, l'urbanisme et les moyens de déplacement.

L'enquête constate que les élus des communes périurbaines se sont encore rarement appropriés l'approche croisée de ces instruments.

En milieu rural, l'élaboration d'outils de planification peut se heurter à une faiblesse de la maîtrise d'ouvrage.

Dans des bourgs ruraux en voie de dévitalisation, le prêt à taux zéro est assez inopérant pour faciliter la réutilisation du bâti ancien. La quotité obligatoire de travaux est présentée comme un obstacle important.

Au reste, l'observation montre que l'effet supposé du prêt à taux zéro sur l'accélération de l'étalement urbain et le déclin des bourgs ruraux est loin d'être évident. L'impact doit être nuancé en fonction de la diversité des territoires. Il est difficile de réunir dans un même jugement les conséquences de la construction aidée en pays de bocage dans lequel l'habitat est traditionnellement dispersé avec la création d'espaces résidentiels fragmentés dans la troisième couronne des grandes agglomérations.

En tous cas la poursuite de la périurbanisation ne peut être imputée au seul prêt à taux zéro. La consommation d'espace naturel est d'abord due au développement de larges zones d'activités périphériques. Pour sa part, l'étalement résidentiel n'est pas attribuable aux seules opérations modestes, même si leur ségrégation spatiale reflète l'absence de politique foncière qui viendrait la contrarier.

La mission témoigne de l'efficacité du prêt à taux zéro lorsque les prix fonciers sont modérés. A ce titre une forte inquiétude se manifeste pour l'avenir de l'accession sociale du fait des indications convergentes soulignant **la forte hausse des prix fonciers depuis environ trois ans**. A défaut d'intervention publique, notamment foncière, l'accession sociale se trouve aujourd'hui freinée ou reportée de plus en plus loin sur des localisations moins prisées.

D'une manière générale il est constaté que **le prêt à taux zéro finance essentiellement la construction de maisons individuelles localisées dans des secteurs périurbains, y compris ceux caractérisés par l'étalement urbain**.

Mais corrélation ne vaut pas causalité.

Il ne faut pas juger le prêt à taux zéro à l'aune d'un phénomène dont il n'est pas la cause. Si le prêt à taux zéro stimule la demande, il ne l'oriente pas. En amenant sur le marché des ménages qui, en son absence auraient dû différer leur projet, le prêt à taux zéro agit, dans la mesure de son efficacité, comme un accélérateur d'une tendance lourde de l'évolution urbaine.

La progression de l'étalement urbain semble pour une large part déterminée par des variables extérieures au prêt à taux zéro. Les causes principales sont à rechercher du côté de l'offre, c'est-à-dire du droit des sols, de la régulation des prix fonciers et de l'organisation des déplacements.

A partir de cette analyse, le rapport formule quatre recommandations :

Orienter les formes du développement urbain en utilisant mieux les outils que la loi met à la disposition des collectivités locales

- **Organiser le périurbain plutôt que le subir**

L'expérience montre que mieux vaut ordonner les extensions urbaines plutôt que de les restreindre en les reportant de fait dans des espaces plus périphériques.

L'organisation de la périurbanisation nécessite un projet territorial couvrant l'ensemble de l'aire urbaine, appuyé sur des outils d'intervention foncière. La relance des politiques foncières est alors une priorité.

L'exercice des compétences d'urbanisme et de logement par les communautés d'agglomération, voire par les communautés de communes, pourrait permettre à des élus situés au bon niveau d'orienter le marché de l'habitat, d'afficher leurs choix d'urbanisme et de les traduire dans les décisions particulières.

- **Offrir une ingénierie d'assistance à maîtrise d'ouvrage en milieu rural**

En milieu rural, l'expérience limitée des élus, comme de leurs services, dans les domaines du logement et de l'urbanisme freine le recours à des bureaux d'études privés. Pour éviter toute tutelle et pour des raisons de neutralité, des élus ont exprimé leur souhait de pouvoir recourir aux compétences d'assistance à maîtrise d'ouvrage des services départementaux de l'État.

En cohérence avec la coopération interministérielle prévue au niveau régional, le regroupement départemental des compétences en matière d'urbanisme, de développement rural et même d'environnement au sein d'un pôle interministériel de proximité permettrait, dans une fonction d'ingénierie territoriale, de conseiller les collectivités locales pour les aider à structurer leurs projets en matière d'habitat, de règles d'urbanisme, de protection et de mise en valeur des espaces ruraux.

Parallèlement en administration centrale, la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUHC) devrait étendre son champ de compétence en organisant une dynamique des services territoriaux sur ces thèmes et en consacrant quelques moyens supplémentaires à la connaissance des pratiques de l'urbanisme et de l'habitat en milieu rural.

Permettre aux modalités de financement du logement d'accompagner les choix d'urbanisme et les préoccupations environnementales

- **Autoriser les collectivités locales à « doper » le prêt à taux zéro dans certains secteurs prioritaires**

Il existe déjà des adaptations locales du prêt à taux zéro. Elles sont justifiées par le niveau des charges foncières qui nécessite une aide plus importante pour « solvabiliser » les accédants modestes.

Les collectivités territoriales pourraient ainsi accompagner leurs choix d'urbanisme (et favoriser la densité résidentielle) en encourageant l'accession sociale par un outil local spécifique : le prêt à taux zéro complémentaire qui pourrait venir renforcer l'aide de l'État sur des espaces centraux. Le projet de loi portant sur la poursuite de la décentralisation devrait rendre légale une telle intervention.

Sous réserve que les conditions d'accès au prêt restent inchangées, l'augmentation du nombre de bénéficiaires devrait être limitée. L'effet de l'aide complémentaire devrait mener au déplacement géographique des opérations aidées plutôt qu'à leur accroissement. Cependant l'accord de l'État resterait localement nécessaire, en raison des implications budgétaires de l'éventuelle croissance du volume de l'aide distribuée.

- **Assouplir le prêt à taux zéro pour faciliter l'acquisition -amélioration en zone de revitalisation rurale**

En milieu rural fragile, où le marché est peu tendu, il est déraisonnable d'orienter systématiquement les accédants modestes vers la construction neuve ; le déclin de certains centres-bourgs en serait la conséquence la plus visible.

Pour faciliter la réutilisation de logements anciens, il serait alors utile d'abaisser la quotité obligatoire de travaux pour bénéficier d'un prêt à taux zéro. Une telle adaptation devrait être réservée aux zones rurales les plus fragiles.

Il est donc proposé un abaissement de la quotité obligatoire des travaux à 20 % du coût de l'opération (soit un quart du prix d'achat) dans les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR).

Le coût annuel d'une telle mesure est évalué à environ 25 millions d'euros, soit moins du dixième du surcoût occasionné en 1996 par la même baisse de quotité étendue à l'ensemble du territoire, mais près du vingtième de l'actuelle dotation budgétaire globale du prêt. Par ailleurs l'efficacité attendue de cette mesure dans les petites villes et bourgs ruraux en cours de dévitalisation ne saurait garantir à elle seule la reconquête de certains quartiers centraux très dégradés.

L'efficacité sociale du prêt à taux zéro, ses conditions satisfaisantes de mise en œuvre et l'absence d'effets directs pervers, constatées par la mission d'évaluation de 2001 et confirmées par les investigations de la présente mission, conduisent dans les conditions actuelles à préconiser la pérennisation de ce mécanisme d'aide.

Si les formes urbaines doivent être infléchies, particulièrement pour réduire l'émission de gaz à effet de serre, c'est la liberté de construire des maisons individuelles sans exigence de densité qui devra être mise en question. Une décision de cette nature entraînera alors une forte évolution des politiques d'urbanisme et de transport. A ce stade s'imposera une adaptation des modalités du prêt à taux zéro aux critères du développement durable, incluant programmation géographique et conditions écologiques.

EFFETS DU PRET A TAUX ZERO
SUR LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES PERIURBAINS ET RURAUX

Rapport établi par François Wellhoff

Sommaire

Introduction.....	3
Remerciements	5
1 L'évolution des espaces ruraux et périurbains	7
1.1 A la recherche du rural.....	7
1.2 L'agricole ne fait plus le rural mais marque encore le péri urbain.....	8
1.3 L'étalement urbain se poursuit.....	9
1.4 Une demande constante de maison individuelle	11
1.5 La concurrence des résidences secondaires	13
2 Quelques données sur le prêt à taux zéro	15
2.1 Un dispositif social sans programmation territoriale	15
2.2 Une aide toujours limitée dans l'ancien.....	17
2.3 Une implantation différenciée selon les territoires	19
3 L'impact du prêt à taux zéro	22
3.1 Un impact certain sur les marchés de l'habitat	22
3.2 Un impact difficile à cerner sur les coûts collectifs	24
3.3 Un impact non appréhendé sur les paysages ou les ressources naturelles	26
4 Les principaux facteurs de l'étalement urbain	29
4.1 L'organisation des déplacements modère l'évolution des formes urbaines	29
4.2 La primauté de l'offre foncière.....	32
5 Conclusion.....	38
6 Recommandations	41
6.1 Orienter les formes du développement urbain en utilisant mieux les outils que la loi met à la disposition des collectivités locales	41
6.2 Permettre aux modalités de financement du logement d'accompagner les choix d'urbanisme et les préoccupations environnementales	43
Sommaire des annexes	46

Introduction

Le volume de la construction ne rend pas seul compte de la pertinence de la politique de financement du logement ; celle-ci doit aussi être jugée à l'aune de ses conséquences sur l'évolution des territoires.

Une sensibilité croissante aux préoccupations environnementales renforce l'attention portée aux phénomènes d'étalement urbain, même en France où la densité de peuplement est faible comparée à celle des autres pays européens.

Il ne s'agit plus seulement de préserver des paysages, mais d'éviter un gaspillage des réserves d'espace autour des villes et des villages, qui pourrait compromettre durablement l'avenir.

Pour prévenir l'irréparable, il faut en cerner les causes.

Certains préfèrent désigner le coupable. Ils croient l'avoir trouvé dans le prêt à taux zéro, un financement d'État qui aide les ménages modestes à devenir propriétaires.

Négligée la préférence des français pour la maison individuelle, hors de cause la politique du tout-automobile, passée sous silence l'utilisation inappropriée des outils d'urbanisme, non concernés les élus qui évitent les décisions impopulaires. C'est une aide financière perverse, plébiscitée de surcroît par les constructeurs et les banquiers, qui oriente de façon malheureuse pour tous les décisions de chacun et encourage des choix résidentiels arrêtés sans souci de l'intérêt général.

Le recensement de 1999 a mis en évidence la poursuite, certes atténuée, de la périurbanisation. Les centres-villes résistent mais la population décline de façon continue dans les zones de premières couronnes alors qu'elle augmente fortement en deuxième, voire en troisième couronne. Globalement, les zones rurales se renforcent mais cette croissance résulte d'un double mouvement : le regroupement de la population sur les communes rurales proches des grandes aires urbaines et la dépopulation d'une partie du rural éloigné malgré l'arrivée de nouveaux résidents.

Jusqu'aux années 70, l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation répondait à une pression démographique soutenue. Depuis lors, la ville perd en densité.

La progression du périurbain peut utilement répondre à des besoins de desserrement ou d'extension. Mais sa forme la plus excessive, désignée par le terme d'étalement urbain, se caractérise par la dispersion inorganisée de l'habitat, la dilution des fonctions urbaines et le mitage des territoires ruraux.

La construction de maisons individuelles, dans la mesure où elle participe à l'étalement urbain, se voit ainsi chargée de tous les maux. Pour autant la prédilection d'une partie

des Français pour l'habitat individuel ne se dément pas. C'est même l'un des motifs les plus fréquemment mis en avant par les ménages pour justifier leur choix d'accéder à la propriété. Toute aide publique à l'accession sociale, aveugle quant à ses conséquences territoriales, serait ainsi condamnable, en ce qu'elle contribue à la détérioration de l'espace en permettant aux ménages modestes de réaliser ce à quoi ils aspirent.

Le prêt à taux zéro n'échappe pas à cette critique.

Il est accusé de favoriser, à la mesure de son efficacité, tout au moins de légitimer le développement d'une ville distendue que l'État cherche à éviter par ailleurs.

Il faudrait donc l'amender sans délai. Plus généralement, à l'exemple des efforts entrepris depuis peu pour réorienter la politique des transports, il convient de soumettre la politique de financement du logement aux critères de ce qu'il est convenu d'appeler le développement durable.

L'objet de la présente mission¹, en réponse à une demande du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002, est d'analyser les conséquences territoriales du prêt à taux zéro et d'apprécier son impact relatif, parmi les autres facteurs qui contribuent à façonner les espaces périurbains et ruraux.

Les réflexions sont étayées par l'observation, effectuée au second semestre 2003, d'une vingtaine de sites concernés par l'attribution de prêts à taux zéro, représentatifs² de la diversité des territoires. Le questionnaire indicatif et les compte-rendus d'observation sont joints en annexe.

Il s'agit d'apporter des éléments de réponse à deux questions distinctes :

- **La périurbanisation connaît-elle une évolution préoccupante et justifie-t-elle que la maîtrise de l'étalement urbain devienne un enjeu prioritaire ? Le cas échéant, quelle doit être la part relative des actions touchant aux moyens de déplacement, à l'utilisation des outils d'urbanisme et au financement du logement ?**
- **Dans les bourgs ruraux menacés de dévitalisation, les modalités actuelles du prêt à taux zéro permettent-elles aux ménages de tirer parti de l'offre d'habitat existante ?**

¹ Les lettres de mission sont jointes en annexe.

² Afin de choisir des sites représentatifs de l'ensemble des territoires périurbains et ruraux, la DATAR a été sollicitée pour proposer une typologie adaptée à l'objet de la présente mission. La classification géographique retenue est décrite en annexe. Elle répartit les espaces en huit classes regroupées en « trois visages de la France rurale » : les campagnes des villes, les campagnes les plus fragiles et les nouvelles campagnes. L'analyse fine des territoires a montré une diversité de situations difficilement réductible à toute typologie.

Remerciements

Une équipe du Conseil général des ponts et chaussées, composée de Michèle Gallot, Bernadette Vandewalle, Paul Checcaglini, Jean-Pierre Pilverdier, Daniel Sené et Alain Wauters a largement contribué à l'observation des sites et à la préparation du rapport. Leurs interlocuteurs, mentionnés dans les compte-rendus en annexe, sont remerciés pour leur concours à la connaissance des effets territoriaux du prêt à taux zéro.

La mise au point du rapport a été faite avec Jean Frébault (Président de la 5^e section), en liaison avec des représentants des 2^e et 4^e sections. La mission a été coordonnée avec celle, distincte mais complémentaire, portant sur l'amélioration de l'habitat en milieu rural, menée par Isabelle Massin et François Lenoël.

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (François Philizot et Vincent Piveteau) et le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (Alain Dassonville et Gérard Lebourdet accompagnés de Michèle Quiqueré et Françoise Rossi) ont été associés à la définition de la mission.

La Direction générale de l'urbanisme et de l'habitat (DGUHC) a apporté son concours en tant que pilote du prêt à taux zéro. La DGUHC a mobilisé ses capacités d'observation (Marie-Claire Grima et Zahida Hassaïne), de financement du logement (Pierre-Denis Coux, Frédéric Noble et Olivier Demarthe) et celles liées aux interventions urbaines et de l'habitat (Louis Moreau de Saint Martin).

Le rapporteur a aussi directement bénéficié :

- des contributions de Bernard Vorms, Directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)³ et président de la Société de gestion du fonds de garanti pour l'accession sociale (SGFGAS)⁴,

- des travaux de l'Association des études foncières (ADEF) présentées par Joseph Comby,

³ L'ANIL dirige le réseau des agences départementales d'information sur le logement (ADIL) qui conseillent les particuliers en matière de logement.

⁴ La SGFGAS est l'organisme de place qui liquide et contrôle la subvention d'État aux établissements bancaires distribuant le prêt à taux zéro.

- des acquis de la mission d'évaluation sur le prêt à taux zéro menée en 2001 par le Conseil général des ponts et chaussées (Jean-Noël Chapulut), l'Inspection générale des finances et l'ANIL,
- des expertises d'agences d'urbanisme⁵,
- des connaissances de l'Union nationale des constructeurs de maisons individuelles (UNCFMI)⁶ représentée par Dominique Duperret, Secrétaire général,
- de l'expérience de promoteurs, notamment Guy Portmann, PDG de France-Terre et Vice-président du Syndicat national des aménageurs-lotisseurs.

Les ADIL des Côtes d'Armor (M. François-Olivier Gouraud), de l'Yonne (M. Hervé Couteille) et de Seine et Marne (M. Xavier Bartoli) ont accepté d'être particulièrement sollicitées par le rapporteur.

⁵ Particulièrement les travaux de M. Buret de l'agence d'urbanisme de Toulouse.

⁶ L'UNCFMI regroupe l'essentiel des professionnels qui exercent le métier de constructeur dans le cadre de la loi du 19 décembre 1990.

1 L'évolution des espaces ruraux et périurbains

Dans quel contexte s'exprime la demande d'accession sociale à la propriété du logement ?

1.1 A la recherche du rural

L'espace « à dominante rurale » est défini par l'INSEE en opposition à l'espace « à dominante urbaine » dans lequel vivent huit Français sur dix.

L'espace urbain ne se limite plus aux territoires agglomérés caractérisés par la continuité du bâti. Il repose, depuis les définitions de 1996, sur l'attractivité des villes en termes d'emplois, mesurée par le taux de migrations alternantes : l'espace « à dominante urbaine » regroupe les aires urbaines (pôles urbains et leur couronne périurbaine) et les communes multipolarisées⁷. L'espace périurbain rassemble l'ensemble des couronnes périurbaines et des communes multipolarisées.

L'espace « à dominante rurale » reste assez hétérogène et regroupe, depuis 1999, trois catégories de communes : celles localisées dans les pôles d'emploi de l'espace rural, celles situées dans la couronne de ces pôles d'emploi et enfin les autres communes de l'espace à dominante rurale, qui constituent le rural isolé (ou profond)⁸.

L'espace « à dominante rurale » connaît une progression démographique globale, amorcée depuis 1975 et liée depuis 1990 à l'arrivée de nouveaux habitants. En 1999, l'espace rural a retrouvé le même nombre d'habitants qu'en 1960. Le solde migratoire y est devenu nettement positif alors que le solde naturel y est de plus en plus négatif. Désormais les arrivées l'emportent sur les départs dans plus de six communes sur dix. Seule une vingtaine de départements, au sein desquels les communes appartiennent en majorité à l'espace « à dominante rurale », présente un solde migratoire négatif. Enfin, huit cents cantons, essentiellement regroupés sur une diagonale Pyrénées – Massif Central – Ardennes, sont en déclin. Pour la première fois le solde migratoire du rural isolé est devenu positif, ce qui résulte principalement des migrations de retraite. Les statistiques de description des territoires mettent en évidence **un rétrécissement régulier et apparemment inéluctable des espaces « à dominante rurale »** qui

⁷ Un pôle urbain est une unité urbaine continue regroupant plus de 5 000 emplois. Il est entouré de sa couronne périurbaine (dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans l'aire urbaine) et de communes multipolarisées (dont 40 % des actifs travaillent dans plusieurs aires urbaines sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles).

⁸ Les pôles d'emploi de l'espace rural comptent plus de 1500 emplois, leur couronne est formée de communes dans lesquelles plus de 40 % des actifs travaillent dans le pôle rural. Les autres communes de l'espace « à dominante rurale » regroupent le solde.

couvrent encore 59 % du territoire métropolitain en n'hébergeant que 18 % de la population nationale.

Mais le rural, tel qu'il est perçu par ses habitants, déborde largement l'espace « à dominante rurale ». Les communes périurbaines couvrent près du tiers du territoire national et la plupart comportent des paysages décrits comme campagnards ou ruraux. Une commune périurbaine, directement dépendante d'une ville en termes d'emploi, peut offrir une physionomie très rurale.

C'est ce qui a conduit l'INSEE à ret enir, dans un récent rapport⁹ pour la DATAR portant sur la structuration du milieu rural, un territoire plus vaste que le seul espace à dominante rurale : le « référentiel rural élargi » couvre l'ensemble du territoire français à l'exception des unités urbaines de plus de 30 000 habitants.

Le référentiel rural élargi permet de mettre en évidence les évolutions contrastées de la population dans l'espace rural.

Les bassins d'habitat ruraux appuyés à des pôles urbains, les plus nombreux, suivent, dans 43 % des cas, une dynamique démographique assez forte et régulière, mais sont, pour 30 % d'entre eux, en déclin confirmé. A l'inverse les bassins d'habitat appuyés sur des pôles d'emploi situés dans l'espace rural ne sont que 25 % à témoigner de dynamisme quand 46 % sont en déclin. Enfin les bassins appuyés sur une commune du reste de l'espace rural sont en déclin dans 55 % des cas mais 12 % sont dynamiques et offrent l'exemple d'un renouveau du rural profond.

1.2 L'agricole ne fait plus le rural mais marque encore le périurbain

Les études de prospective de la DATAR sur l'espace rural¹⁰ portaient d'un constat clair : l'espace rural productif ne s'identifie plus à l'agriculture. L'ampleur du recul démographique dans l'agriculture en témoigne : **les agriculteurs ne représentent guère plus de 10 % de la population active en milieu rural**, après une baisse de 35% du nombre d'exploitations agricoles entre 1998 et 2000.

Pourtant le rôle de l'agriculture dans les dynamiques rurales demeure important car cette activité occupe toujours le territoire : L'agriculture utilise 33 millions d'hectares sur les 55 millions de l'espace national, avec un recul sur les vingt dernières années limité à 5% en raison d'une redistribution efficace des terres. L'augmentation récente du prix des

⁹ Rapport du groupe de travail « Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie », rédigé par l'INSEE avec la participation de IFEN, INRA, SCEES, pour la DATAR, juillet 2003.

¹⁰ Les conclusions de ce groupe de prospective sur l'avenir des espaces ruraux sont réunies dans « Repenser les campagnes », ouvrage collectif dirigé par Philippe Perrier-Cornet, publié aux éditions de l'Aube, 2002. Les auteurs indiquent notamment que la bourgeoisie s'est détournée de la ville dès le XVI^e siècle, que la France rurale de l'Ancien Régime était le siège d'activités autant agricoles qu'artisanales ou préindustrielles et que les fabriques nées de la révolution industrielle étaient localisées dans les petites villes et les bourgs jusqu'à la III^e République.

terres agricoles sur certains territoires semble résulter des politiques communautaires d'agriculture plus que de la contagion des prix fonciers urbains.

Les territoires ruraux restent donc un espace productif, même après la disparition du monopole de l'agriculture. Ils regroupent un cinquième des emplois nationaux. Les activités de services représentent plus de la moitié des emplois ; en ce sens la tertiarisation de l'économie rurale est déjà une réalité. Le nombre des emplois industriels augmente sensiblement, notamment dans l'agroalimentaire, mais aussi ceux du secteur des biens intermédiaires et d'équipement qui déclinent en milieu urbain. A contrario, les emplois diminuent dans la majorité des petites communes des zones rurales isolées, témoignant d'une perte de vitalité des centres-bourgs et d'une disparition des commerces et des services. Le rural profond vit d'abord de ses relations avec les autres territoires plus que de son développement endogène. Les ruraux y sont très rarement agriculteurs mais ont une activité soit dans les services, soit dans des PME disséminées sur le territoire, soit dans des villes plus ou moins proches. Tout cela, conjugué avec la double activité des conjoints, fait que les implantations de populations rurales se développent ou se maintiennent, mais avec une demande de services analogues à ceux existant à proximité des villes.

Dans les communes périurbaines, **plus de la moitié de la superficie est de la « surface agricole utilisée »** (SAU) sur laquelle exercent un tiers des exploitations agricoles nationales. Le rapport Dassonville¹¹ souligne la raréfaction des installations de jeunes agriculteurs et l'insécurité pour l'avenir des exploitations. Comme les agriculteurs perdent peu à peu leurs mandats locaux, ils éprouvent des difficultés croissantes à faire valoir leur point de vue.

1.3 L'étalement urbain se poursuit

Ville et campagne s'interpénètrent désormais, formant parfois une continuité sans frontière marquée entre espace urbain et rural.

En termes quantitatifs **la réduction du foncier rural est relativement limitée**. Les terres agricoles et forestières ont perdu 0,6 % du territoire au cours des années 90, soit environ 40 000 hectares par an dont 30 000 pour des usages résidentiels (incluant des jardins). Le bâti lui-même a consommé 13 000 ha par an, dont seulement la moitié pour l'habitat, l'autre part étant consacrée aux activités économiques.

La périurbanisation s'est développée à partir de la révolution industrielle en créant des quartiers de banlieue. Mais depuis trente ans l'implantation hors agglomération, le long

¹¹ « Rapport de la mission interministérielle chargée de proposer des modalités de renforcement de l'intervention publique foncière dans les espaces périurbain », présidée par Alain Dassonville (IGREF), février 2003.

des axes routiers, de zones d'activités largement dimensionnées, de centres commerciaux ou de loisirs et parfois d'équipements publics (hôpitaux, universités...) est une des causes de la progression constatée de l'étalement urbain. Cette évolution explique une augmentation du nombre d'emplois plus élevée dans les communes périurbaines que dans les pôles urbains. Ce phénomène tend à s'accroître depuis 1990.

Le dernier recensement, en 1999, a montré que le mouvement de périurbanisation se poursuit, à un rythme moins soutenu cependant que dans les deux décennies précédentes. Si le périurbain a gagné 3,5 millions de personnes entre 1990 et 1999, ce fort accroissement résulte pour l'essentiel du rattachement au périurbain de communes (et donc de leurs habitants) classées précédemment dans l'espace rural.

A classification constante, le dernier recensement a mis en évidence un tassement de la périurbanisation qui pourrait laisser présager un ralentissement du mouvement d'étalement urbain. Le rural fait le plein à l'ombre des villes dynamiques et l'intensité des processus de périurbanisation varie en fonction de la vitalité des villes qui structurent les territoires¹².

Seules les communes ou intercommunalités de grande taille, dont les possibilités de construction sont limitées, cherchent des possibilités de densification et d'extension organisée. En milieu périurbain, les élus consultés à l'occasion de cette mission ont dit s'efforcer de gérer prudemment la croissance afin de respecter le caractère rural de leur commune, d'adapter en permanence population, emplois et équipements publics et de ne pas déséquilibrer les finances locales. En milieu rural, c'est parfois pour éviter la fermeture de l'école que les conseils municipaux décident de favoriser l'accueil de nouveaux ménages.

La construction de maisons individuelles, autrefois localisée dans les communes rurales les plus proches des villes, s'étend désormais à un périmètre de plus en plus large autour des bassins d'emplois urbains. **L'étalement urbain observé résulte d'une dispersion de l'habitat sans plan d'ensemble ni utilisation économe de l'espace.**

Le desserrement urbain a facilité l'accès à des logements plus grands alors même que la taille des ménages se réduit.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les Français disposaient de 0,9 pièce par personne. Le nombre de personnes par logement a augmenté jusqu'en 1963.

Aujourd'hui la taille des logements a presque doublé, reflétant l'augmentation du niveau de vie et le parc de logements comporte en moyenne 1,7 pièce par habitant.

La dispersion de l'habitat peut correspondre à une forme traditionnelle d'implantation, comme dans les pays de bocage ou en moyenne montagne. Ailleurs elle peut soutenir

¹² « Évolutions contrastées du rural » par Pascale Bessy-Pietri, Mohamed Hilal et Bertrand Schmitt, INSEE Première n° 276, juillet 2000.

la re dynamisation d'espaces périphériques en déclin, comme dans certaines communes rurales ouvrières du nord de la France.

Mais l'étalement urbain, forme la plus excessive de la périurbanisation, phénomène moderne d'urbanisation éclatée et souvent mono-fonctionnelle, est contestable au nom du développement durable.

1.4 Une demande constante de maison individuelle

La préférence pour la propriété s'exprime dans de nombreux pays, même si elle est chaque fois présentée comme une spécificité nationale¹³.

Sur le marché français comme dans les pays anglo-saxons, «**tendanciellement on loue un appartement et on achète une maison** »¹⁴. Si dans les pays du sud de l'Europe (Espagne, Grèce, Portugal) la propriété de son appartement est très développée, en France l'accession en collectif est un phénomène relativement récent.

La prédilection d'une majorité des français pour la maison individuelle est une donnée permanente¹⁵, résultant de nombreux facteurs.

Déjà en 1945 l'Institut national d'études démographiques constatait que les trois quarts des Français souhaitaient vivre dans une maison individuelle¹⁶.

Au souci de répondre aux attentes des citoyens, s'ajoutent des préoccupations publiques partagées quelles que soient les sensibilités politiques : la propriété est envisagée comme le moyen d'une plus forte implication des habitants dans la vie locale. De plus, les aides à l'accession sont jugées moins coûteuses à court terme pour les finances publiques que celles tournées vers le locatif puisque les ménages, pour devenir propriétaires, consentent des efforts financiers largement supérieurs à ceux qu'ils supportent en tant que locataires. Enfin la diversité des statuts d'occupation dans un même espace est présentée comme un premier pas vers la mixité sociale¹⁷.

¹³ « Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale », rapport établi à l'attention du ministre de l'équipement par Bernard Ailleret (CGPC) et Bernard Vorms (ANIL), avril 2003.

¹⁴ André Massot dans « Le logement en France et au Royaume-Uni », Habitat n° 35, Cahiers de l'IAURIF, août 2003.

¹⁵ Pourtant cette assertion doit être nuancée en fonction du parcours résidentiel : jeunes adultes et personnes âgées privilégient plus souvent la présence en centre-ville. Par ailleurs une valeur des logements plus élevée en centre-ville qu'en périphérie traduit la préférence des habitants.

¹⁶ Cité par Théodore Zeldin (« Les Français », Fayard, 1983) qui attribue la construction de logements collectifs à la puissance des urbanistes et architectes.

¹⁷ Le consensus politique autour de la valeur de la mixité sociale est d'autant plus notable qu'il contraste avec les positions scientifiques. Cf. « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », R. Epstein et T. Kirszbaum, Regards sur l'actualité - Compétitivité de la France - La documentation française, avril 2003.

La part des ménages propriétaires de leur résidence principale est ainsi passée d'une moyenne nationale de 33 % en 1954 à celle de 56 % aujourd'hui (et même 68% dans les Côtes d'Armor).

Les motivations des ménages sont connues¹⁸ : l'acquisition reste pour les catégories modestes et moyennes le symbole d'un parcours résidentiel réussi et la marque d'un changement valorisé de statut social. Elle garantit le « maintien dans les lieux » et permet d'accéder à l'habitat individuel. L'accession constitue également pour les ménages modestes, le premier outil de constitution d'un patrimoine. L'inquiétude sur les retraites confère une importance nouvelle à cet enjeu. Les accédants présentent alors les engagements qu'ils souscrivent comme une façon de se contraindre à épargner. Épargne forcée contre loyer ressenti comme un versement à fonds perdus, cet avantage constitue une motivation et un argument de vente, qui dispense d'un calcul financier¹⁹, au demeurant difficile à établir.

Parallèlement l'offre locative sociale ne correspond souvent pas aux souhaits des locataires quant à la qualité de leur environnement. Le souhait de quitter son quartier, particulièrement dans les banlieues dévalorisées, constitue ainsi une forte motivation des candidats à l'accession, après la recherche d'un logement plus grand. Jugements sur la valeur de l'environnement et sur la qualité du voisinage sont assez difficiles à démêler. Le bruit, notamment celui des voisins, est cité comme source majeure d'insatisfaction.

En regard du prix du foncier, la hiérarchie des critères de choix privilégie alors logiquement, pour cette accession très largement familiale et périurbaine, l'agrément du quartier, la disposition d'espace, la proximité de la nature puis l'équipement scolaire. La desserte par les transports en commun ne figure parmi les critères déterminants que pour les ménages des grandes agglomérations. La proximité des commerces et services urbains demeure quoiqu'il en soit un critère d'ordre secondaire, seuls les ménages de taille réduite et les familles des petites villes de province s'y montrant plus sensibles. En fait, les candidats à l'accession se soucient plus de l'accessibilité de ces équipements que de leur proximité immédiate : l'amélioration des dessertes routières, y compris en périphérie, ôte à la proximité des commerces et services son caractère discriminant pour le choix de la localisation. Il en est tout autrement de la proximité et de la qualité des écoles.

La dernière enquête logement²⁰ de l'INSEE indique qu'un ménage sur quatre déclare vouloir changer de logement, les candidats étant avant tout locataires dans un immeuble collectif. Vouloir déménager signifie d'abord disposer d'un logement plus grand, puis

¹⁸ « Le projet logement des français », Habitat-Actualité n° 49, janvier 1995.

¹⁹ Les ADIL réalisent de véritables plans de financement pour les candidats à l'accession qui viennent s'y informer, mais la comparaison avec le coût du locatif entre peu en ligne de compte.

²⁰ « De plus en plus de logements individuels », par Alain Jacquot, INSEE Première n° 885, février 2003.

résider en maison individuelle et devenir propriétaire. En dehors des centres-villes, nombre de ceux qui restent dans les logements collectifs n'ont pas véritablement de choix.

Dans le neuf l'attrait pour le logement individuel s'explique par un fort avantage de prix. Les maisons individuelles construites entre 1997 et 2002 ont une superficie moyenne de 114 m². En comparaison les appartements ne mesurent que 61 m², pour un prix de construction par m² toujours supérieur (de 10 à 300 %, à niveau de prestation équivalent, selon les cas étudiés²¹) et une charge foncière très variable selon la localisation du bien mais généralement nettement plus élevée que celle d'un pavillon. Pour les seules opérations neuves ayant bénéficié d'un prêt à taux zéro, le prix d'acquisition moyen du m² habitable reste de 24 % en faveur de la maison individuelle.

La propriété reste d'autant plus attrayante que les conditions d'accès au parc locatif peuvent constituer une barrière dissuasive. L'offre locative reste fréquemment localement inadaptée à la demande, particulièrement celle centrée sur les grands logements en agglomération et les maisons individuelles en milieu rural.

En milieu rural, le choix d'une commune est le premier critère de recherche, plus qu'une forme d'habitat déterminée. Ensuite la préférence entre un centre-bourg, un quartier de maisons individuelles alentour ou la pleine campagne porte sur la qualité du logement et de son environnement : maison ancienne plus ou moins dégradée mais à bas prix dans le bourg ou en campagne, maison individuelle neuve ou achat d'ancien plus ambitieux dès lors que les ressources sont suffisantes.

Même si la demande locative est en nette progression, les logements disponibles sont rarement conformes aux exigences des locataires en mesure de choisir. Ainsi, dans de petites villes (d'environ 2000 à 5000 habitants) du rural profond, notamment dans le Massif central, la mission a pu constater **la persistance de quartiers très dégradés en centre-ville**, principalement occupés par des populations immigrées. Dans les bourgs ou villages de taille plus réduite, les élus déplorent l'effet d'image de logements vacants ou abandonnés même s'ils ne sont pas nombreux.

1.5 La concurrence des résidences secondaires

La France détient le record mondial du nombre de résidences secondaires par habitant et près d'un tiers des logements situés en milieu rural ne sont pas des résidences principales.

²¹ « Coûts-avantages des basses densités résidentielles : état des lieux », étude de l'ADEF pour l'UNCM et le Crédit foncier de France, janvier 2001.

Le dernier recensement fait apparaître que la croissance du parc de résidences secondaires, régulière depuis la fin de la seconde guerre mondiale, se ralentit : il n'est pas rare que des « maisons de campagne » implantées dans les grandes périphéries urbaines (comme le Bassin parisien) ou sur le littoral soient à nouveau occupées à titre de résidences principales. En revanche, les résidences secondaires gagnent encore dans certaines régions, particulièrement en Bretagne, en France méridionale, dans les zones frontalières et d'une manière générale dans le rural profond.

Cette demande possède encore un fort potentiel lié à la saturation des espaces balnéaires et de haute montagne. Le taux des Français qui partent en vacances est passé de moins de 40 % au début des années soixante à plus de 60 % en 1999. Les enquêtes de l'INSEE témoignent de l'évolution des préférences des Français en matière de lieux de vacances, la campagne devançant depuis peu la mer et la montagne. Le fractionnement du temps libre devrait profiter aux espaces ruraux : la fréquence croissante de l'occupation des résidences secondaires génère des retombées positives sur l'économie locale.

Dans les communes rurales en déclin démographique, la transformation de maisons de terroir (ou « de pays ») en résidences secondaires est une opportunité pour la préservation du patrimoine. Mais dans les communes rurales observées à l'occasion de cette mission, ce sont les phénomènes de **concurrence directe avec les besoins locaux de résidences principales qui sont les plus apparents.**

Cependant les élus hésitent à freiner l'hébergement touristique car, dans les régions rurales affectées par les difficultés des activités traditionnelles, le tourisme est de plus en plus considéré comme une possibilité de diversification de l'économie. De plus le logement touristique semble aujourd'hui plus rentable pour un propriétaire, par vente comme résidence secondaire ou investissement pour un gîte rural, que la location d'un logement permanent.

2 Quelques données sur le prêt à taux zéro

Le prêt à taux zéro est une aide financière destinée à alléger la charge de remboursement d'emprunt des accédants à la propriété. Prenant la suite du Prêt à l'Accession à la Propriété (PAP), il présente la caractéristique d'être banalisé, -il peut être distribué par l'ensemble des établissements de crédit-, non contingenté et socialement plus juste puisque le montant de l'aide publique est inversement proportionnel au revenu du ménage. En revanche, il épouse la plupart des caractéristiques du PAP pour ce qui concerne les opérations qui peuvent être financées, construction neuve et acquisition-amélioration : de fait il finance majoritairement des maisons individuelles construites en secteur diffus.

2.1 Un dispositif social sans programmation territoriale

Lors de sa création en 1995, le prêt à taux zéro s'est substitué à une autre formule de prêts bonifiés, le PAP, ainsi qu'à diverses dispositions fiscales. L'objectif poursuivi était de mettre en œuvre un mécanisme d'aide à l'accession plus simple, plus efficace et plus équitable.

Le prêt à taux zéro est une avance remboursable sans intérêts destinée aux ménages modestes qui acquièrent un premier logement pour en faire leur résidence principale. A la différence du PAP qui était un prêt principal, il s'agit d'un prêt complémentaire, en substitution partielle à l'apport personnel, venant s'ajouter à un prêt libre, conventionné ou à un prêt à l'accession sociale. Le prêt à taux zéro couvre en moyenne 14% du montant de l'opération d'acquisition.

Il ne peut dépasser 20 % du montant total de l'opération ni 50 % de l'ensemble des autres prêts de long terme.

Le montant maximal du prêt à 0 % ne dépend pas des revenus du bénéficiaire mais augmente avec la taille du ménage.

Parmi les ménages accédant à la propriété à l'aide d'un prêt à taux zéro, un profil est dominant : des familles composées de deux parents de moins de 40 ans²² et d'au moins un enfant, disposant d'un revenu mensuel en 2002 compris entre 2 et 3 SMIC. Les conditions d'éligibilité en termes de ressources des ménages ont été fortement assouplies par rapport au PAP, permettant encore en 2003, malgré l'absence d'actualisation des tranches de revenu²³, à plus de 80 % de la population de bénéficier

²² Cette caractéristique est une conséquence de la limitation de l'aide à la primo-accession.

²³ La non-réévaluation des barèmes est la critique la plus fréquemment exprimée par ceux qui dénoncent la « PAPisation » du PTZ par anémie progressive.

potentiellement de son aide. Les plafonds de revenus sont plus élevés en région d'Île-de-France pour tenir compte du coût des opérations.

Le montant de l'aide publique décroît avec le niveau des revenus du bénéficiaire. Le ciblage social de l'aide repose sur le mécanisme de remboursement du prêt. En effet les conditions financières de remboursement (durée du différé d'amortissement¹ et période de remboursement du capital) varient selon la tranche de ressources des ménages. La perte actuarielle subie l'établissement de crédit du fait de l'absence d'intérêt est intégralement compensée par l'Etat au moyen d'une subvention, celle-ci diminuant nettement à mesure que les tranches de revenus s'élèvent. Le nombre de bénéficiaires est ainsi important (de l'ordre de 100 000 nouveaux prêts par an) pour une aide globale de l'État limitée (778 millions d'euros inscrits en 2003). L'aide réelle n'est véritablement « solvabilisatrice » que pour les accédants les plus modestes alors qu'elle brille surtout par son affichage commercial pour ses bénéficiaires les plus aisés. Globalement, le prêt à taux zéro a souffert de ce que ses barèmes n'ont pas été remis à jour depuis 1996. La baisse des taux de prêt est venue heureusement compenser la baisse du pouvoir solvabilisateur du prêt à taux zéro.

Contrairement au PAP, l'aide actuelle peut être distribuée sous sa responsabilité par tout établissement de crédit ayant conclu une convention avec l'État². Le prêt à taux zéro est « à guichet ouvert », **il n'est pas contingenté**³. A ce titre il ne fait pas l'objet d'une répartition territoriale ni d'une instruction administrative.

¹ Pour 2004, la décision a été prise de rétablir la durée d'origine du différé pour les deux premières tranches du barème. La réduction de cette durée depuis 1996 avait eu pour effet de désolvabiliser les emprunteurs en raccourcissant mécaniquement la durée du prêt principal, les prêteurs s'efforçant d'établir les plans d'amortissement de telle sorte que le remboursement du prêt à taux zéro ne commence qu'à l'issue de l'amortissement du prêt principal. L'augmentation des durées de différé applicable depuis le 1^{er} janvier 2004 constitue donc une mesure positive pour les emprunteurs dont les revenus n'excèdent pas 2 SMIC. En contrepartie, les périodes de remboursement pour les tranches les plus élevées sont raccourcies. En outre, ces dispositions s'accompagnent d'une mesure destinée à cibler l'aide sur les ménages qui en ont le plus besoin ; elle consiste à prendre en compte dès que possible les revenus perçus l'année précédant celle de l'offre de prêt (année dite n-1) au lieu de ceux perçus deux ans auparavant (année dite n-2). Globalement, ces mesures renforcent l'équité du produit tout en permettant des économies budgétaires.

² Dans les faits les trois quarts des prêts sont distribués par les cinq établissements déjà très présents dans le secteur du logement, les trois généralistes bien implantés, dans le milieu péri-urbain et rural (Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Caisse d'Epargne) et les deux principaux établissements spécialisés (Crédit Foncier, Crédit Immobilier,). La complexité de montage des dossiers de prêt à taux zéro favorise cette concentration de la production sur un petit nombre d'établissements, au demeurant bien répartis sur l'ensemble du territoire et entre lesquels la concurrence est très vive.

³ Cependant son volume global est régulé au plan national par la réglementation de ses critères d'attribution.

Sans aucune prise sur sa distribution, les Directions Départementales de l'Équipement (DDE), bien que disposant des données concernant les prêts à taux zéro, attachent peu de prix à leur exploitation locale ²⁷.

A l'inverse du PAP, le prêt à taux zéro ne permet plus le préfinancement des opérations auprès des promoteurs ²⁸, ce qui réduit son avantage pour les opérations groupées de maisons individuelles ²⁹. De fait, dès lors que la localisation est très recherchée et le coût du foncier élevé, le professionnel préfère, s'il le peut, réaliser une opération de promotion plutôt que de réduire son intervention à la seule production d'un lotissement. Les opérations groupées sont ainsi réalisées sur du foncier cher, peu compatible avec les plafonds du prêt à taux zéro. Les quelques réalisations observées qui font exception ont toutes été produites (avec succès) par des opérateurs sociaux ayant obtenu une participation financière de la commune pour l'acquisition du foncier.

Comme le PAP, pour la construction de maisons individuelles, **ce mécanisme fonctionne d'autant mieux que le marché est peu tendu**, constaté par des prix fonciers modérés. Les projets sont en effet plus faciles à financer s'ils se trouvent dans des localisations où le coût d'une opération reste compatible avec les revenus des ménages modestes.

2.2 Une aide toujours limitée dans l'ancien

En 1984, le rapport Treppoz a mis en évidence la confusion entre l'aide au logement et l'aide à l'activité de construction. L'aide de l'État est essentiellement destinée à ceux qui, en s'endettant pour accéder à la propriété, vont concourir à créer des logements supplémentaires ou à réaliser des travaux très importants dans des logements existants. Cette spécificité française nuit à la fluidité du marché et peut avoir pour conséquences dommageables d'orienter les primo-accédants les plus modestes vers des logements plus coûteux et de les exposer au risque de surendettement et à une forte décote en cas de revente précoce. Il n'est pas rare qu'on lui impute une responsabilité dans la désertification des centres-bourgs. A contrario, il est à craindre que des aides ouvertes à

²⁷ La SGFGAS met à disposition des DDE, par l'intermédiaire de la DGUHC, les statistiques départementales annuelles du prêt à taux zéro. Les DDE elle-mêmes disposent de ces informations localisées lorsqu'elles liquident les taxes d'urbanisme dix-huit mois après la délivrance des autorisations de construire.

²⁸ Ce préfinancement était d'ailleurs l'objet de nombreuses critiques, nombre de logements ainsi financés étant ensuite acquis par ménages ne pouvant prétendre au bénéfice du PAP ; il s'agissait alors d'une bonification injustifiée du financement de la promotion.

²⁹ Aujourd'hui l'accès facile au crédit par les promoteurs et les taux bas du marché relativisent cet inconvénient. De plus une opération groupée reste plus simple à monter, sur le plan administratif, qu'un lotissement.

l'ancien ne s'évaporent dans un effet haussier sur les prix, ce qui est principalement à redouter sur les territoires à marché tendu.

Comme le PAP, le prêt à taux zéro reste indirectement une aide en faveur de l'activité du bâtiment : il est réservé à la construction neuve ou à l'acquisition -amélioration à condition que les travaux représentent au moins 35% du montant de l'opération.

L'importante quotité des travaux (près de 54% du prix d'achat du bien immobilier) à réaliser obligatoirement lors de l'achat d'un logement construit depuis plus de vingt ans est à l'origine du relativement faible taux d'opérations aidées dans l'ancien (en 2002 13% des prêts en moyenne nationale³⁰).

En logement collectif ancien (moins de 1% des opérations aidées), la nécessité d'entreprendre des travaux de remise en état à hauteur de plus de la moitié du prix d'achat de l'appartement laisse en général présager un état de vétusté équivalent des parties communes, ce qui rend l'opération peu attractive.

Dans l'habitat ancien en milieu rural (5% des opérations aidées), les logements sont en moyenne plus vieux et plus inconfortables. Des acquéreurs très modestes consacrent l'essentiel de leurs disponibilités à l'achat du bien, ne pouvant financer l'ensemble des travaux lors de l'achat.

Ce dysfonctionnement est particulièrement signalé en zone rurale en déclin : les accédants les plus modestes ne peuvent prétendre à un prêt à taux zéro et de ce fait, renoncent à leur acquisition ou achètent sans être en mesure de réaliser les travaux que l'état du logement exigerait. Dans ce dernier cas de figure, ce sont à la fois la sécurité de l'opération et la qualité du parc qui en souffrent.

En 1996, à titre provisoire, la quotité obligatoire de travaux a été abaissée à 20 % sur l'ensemble du territoire, soit un montant de travaux supérieur au quart du prix d'achat. Une étude de l'ANIL³¹ a montré que la progression de l'acquisition-amélioration avait affecté les différents marchés proportionnellement à la part qu'y occupait déjà l'ancien avec travaux par rapport au neuf : dans les marchés tendus le prêt à taux zéro est devenu moins anecdotique et dans les zones rurales s'est engagée une meilleure valorisation du patrimoine ancien par une réalisation anticipée des travaux. L'expérience de 1996 s'est traduite par un surcoût budgétaire élevé, près de 260 millions d'euros, expliquant que la mesure ne fut pas reconduite. **Pour autant l'expérience de 1996 a révélé une demande latente dont la satisfaction mériterait d'être ciblée en fonction d'objectifs d'aménagement du territoire.**

Le principal obstacle à la réalisation d'opérations d'acquisition-amélioration réside dans leur difficulté. C'est d'ailleurs en acquisition-amélioration que le taux de sinistres était le plus élevée en PAP ; or **dans l'ancien il n'existe pas de professionnels offrant une prestation globale**, à savoir une maison vendue et améliorée à prix et à délai convenus en contrepartie d'une mensualité nette connue, à l'instar de ce que propose le

³⁰ Hors Île-de-France, la moyenne départementale s'étage entre 3% pour le Var et 44% en Creuse.

³¹ « Le prêt à 0 % en acquisition -amélioration. Les effets de la baisse de la quotité de travaux obligatoires », étude réalisée sous l'égide de l'observatoire des pratiques du conseil national de l'habitat, ANIL, 1997.

constructeur de maisons individuelles ou le promoteur en neuf. Il est même douteux, dans les conditions actuelles de fonctionnement du marché, qu'une telle profession, qui s'apparenterait à celle de « marchand de biens social » soit viable. Ainsi la demande sociale d'un tel service global n'est pas satisfaite. La difficulté pour un candidat à l'accession à conduire une telle opération croît alors avec la quotité de travaux à réaliser. D'autant qu'en cas de revente forcée la valeur du gage peut s'avérer faible, le coût de travaux inadaptés ou mal conduits ne se traduisant pas mécaniquement dans la valeur du logement.

2.3 Une implantation différenciée selon les territoires

A l'inverse des opérations aidées par le prêt à taux zéro, les transactions immobilières nationales intéressent avant tout l'ancien. Selon l'enquête logement de l'INSEE de 2002, le marché du neuf, qui concernait seulement 30% des acquisitions de résidences principales en 1996, n'en représente désormais que 25 %.

L'habitat individuel poursuit sa progression: il représente 62 % des logements construits entre 1997 et 2002.

Alors qu'en 1993 se bâtissaient environ 120 000 maisons individuelles³², il s'en construit actuellement environ 190 000 par an, dont 100 000 par l'intermédiaire d'un constructeur de maisons individuelles³³, 35 000 d'un promoteur et 8 000 d'un architecte, le reste s'effectuant hors de ces trois statuts.

En 2002, plus de 102 000 prêts à taux zéro ont été émis pour un montant global prêté de 1,6 milliard d'euros et un coût total d'opérations financées de 11,6 milliards d'euros. Le coût moyen d'opération est d'environ 114 000 euros, foncier compris.

Les bénéficiaires aux revenus les plus modestes se dirigent relativement plus vers les logements anciens.

Entre 1997 et 2002, l'espace périurbain a accueilli 41 % de l'ensemble des prêts à taux zéro. Les pôles urbains en ont concentré 34 % .

L'espace à dominante rurale a abrité 25 % de ces prêts répartis pour 6 % dans les pôles d'emploi de l'espace rural, pour moins de 1% dans leur couronne et surtout pour 18 % dans les autres communes qui constituent le rural profond.

³² Il faut toutefois rappeler qu'en 1980 il s'est construit 265 000 logements individuels. Ce nombre a chuté jusqu'en 1993.

³³ Ceux-ci ont souscrit une garantie de bonne fin extérieure à l'entreprise, dans le cadre de la loi du 19 décembre 1990. Ils demandent à ce titre d'exclure du bénéfice des prêts à taux zéro les entreprises de construction de maisons individuelles n'ayant pas cette charge.

En moyenne nationale les opérations aidées se répartissent entre 76 % en maison individuelle neuve, 12 % dans l'individuel ancien, 11 % dans le collectif neuf et moins de 1 % dans le collectif ancien.

Mais ces taux varient fortement selon les départements : pour l'individuel neuf de 93 % dans le Gard et 91 % dans l'Eure à 51 % dans les Alpes Maritimes et 50 % dans le Rhône (et même 16 % dans les Hauts-de-Seine et 15 % à Paris).

Il faut noter que dans l'espace rural, l'acquisition de logements anciens ne représente que 5 % des opérations aidées, soit moins de la moitié de la moyenne nationale. Ce taux est de surcroît en baisse régulière. La faiblesse de l'acquisition-amélioration y est présentée comme la conséquence de la forte quotité de travaux obligatoires.

Hors zone agglomérée, l'aide à l'accession sociale se porte essentiellement sur l'habitat individuel. **La maison individuelle représente 86 % des opérations d'accession aidée en périurbain et plus de 80 % en espace rural.**

En milieu périurbain, les propos recueillis sur le grippage de l'accession sociale en raison de l'augmentation récente du prix du foncier ne sont pas (ou pas encore) validés par les statistiques annuelles de la SGFGAS³⁴ : les constructions les plus modestes se reportent sur l'arrière pays.

Dans les territoires classés en secteur tendu, comme dans la première couronne des grandes agglomération ou en Haute-Savoie, le faible nombre de prêts distribués s'explique par le coût élevé du foncier et donc des opérations.

En raison de ses caractéristiques, **le prêt à taux zéro finance la quasi-totalité de la construction des maisons individuelles d'entrée de gamme .**

En moyenne nationale, il participe à environ quatre constructions de maison individuelle sur dix.

Mais cette proportion est aussi très variable selon les départements : de 56 % dans le Cher, la Loire et la Saône-et-Loire à 21 % dans les Alpes Maritimes et 17 % en Corse.

Dans l'espace à dominante rurale, la dernière enquête -logement de l'INSEE indique qu'en 2002 environ 67 000 accédants récents³⁵ ont bénéficié d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition d'une construction neuve, soit 65 % des accédants récents en logements neufs. Ce taux s'élève à 70 % hors des pôles d'emploi de l'espace rural³⁶.

³⁴ Pour un nombre de dossiers totaux relativement stable ces trois dernières années, les emprunteurs disposant de moins de deux SMIC restent constants autour de 25 % de l'ensemble des bénéficiaires dans les communes périurbaines et de 35 % dans les communes rurales.

³⁵ Accédants ayant acquis leur logement depuis moins de quatre ans, soit de 1998 à 2001 incluse.

³⁶ D'après « La reprise de l'accession à la propriété », par Marion Daubresse, INSEE Première n° 913, juillet 2003.

En 2002 le nombre moyen de prêts à taux zéro était d'environ trois par commune située en territoire périurbain, six en pôle d'emploi de l'espace rural et un dans les autres communes de l'espace rural. Mais là encore **les moyennes, citées comme indicateur de l'impact territorial de l'aide, recouvrent une grande disparité.**

Dans les communes de troisième couronne où le foncier est relativement bon marché, le taux de maisons construites à l'aide du prêt à taux zéro s'élève parfois au-dessus de 95%, marquant ainsi une absence de mixité sociale.

Il est alors difficile de réunir dans un même jugement des territoires où les constructions aidées sont réparties sur de nombreuses communes (comme par exemple dans le nord et le centre de la France) et des zones de marché très tendu où l'aide est massivement concentrée en périphérie éloignée.

3 L'impact du prêt à taux zéro

3.1 Un impact certain sur les marchés de l'habitat

L'effet de levier du prêt à taux zéro, comme de toute aide à l'accession sociale à la propriété, est l'objet d'appréciations divergentes. La mission d'évaluation de 2001 a montré que, selon la méthode utilisée, la proportion des opérations déclenchée grâce au prêt à taux zéro varie entre 10 et 25% du nombre de prêts distribués. La possibilité de parvenir à une évaluation précise de l'impact de l'aide sur la décision des particuliers doit donc être considérée avec une grande prudence.

Comme toute subvention publique sur un marché dont l'offre n'est pas infiniment flexible, le prêt à taux zéro a nécessairement **un impact sur les prix** : une partie de la subvention est absorbée par l'augmentation des prix. Cependant l'effet prix peut être considéré comme faible sur le coût de construction des maisons individuelles, qui représente plus de 80 % du coût moyen d'une opération aidée, en raison du caractère très concurrentiel de ce secteur comportant peu de goulets de fabrication. L'opacité du mode de détermination de la subvention destinée à compenser l'absence d'intérêt est par ailleurs un atout du produit comparé aux aides versées sous forme de primes directes qui ont un effet haussier plus immédiat.

Sur le prix du foncier, dont la part dans le coût total de l'opération était jusqu'à présent faible, les statistiques sont trop lacunaires pour permettre de chiffrer un effet prix spécifique au prêt à taux zéro. En particulier, il n'est pas possible de comparer le prix d'un logement ayant bénéficié d'un financement à 0 % et le prix d'un logement équivalent non subventionné, dans la mesure où le prêt à taux zéro couvre l'essentiel des constructions neuves d'entrée de gamme. **L'augmentation récente des prix du foncier constructible signalée par l'ensemble des interlocuteurs** est imputée à la baisse de l'offre foncière en agglomération.

En mars 2002, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées portant sur le logement locatif social a examiné **l'impact du prêt à taux zéro sur le parc locatif social**. Son rapport³⁷ a mis en évidence le fait que l'accession aidée à la propriété exerce une concurrence globalement limitée sur le secteur HLM, mais étroitement dépendante des situations locales et concentrée sur les ménages les plus stables.

³⁷ « Rapport sur le financement du logement social », établi par Henri Guillaume, Serge Bayard, Christophe Bonnard, François Riahi, Agnès Pannier-Runacher, Franck Silvent (IGF) et Jean-Paul Paufigue, Jacques Friggit, Jacques Pernelle (CGPC), mars 2002.

L'effet accélérateur du prêt à taux zéro sur la vacance des logements HLM, parfois cité comme fortement ressenti, est faible en moyenne. Il n'est significatif que dans quelques départements ruraux où les prix d'achats sont modérés et les loyers HLM peu attractifs au regard du marché. Il n'est lisible dans les statistiques départementales que dans la Meuse et le Loir-et-Cher qui cumulent une forte vacance du parc HLM avec un fort taux de ménages bénéficiaires du prêt à 0 % antérieurement logés en HLM. Une explication tient à la localisation dans les quartiers d'habitat social de petites villes, qui ne correspond pas à la demande actuelle des populations.

Les locataires quittant le parc HLM accèdent pour un dixième à la propriété. Ils représentent un cinquième des bénéficiaires du prêt à taux zéro. Leurs revenus sont en moyenne très supérieurs à ceux de l'ensemble des locataires du parc social. L'accession sociale à la propriété constitue donc une forme classique « d'écémage par le haut » du parc HLM, réservée majoritairement aux familles traditionnelles avec enfants, non touchées par le chômage.

Pour les locataires du parc HLM, l'accession à la propriété via le prêt à taux zéro représente ainsi davantage une forme classique de réalisation d'un parcours résidentiel qu'une alternative directement concurrentielle au logement locatif social. Le prêt à 0 % libère alors des logements locatifs sociaux jusqu'alors occupés par les nouveaux accédants³⁸.

De plus, dans les zones rurales, l'accession sociale à la propriété contribue à réduire la demande de logements locatifs sociaux. En milieu rural seules 7% des résidences principales sont louées par un organisme HLM, contre 20 % en espace à dominante urbaine.

Mais c'est en termes **d'impact spatial du prêt à taux zéro** sur le marché du logement que les effets paraissent les plus inquiétants. Il faut en effet s'interroger sur les conséquences de cette aide en matière de mixité sociale. La ségrégation résidentielle est antérieure à l'étalement urbain et ne s'exerce pas toujours dans une opposition entre le centre et la périphérie. L'homogénéité sociale des quartiers, recherchée par les populations aisées³⁹ et imposée aux plus modestes, se traduit dans les valeurs foncières. À ce titre la recherche de foncier à prix modéré pour les bénéficiaires de l'aide à l'accession sociale entraîne, sauf intervention publique correctrice du marché, une forme indéniable de ségrégation spatiale.

³⁸ Si la respiration du parc HLM constituait un objectif initial, la fuite des « bons » locataires est souvent présentée comme une critique par les gestionnaires de logements sociaux.

³⁹ « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », Marie-Christine Jaillet, *Esprit* n° 11, 1999.

Or les élus locaux rencontrés considèrent le prêt à taux zéro comme un mécanisme financier et non comme un outil de politique locale du logement. Ils ignorent généralement les familles qui en bénéficient et donc les impacts sociaux de cette aide.

L'étude menée par le ministère de l'Équipement sur la région d'Île-de-France⁴⁰ a analysé l'efficacité du prêt à taux zéro dans la région capitale qui connaît un niveau de prix élevé. Elle a mis en lumière la concentration relative des opérations aidées aux bornes de la région, sur des territoires ruraux peu investis par les promoteurs, regroupant les accédants aux revenus les plus faibles. La mission a pu constater la multiplication de ce phénomène dans des quartiers périurbains constitués en frange de grandes agglomérations.

Si autour des villes moyennes la petite échelle des opérations aidées ne semble pas poser de problèmes particuliers, la concentration massive de logements aidés en troisième couronne de métropoles peut générer un piège.

Il est alors permis de craindre la dépréciation de nouveaux « quartiers PTZ » à l'image de certains « quartiers HLM » des années 60-70.

3.2 Un impact difficile à cerner sur les coûts collectifs

Les coûts économiques générés pour les collectivités locales par le prêt à taux zéro sont difficiles à préciser, sauf à rappeler que l'aide se concentre massivement sur la construction de maisons individuelles.

Même limitée à la charge directe des collectivités publiques, la question des coûts collectifs⁴¹ induits par la construction de maisons individuelles est en soi complexe.

La plupart des coûts collectifs urbains varient avec les différentes mesures de la densité résidentielle (ou de l'activité humaine)⁴². Les analyses montrent que ce sont à la fois les très fortes densités urbaines (coûts de la congestion) et les plus faibles (coûts de la desserte) qui sont les plus coûteuses en fonctionnement. Pour les services collectifs nécessitant des infrastructures, tels que la distribution d'eau potable, la collecte et le

⁴⁰ « Le prêt à taux zéro en Ile -de-France », par Richard Grimal, DREIF, mars 2001.

⁴¹ En ce qui concerne les coûts individuels payés par les ménages, il est admis que la consommation d'énergie et d'eau dépend plus de l'individualisation des charges et de la qualité des équipements que du statut de l'habitat entre individuel et collectif. Par ailleurs, dans l'esprit des accédants la notion même de charges d'entretien n'a pas de sens pour un logement neuf. A titre indicatif, il est pourtant estimé qu'un propriétaire doit dépenser chaque année environ 1 % de la valeur de son logement pour l'entretenir en l'état.

⁴² « La densité : concept, exemples et mesures », CERTU / CETE de l'Ouest, juillet 2002.

traitement des eaux usées, les coûts d'investissement varient du simple au double en fonction de la densité des quartiers d'habitat individuel⁴³.

Pour autant les mesures de densité ne suffisent pas à caractériser la forme d'habitat. La maison individuelle isolée en milieu rural occupe évidemment moins densément l'espace que l'immeuble haussmannien. Mais la faible densité n'est pas équivalente à l'habitat individuel, ni la forte densité à l'habitat collectif⁴⁴. Alors que la densité résidentielle en maisons individuelles varie fortement selon la taille des parcelles, des quartiers de maisons accolées (ou « maisons de bourg ») peuvent atteindre une densité comparable à ceux de petits collectifs⁴⁵. **Il n'est pas impossible de faire de l'urbanisme raisonnablement dense avec de l'habitat individuel** comme le montrent en France la plupart des villes moyennes, des quartiers de banlieue du début du siècle précédent, les récentes expériences de lotissements denses⁴⁶ ou encore à l'étranger l'exemple des Pays-Bas.

Il est fréquent de lire qu'en secteur périurbain comme en milieu rural, les exigences des nouveaux arrivants en matière d'équipements risquent de se traduire par **une dispersion coûteuse des infrastructures et des services publics**.

A contrario une étude de l'ADEF⁴⁷ montre, sur une couronne d'Île-de-France, une diminution des dépenses communales de fonctionnement (et une stabilité des dépenses d'investissement) liée à l'augmentation du taux communal de logements individuels.

Plusieurs explications ont été proposées : d'abord un report de charges soit comptable (sur un échelon de coopération intercommunal ou sur un concessionnaire) soit réel (sur une autre commune disposant de fonctions centrales, la mobilité automobile venant compenser la carence d'équipements à proximité).

Mais l'hypothèse est aussi avancée d'une demande sociale en services publics locaux moins forte en secteur pavillonnaire. L'illustration repose sur la baisse évidente de besoin de parc public ou l'augmentation de la part du temps libre consacrée à des activités familiales et sociales se déroulant dans la maison⁴⁸ ou liées à son jardin.

Les informations recueillies (hors villes nouvelles) par la mission confirment que la croissance démographique, résultant de la construction de maisons individuelles grâce

⁴³ « Les surcoûts de l'étalement urbain en Wallonie », Études foncières n° 94, décembre 2001.

⁴⁴ « Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles », par Vincent Fouchier, Ed. du secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, 1997.

⁴⁵ « La nouvelle donne des problématiques foncières dans l'aménagement du territoire », groupe de travail ADEF-DATAR, rapport provisoire, octobre 2003.

⁴⁶ Ces constructions, techniquement complexes sur des parcelles de 250 m², sont certes essentiellement ciblées sur une clientèle aisée, parfois qualifiée de « bourgeoise et bohème ».

⁴⁷ Contrairement au domaine des transports, les études économiques sur les densités résidentielles sont rares. Il faut donc souligner l'apport de l'ADEF, notamment dans « L'étalement urbain, combien ça coûte ? », Études foncières n° 92, juillet 2002.

⁴⁸ Bertrand Hervieu et Jean Viard, « Au bonheur des campagnes », L'Aube 2001.

à un prêt à taux zéro, n'a pas déséquilibré les finances des communes concernées mais que les demandes d'éclairage public ou de trottoirs ne peuvent parfois être financées.

Pour l'avenir, il reste à craindre de fortes tensions dans certains quartiers pavillonnaires périurbains ayant massivement bénéficié d'une aide à l'accession sociale lorsque, après mutations ou vieillissement des habitants, les résidents modestes exprimeront des demandes d'équipements ou de services auxquelles les impôts locaux auront du mal à faire face.

3.3 Un impact non appréhendé sur les paysages ou les ressources naturelles

L'espace rural est perçu par les urbains comme un paysage naturel à préserver⁴⁹. La campagne est valorisée par l'opinion publique comme l'a quantifié l'enquête du Crédoc réalisée en 2001 à la demande de la DATAR. Les périurbains considèrent en majorité qu'ils résident en zone rurale. D'où l'importance accordée par les Français au paysage... sauf parfois lors de la construction de leur maison.

L'atteinte au paysage par la maison individuelle est fréquemment dénoncée à juste titre mais n'est pas une fatalité. Si les formes les moins maîtrisées de l'étalement urbain pèsent sur les paysages, la construction organisée de maisons individuelles peut s'intégrer harmonieusement dans son site.

En 1998, un rapport du Sénat⁵⁰ consacré aux espaces périurbains a constaté les dégâts commis aux dépens des paysages de ces territoires : l'urbanisation des abords des villes s'effectue souvent selon un modèle très consommateur d'espace, peu différencié, qui gomme indistinctement les spécificités géographiques, historiques ou culturelles des sites préexistants.

Les bâtiments d'activités sont généralement encore moins respectueux du paysage que la maison individuelle. Ceci est particulièrement le cas des locaux d'activités commerciales alignés en périphérie.

Jusqu'à l'amendement en 1995 du sénateur Ambroise Dupont sur les entrées de ville, certains ont pu penser que « le code de l'urbanisme n'était pas opposable aux créateurs d'emplois ».

En l'absence d'enquêtes fines de terrain destinées à identifier, parmi les logements neufs d'une zone donnée, ceux acquis à l'aide d'un prêt à taux zéro, il est impossible

⁴⁹ La loi sur la protection et la mise en valeur du paysage (1992) a reconnu qu'à côté des paysages exceptionnels (protégés par la loi du 2 mai 1930) existaient des paysages plus ordinaires (notamment campagnards), constituant un cadre de vie quotidien dont il convenait de se préoccuper.

⁵⁰ « La gestion des espaces périurbains », rapport du Sénat, Gérard Larcher, mai 1998.

d'affirmer un lien explicatif entre la qualité de l'architecture ou le respect des paysages et le dispositif d'aide financière.

En habitat diffus, les limites de l'enquête ne permettent pas d'apporter d'éléments probants. Cette lacune prend toute son importance au regard du poids croissant du diffus dans la construction de maisons individuelles. Mais, au dire d'experts, le mitage de l'espace rural profond par la construction d'un logement isolé reste essentiellement limité aux opérations menées par des enfants du pays antérieurement propriétaires de leur parcelle.

Les rares opérations aidées de maisons individuelles groupées, réalisées en promotion sous forme de « vente en l'état futur d'achèvement », font preuve d'une recherche de cohérence spatiale jugée positivement par les missionnaires...mais pas toujours par les acteurs locaux que rebute souvent leur uniformité⁵¹.

Pour les opérations menées en lotissement il est difficile de déceler aujourd'hui l'impact particulier du prêt à taux zéro. A partir des études antérieures⁵² et des observations recueillies dans des communes particulièrement concernées par ce prêt, il est tentant de faire une remarque qui, comme toujours en matière de goût, reste discutable.

La mission porte un jugement sévère sur les paysages que contribuent à créer ou à dégrader la construction aidée de maisons individuelles, du moins lorsqu'elle est massive.

Mais le processus assez brutal de colonisation massive de l'espace rural par l'accession à la propriété pavillonnaire n'est pas récent. Il remonte à la fin des années 60 avec les « chalandonnettes ». Le PAP a pris le relais à partir de 1977. Le prêt à taux zéro favorise maintenant une vague supplémentaire de constructions, tenant peu compte de l'environnement sauf de celui nouvellement créé.

Dans les communes où la quasi-totalité des constructions de logements récents a été réalisée dans le cadre de lotissements pavillonnaires, l'observation met souvent en évidence les fréquentes difficultés d'articulation entre ces nouveaux espaces résidentiels et les noyaux villageois. Les ruptures se lisent alors dans les paysages, les espaces publics et l'architecture. L'organisation du parcellaire, l'implantation des habitations, le traitement des voiries et les aménagements paysagers paraissent plus obéir à des règles de rentabilité qu'à une volonté d'intégration dans le site.

Les observations ont témoigné de réalisations de qualité, véritables vitrines des professionnels engagés dans cette voie, mais ces opérations semblent encore exceptionnelles.

⁵¹ De même des accédants considèrent que la maison accolée n'est pas la maison de leurs rêves tout en étant au moins aussi chère.

⁵² En particulier : « Impact des opérations du prêt à taux zéro sur l'environnement », par l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, DGUHC, janvier 2000.

En revanche, au-delà des sites remarquables, la mission a pu constater que **la sensibilité des élus à l'aspect des façades et au respect des paysages est de plus en plus aiguë**. Ainsi se multiplient les recensements d'éléments paysagers⁵³ et chartes paysagères⁵⁴ ou de protection des richesses environnementales réalisées par les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) ou les bureaux d'études privés.

Il faut espérer que cette attitude évite la dégradation du patrimoine paysager et de la bio-diversité alors même que leur qualité contribue à attirer de nouveaux arrivants.

⁵³ L'article 59 de la loi « Urbanisme et habitat » indique que « toutes les communes dotées ou non d'un document d'urbanisme, peuvent identifier, après enquête publique, des éléments de paysage à protéger ou à mettre en valeur et soumettre à autorisation préalable les travaux ayant pour effet de les détruire ».

⁵⁴ Dans le même sens, dans le Puy-de-Dôme, au cœur du parc naturel régional Livradois -Forez, le recours obligatoire mais gratuit à un architecte, pour bénéficier de subventions pour ravalement de façades, mérite d'être signalé.

4 Les principaux facteurs de l'étalement urbain

La dilution de l'habitat est facilitée par l'amélioration des dessertes routières. Elle est rendue possible par l'offre foncière constructible.

4.1 L'organisation des déplacements modèle l'évolution des formes urbaines

Les transports forment la ville : la périurbanisation s'est développée depuis cent soixante dix ans grâce aux transports en commun puis à l'automobile.

Depuis une trentaine d'années, l'étalement urbain et l'usage de la voiture se renforcent mutuellement.

Les réalisations de voiries routières aux abords des villes ont ouvert de nouveaux espaces à l'urbanisation, favorisant la dispersion de l'habitat et le transfert d'activités dans des zones périphériques.

En étendant les territoires du quotidien, l'automobile a remodelé les espaces. Les modes de vie, plus que jamais, se sont individualisés. Le développement de l'usage de l'automobile a permis l'accession à la propriété d'une maison individuelle en zone périurbaine qui elle-même a généré la multimotorisation des ménages.

Entre 1977 et 1994 les espaces urbanisés ont progressé d'un quart et le taux de motorisation par personne d'environ un tiers⁵⁵.

Parallèlement la bi-activité des couples s'est généralisée, jusqu'à atteindre les trois quarts des ménages accédant aujourd'hui à la propriété. Dans ces conditions, l'idée de choisir d'acquérir son logement au plus près de son lieu de travail perd de son sens, d'autant que la mobilité professionnelle progresse parallèlement.

Les modèles économiques de localisation résidentielle montrent que lorsque le transport des personnes devient moins cher, les localisations périphériques progressent. Une des raisons majeure de la périurbanisation française des trente dernières années est la réduction du coût des déplacements automobiles due à la baisse relative du prix des voitures et des carburants, facilitant l'augmentation du taux de motorisation des ménages et accroissant en retour la demande de nouvelles infrastructures.

Une étude du CODRA⁵⁶ a montré une constance relative du budget « logement + déplacements » selon la localisation par rapport au centre-ville. **Le gain fait sur l'immobilier en s'éloignant du centre serait neutralisé par le coût des transports**, compte non tenu des coûts collectifs évoqués précédemment.

⁵⁵ « Étalement urbain et mobilité », par Vincent Fouchier, Etudes foncières n° 100, ADEF, décembre 2002.

⁵⁶ « Budget des ménages pour le logement et les transports », par Catherine Brown, CODRA / DRAE / MATE, juillet 2000.

Mais la différence réside dans la disponibilité effective de ressources financières des candidats au moment de l'acquisition immobilière (mobilité subie ou choisie). C'est ainsi que l'étude de solvabilité faite par les banquiers pour l'octroi d'un prêt à taux zéro porte sur la capacité de remboursement des emprunts mais ignore parfois les dépenses induites de déplacement⁵⁷.

Pour les ménages périurbains, le trajet moyen parcouru du domicile au travail hors de leur commune était de 17 kilomètres en 1999. Cette distance s'est accrue de seulement 0,6 kilomètre depuis 1990 en raison d'une déconcentration parallèle des emplois en périphérie des villes. En revanche, hors liaison domicile – travail, la distance parcourue ne cesse de croître. L'usage de la voiture se développe pour les achats quotidiens, les activités des enfants et les loisirs.

La croissance de la mobilité automobile s'est traduite par la dilution des composantes urbaines et non par l'augmentation de l'accessibilité aux fonctions centrales.

Alors que les études justifiant les investissements publics dans le domaine routier reposaient sur les gains de temps escomptés pour l'usager, on constate au sein de chaque agglomération une permanence des temps de déplacement quotidiens⁵⁸. La relative fluidité des voies rapides, hors entrée en zone agglomérée, explique que le temps moyen du trajet domicile-travail reste plus réduit pour les habitants de maison individuelle (22 minutes) que pour les résidents de logements collectifs (28 minutes).

Les conseils généraux, sensibles aux intérêts du monde rural, ont financé l'extension de la trame viaire périurbaine, valorisant les propriétés foncières⁵⁹. A titre d'exemple, le conseil général de Haute-Garonne, prend en charge une partie du péage autoroutier pour les habitants du périurbain, ce qui peut contribuer indirectement à renforcer l'étalement urbain.

Or, malgré les controverses sur l'évaluation des coûts environnementaux de l'automobile⁶⁰, **le besoin de favoriser d'autres moyens de déplacement que la voiture particulière reste le principal argument en faveur d'un urbanisme de relative densité** : la dispersion de l'habitat réduit les possibilités d'offre attractive de

⁵⁷ L'éventuel renouvellement de la voiture principale est toujours pris en compte en tant que crédit à la consommation. Mais le coût de fonctionnement des déplacements automobiles n'est généralement pas calculé.

⁵⁸ « Politiques locales et maîtrise des déplacements en automobile », par Jean-Pierre Orfeuil et Caroline Gallez, INRETS, décembre 1997.

⁵⁹ « La ville et l'enjeu du développement durable », par Marc Sauvez, Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juin 2001.

⁶⁰ « Les coûts environnementaux de l'automobile. Un état des lieux des controverses », par Michel Hubert, IFEN-ENGREF, juin 2001.

transports publics et la part modale des transports en commun augmente avec la densité de l'urbanisation.

Moins l'habitat est regroupé, plus la voiture individuelle est efficace, plus son utilisation est fréquente et plus s'accroissent la consommation énergétique et la pollution qui lui sont liées⁶¹. Cela malgré les efforts en matière de baisse de la consommation⁶² ou les progrès sur les rejets polluants des automobiles.

Dans les sites périurbains éloignés ou ruraux observés l'offre de transport collectif est presque inexistante et la demande s'exprime faiblement. Les élus restent encore peu sollicités par leurs concitoyens, sans doute résignés à l'usage de la voiture particulière⁶³. Tous déplorent néanmoins une saturation graduelle de l'accès aux agglomérations.

Hors ramassage scolaire⁶⁴, hebdomadaire (le jour de marché) ou « taxi vert » (course à prix unique subventionné), rares sont les expériences de transport en commun en milieu peu dense.

Pour les grandes agglomérations, les plans de déplacements urbains institués par la loi sur l'air en 1996 s'inscrivent dans une logique d'aménagement durable. Ils ont pour objectifs de développer le recours à des modes de transport alternatifs à la voiture et de maîtriser l'extension urbaine.

Durant les années 90, la voiture a poursuivi son ascension⁶⁵. Mais l'image jusque là préservée de l'automobile est attaquée progressivement par la sensibilité croissante à ses effets externes négatifs : émission de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques⁶⁶, insécurité routière, coût de la multimotorisation, consommation

⁶¹ "Budgets, énergie, environnement des déplacements dans l'arrondissement de Lille", INRETS-ADEME, 1996.

⁶² Mais les efforts technologiques pour réduire la consommation ont été compensés par l'augmentation du poids des véhicules particuliers en raison des nouveaux équipements et de la généralisation de la climatisation.

⁶³ Le covoiturage est parfois décrit par les élus comme une forme de solidarité rurale.

⁶⁴ L'ouverture aux voyageurs des transports scolaires est appréciée mais d'efficacité limitée en raison des horaires.

⁶⁵ « La mobilité urbaine en France : les années 90 », CERTU / CETE de Lyon / CETE Nord-Picardie, août 2002.

⁶⁶ Les habitants des espaces périurbains estiment vivre à la campagne mais n'y respirent pas toujours le bon air en raison du fréquent déplacement des masses d'air polluées : c'est même dans des zones périurbaines que les pics de pollution à l'ozone atteignent leur maximum car cet indicateur de la qualité de l'air est partiellement détruit en centre-ville par le monoxyde d'azote émis ... par les véhicules automobiles.

énergétique et de ressources non renouvelables, source de bruit, retards dus aux encombrements en entrée de ville...

Une évolution culturelle se perçoit : symbole de liberté individuelle depuis son origine, l'automobile n'est-elle pas en passe de devenir, aux yeux d'un nombre croissant d'usagers, emblème de dépendance⁶⁷ ?

4.2 La primauté de l'offre foncière

Au cours des années 1970, une application laxiste des outils de planification a contribué à la baisse des densités urbaines. Pour faire face à toutes éventualités comme pour limiter la spéculation foncière, l'État recommandait l'ouverture à l'urbanisation de capacités d'accueil largement dimensionnées.

Dès 1980, le rapport du groupe de travail présidé par Jean-François Saglio proposait d'accompagner la planification physique des sols par la mise en œuvre d'outils de politique foncière pour favoriser la réalisation de nouvelles opérations urbaines de petite taille tout en incitant à la lutte contre le mitage. Depuis la fin des années 1990 la priorité est donnée aux opérations de renouvellement de la ville sur elle-même⁶⁸.

Mais les prix croissants du foncier en agglomération pèsent sur les opérations de renouvellement en première couronne, soit en raison de la rareté des terrains constructibles, soit en raison des investissements initiaux nécessaires pour les requalifier. La construction sur les espaces périurbains s'en trouve renforcée, particulièrement pour les logements financés à l'aide d'un prêt à taux zéro qui nécessitent un foncier peu cher.

De plus, les recherches sur la périurbanisation⁶⁹ dans les agglomérations laissent à penser que sa dispersion lointaine est d'autant plus forte que les documents d'urbanisme se sont efforcés de la restreindre en première couronne.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a précisé la portée du développement durable dans les documents d'urbanisme. Ces derniers doivent respecter les principes d'équilibre entre le renouvellement urbain et le développement urbain maîtrisé, de mixité sociale dans l'habitat et d'utilisation économe de l'espace.

⁶⁷ Une comparaison avec l'image du tabac a même été avancée.

⁶⁸ « Renouvellement urbain. Analyse systémique ». Olivier Piron. PUCA. 2002 Collection « Recherches » n° 141.

⁶⁹ Marc Wiel. « La transition urbaine », 1999 et « Formes et intensité de la périurbanisation dans les villes françaises et aptitudes à la canaliser », ADEUP'a de Brest, PREDIT, DRAST n° 97 MT 35, février 2000.

La loi SRU propose aux élus locaux de définir les priorités de l'agglomération⁷⁰ pour que le renouvellement urbain prenne progressivement le pas sur l'extension périphérique et, pour ce faire, incite à mettre en cohérence les différentes politiques publiques territoriales (urbanisme, déplacements, habitat, implantation commerciales).

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui remplacent les schémas directeurs visent à amener les élus à articuler leur démarche de planification stratégique à l'échelle du bassin de vie.

En l'attente de SCoT, les premières années d'application de la loi SRU ont vu le gel des zones dites d'urbanisation future, sans montée corrélative du renouvellement urbain. L'assouplissement apporté par la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 devrait mettre fin à cette situation, misant dorénavant sur le volontariat pour l'élaboration du SCoT dans les agglomérations de taille moyenne⁷¹.

La principale différence entre les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les anciens plans d'occupation des sols réside dans l'élaboration d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). C'est un document dans lequel le conseil municipal présente son projet territorial avant de le traduire en règles techniques.

L'observation montre que cette démarche innovante est encore parfois sous-estimée par les élus des communes périurbaines et rurales⁷².

Devenu non opposable aux autorisations d'urbanisme, **le PADD reste le cadre permettant aux élus de se prononcer en faveur de la limitation de l'étalement urbain ou du refus du mitage**. La difficulté réside dans le fait que ces enjeux sont rarement perçus comme tels par les élus locaux rencontrés.

Il faut signaler **le poids croissant du diffus dans la construction de maisons individuelles** : au cours des cinq dernières années les constructions en lotissement sont passées de la moitié au tiers des réalisations. L'observation témoigne de l'insuffisance de terrains constructibles proches des agglomérations et du report des constructions de maisons individuelles sur du foncier diffus plus éloigné. **La raréfaction de foncier aménagé** et sa conséquence sur l'alourdissement des coûts fonciers peut résulter de la période transitoire des récentes lois portant sur l'urbanisme⁷³. Elle est

⁷⁰ L'agglomération est l'échelle pertinente de réflexion, à défaut de l'aire urbaine qui ne dispose pas de représentation institutionnelle.

⁷¹ L'article 3 de la loi « Urbanisme et habitat » précise que la règle dite « des 15 km » limitant, en l'absence de SCoT, les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 km des agglomérations (ou du littoral) ne s'applique plus qu'autour des agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 15 000). De plus les dérogations ne peuvent être refusées par le préfet qu'en cas d'excès à démontrer des éventuels inconvénients.

⁷² Dans une commune périurbaine observée, le PADD a été rédigé, « en concertation avec le conseil municipal », par le géomètre qui réalise habituellement les lotissements.

⁷³ Dans un premier temps, la loi « Solidarité et renouvellement urbain » a produit un contresens : les nouveaux documents d'urbanisme tardant à être opératoires, les lotissements périurbains se sont réalisés

aussi présentée comme la conséquence de la lourdeur administrative du montage des opérations d'urbanisme.

Adaptées à l'espace rural, les cartes communales (ou intercommunales) ont été dotées par la loi SRU d'un véritable statut de document d'urbanisme à caractère permanent. A ce titre elles peuvent conférer aux élus locaux la compétence en matière de permis de construire. En novembre 2003, environ 2 500 cartes communales étaient en cours d'élaboration (et moins de 400 approuvées) alors que plus de 16 000 communes rurales se voyaient appliquer le règlement national d'urbanisme sans s'engager dans l'élaboration d'un document de planification⁷⁴. En regard des faibles moyens techniques des communes, l'accompagnement en assistance publique en maîtrise d'ouvrage est encore souvent insuffisant pour permettre aux élus d'élaborer un projet de territoire.

La règle de constructibilité limitée en cas d'absence de document d'urbanisme⁷⁵ vise à interdire le mitage en milieu rural. Le conseil municipal est seul juge de l'intérêt des éventuelles dérogations. Pour pouvoir contester une dérogation, l'État doit apporter la preuve d'une protection particulière ou de l'importance des dépenses induites pour la commune, notamment en matière de réseaux.

L'objectif de limitation de l'étalement urbain légitime la recherche d'une relative densité résidentielle. **L'organisation du périurbain peut répondre à la demande d'habitat individuel sans encourager la dilution urbaine. Une variable déterminante est la surface des terrains constructibles.**

La taille moyenne des parcelles est d'environ 1 500 m² en diffus et 800 m² en lotissement. La demande en haut de gamme s'exprime toujours en termes d'espace disponible (parcelle d'au moins 3 000 m²). Pour les ménages plus modestes la taille du terrain est une valeur d'ajustement à leurs ressources. Aux dires de constructeurs de maisons individuelles, professionnels proches de leurs clients, une parcelle reste acceptable au-dessus de 500 m² en limite d'agglomération et de 700 m² en milieu rural.

en troisième couronne ; en milieu rural des micro-lotissements se sont localisés le long des voies existantes en dehors des secteurs couverts par des documents d'urbanisme.

⁷⁴ Dans les communes rurales où le flux de constructions est très faible, l'élaboration d'une carte communale apparaît peu adaptée. Mais la démarche de planification reste une réflexion préalable susceptible de modifier le jeu des acteurs et d'éviter la gestion au coup par coup des autorisations de construire. Surtout une carte communale se justifie si elle est l'occasion d'élaborer un projet de territoire combinant le développement local, le logement et l'urbanisme.

⁷⁵ L'art. L.111-1-2 4° du code de l'urbanisme indique qu'« en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers ... seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques ... ».

Dans les quelques opérations groupées observées bénéficiant d'un prêt à taux zéro, la liste d'attente prouve l'attrait de parcelles de 400 m². Phénomène nouveau, peut-être représentatif d'une évolution des modes de vie, des professionnels indiquent qu'**une taille réduite de la parcelle deviendrait recherchée** par une partie de leur clientèle pour sa faible charge d'entretien et son ambiance sécurisante⁷⁶.

Mais certains élus, reflétant les préoccupations des ménages déjà installés sur leur commune, peuvent être favorables à une grande taille des parcelles, garante d'un marquage social comme du maintien des paysages antérieurs. D'une manière générale le discours sur les vertus de la densité fait l'unanimité sauf chez ceux qui sont en charge de l'appliquer.

Concernant la densité des constructions individuelles, la récente loi « Urbanisme et habitat » a nettement atténué les dispositions de la loi SRU.

L'évolution la plus visible porte sur la possibilité pour les maires de fixer une superficie minimale pour les parcelles constructibles (art 17). Cette possibilité était limitée par la loi SRU aux seuls cas où des contraintes techniques en matière d'assainissement le justifiaient ; elle est désormais étendue pour « préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée », alors même que le code de l'urbanisme comprend d'autres outils, souvent plus efficaces, pour protéger le cadre de vie. De même l'article 18 rétablit la possibilité, pour le maire, d'éviter les densifications en cas de division parcellaire.

Enfin en milieu rural l'habitat dispersé le long des routes risque d'être relancé par l'application sur les voies existantes⁷⁷ de la participation pour voirie et réseaux (PVR) exigible lors d'une construction.

Le refus de l'étalement urbain reste l'un des objectifs de la loi « Solidarité et renouvellement urbain », même complétée par la loi « Urbanisme et habitat ».

L'accent mis sur ces assouplissements, au regard des risques d'étalement urbain, ne doit pas faire oublier que **le droit de l'urbanisme est un outil puissant aux mains des élus locaux s'ils souhaitent organiser la périurbanisation**. Si les maires rencontrés méconnaissent le poids des prêts à taux zéro sur leur commune, ils n'ignorent rien de leurs prérogatives en matière de choix urbains.

Mais fixer des règles d'urbanisme contraignantes peut conduire à des effets pervers⁷⁸ si les élus ne se dotent pas parallèlement de moyens d'intervention. **La lutte contre l'étalement urbain exige la mise en œuvre d'outils de politique foncière**.

⁷⁶ Aspiration à apprendre en compte pour éviter la multiplication des lotissements sécurisés, comme dans le Sud-Ouest.

⁷⁷ L'article 49 de cette loi indique que la participation pour voirie nouvelle et réseaux (PVNR), créée par la loi SRU et dont la mise en œuvre avait posé de nombreuses difficultés dans les petites communes, est remplacée par la participation pour voirie et réseaux (PVR). Contrairement à la PVNR, la PVR peut être utilisée pour financer des réseaux le long d'une voie existante sur laquelle aucun aménagement n'est réalisé.

Les observations convergentes sur la récente montée des prix du foncier constructible renforcent l'urgence de politiques foncières en vue de faciliter la mixité sociale dans l'habitat.

Or rares sont les outils spécifiques d'intervention foncière. Les quelques établissements publics fonciers concentrent leurs efforts sur le traitement de friches urbaines plus que sur la régulation des prix fonciers. Les actions foncières, obligatoirement déclinées dans les contrats d'agglomération⁷⁹, sont jusqu'à présent peu ambitieuses. Les volets fonciers se résument à des programmes d'études ou à la reconquête de friches. Si l'observation foncière se développe, la régulation foncière est généralement laissée aux soins des documents d'urbanisme. Rares sont les agences foncières d'agglomération (comme à Lyon ou en projet à Dijon) ou départementales destinées à peser sur les prix.

Dans les zones d'activités, largement dimensionnées en périphérie des villes, la prise en charge publique d'une partie du coût du foncier est fréquente. En matière d'habitat, elle est réservée au logement locatif social ou indirectement aux opérations d'aménagement structurellement déficitaires. Faute d'une politique foncière dédiée à l'accession sociale⁸⁰, la maîtrise de l'étalement urbain pourrait justifier une aide publique locale, complémentaire du prêt à taux zéro, évitant l'éloignement des accédants modestes en périphérie de l'agglomération.

Enfin la protection des espaces agricoles et naturels périurbains requiert une intervention foncière spécifique que le projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux propose de confier au niveau régional.

Au sein d'un périmètre à préserver définitivement de l'urbanisation, une charte de protection et d'aménagement de l'espace rural assurerait notamment les conditions de fonctionnement de l'agriculture.

Selon les recommandations du rapport Dassonville⁸¹, cette charte serait destinée à conférer aux espaces ouverts reliés à la ville une dynamique de projet capable de

⁷⁸ A titre d'illustration, les règles de retrait d'alignement aux mains du préfet Haussmann ont modelé les principales avenues du centre de Paris, alors que les mêmes servitudes d'élargissement de voirie imposées un demi-siècle plus tard n'ont fait que rompre l'harmonie d'alignement de nombreuses rues des arrondissements périphériques de la capitale, avant d'être abandonnées.

⁷⁹ L'article 26 de la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 précise que : « Le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier. »

⁸⁰ Dans leur rapport « Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale » daté d'avril 2003, Bernard Ailleret (CGPC) et Bernard Vorms (ANIL) proposent une mise à disposition du foncier sous plafond de ressources par une formule de bail emphytéotique en vue de favoriser la mixité sociale dans des localisations recherchées.

⁸¹ « Rapport de la mission interministérielle chargée de proposer des modalités de renforcement de l'intervention publique foncière dans les espaces périurbain », présidée par Alain Dassonville (IGREF), février 2003.

consolider la limite de l'urbanisation⁸².

⁸² A ce titre cette charte serait complémentaire du document de gestion de l'espace agricole et forestier élaboré à l'initiative du Préfet de département en application de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

5 Conclusion

C'est moins l'ampleur de la périurbanisation qui est préoccupante que son inorganisation et ses conséquences environnementales : l'étalement urbain et l'usage de la voiture se renforcent mutuellement.

Pour freiner cette spirale, la loi « Solidarité et renouvellement urbain » a créé de nouveaux outils qui jouent à la fois sur le logement, l'urbanisme et les moyens de déplacement.

L'enquête montre que les élus des communes périurbaines se sont encore rarement appropriés l'approche combinée de ces instruments.

En milieu rural, l'élaboration d'outils de planification peut se heurter à une faiblesse de la maîtrise d'ouvrage.

Dans des bourgs ruraux en voie de dévitalisation, le prêt à taux zéro est assez inopérant pour faciliter la réutilisation du bâti ancien. L'aide n'ayant pas été conçue en priorité pour ces cas, la quotité obligatoire de travaux est présentée comme un obstacle important.

Au reste, l'observation d'une vingtaine de sites représentatifs a montré que l'effet supposé du prêt à taux zéro sur l'accélération de l'étalement urbain et le déclin des bourgs ruraux est loin d'être évident. Les comptes rendus d'observation reflètent, au-delà de la sensibilité de chaque expert, un impact qui doit être nuancé en fonction de la diversité des territoires.

La mission témoigne de l'efficacité du prêt à taux zéro lorsque les prix fonciers sont modérés. A ce titre une forte inquiétude se manifeste pour l'avenir de l'accession sociale du fait des indications convergentes soulignant la forte hausse des prix fonciers depuis environ trois ans. A défaut d'intervention publique, notamment foncière, l'accession sociale se trouve aujourd'hui freinée ou reportée de plus en plus loin sur des localisations moins prisées.

Dans la troisième couronne des grandes agglomérations, l'aide accompagne alors la transformation de territoires ruraux en espaces résidentiels fragmentés.

D'une manière générale il a été constaté que **le prêt à taux zéro finance essentiellement la construction de maisons individuelles localisées dans des secteurs périurbains, y compris ceux caractérisés par l'étalement urbain.**

Mais corrélation ne vaut pas causalité.

Il ne faut pas juger le prêt à taux zéro à l'aune d'un phénomène dont il n'est pas la cause. Si le prêt à taux zéro stimule la demande, il ne l'oriente pas⁸³.

En amenant sur le marché des ménages qui, en son absence auraient dû différer leur projet, le prêt à 0 % agit, dans la mesure de son efficacité, comme un accélérateur d'une tendance lourde de l'évolution urbaine.

La poursuite de la périurbanisation ne peut être imputée au seul prêt à taux zéro. La consommation d'espace naturel est d'abord due au développement de grandes zones d'activités périphériques. Pour sa part, l'étalement résidentiel n'est pas attribuable aux seules opérations modestes, même si leur ségrégation spatiale reflète l'absence de politique foncière qui viendrait la contrarier.

L'effet pervers sur la progression de l'étalement urbain, couramment attribué au prêt à taux zéro, semble pour une large part déterminé par des variables extérieures au produit. Les causes principales sont à rechercher du côté de l'offre, c'est-à-dire du droit des sols, de la régulation des prix fonciers et de l'organisation des transports. Ces responsabilités incombent aux élus locaux.

La limitation de l'étalement urbain et l'organisation du périurbain (selon des formes compatibles avec une demande d'habitat individuel) résultent d'un choix d'urbanisme. A une question urbaine, la réponse doit être donnée en termes de politique urbaine et non de financement du logement des ménages modestes.

Un parallèle avec la sécurité routière illustre le propos : pour limiter la vitesse, il est plus judicieux de faire respecter le code de la route que d'imposer une surtaxe sur les véhicules puissants.

L'efficacité sociale du prêt à taux zéro, ses conditions satisfaisantes de mise en œuvre et l'absence d'effets directs pervers, constatées par la mission d'évaluation de 2001 et confirmées par les investigations de la présente mission, conduisent dans les conditions actuelles **à préconiser la pérennisation de ce mécanisme d'aide.**

⁸³ C'est la conclusion à laquelle étaient déjà arrivées trois études : « L'impact du prêt à 0 % sur l'urbanisation : Le cas de L'Ille-et-Vilaine », par l'ADIL 35, octobre 1999 et « L'impact du prêt à taux zéro sur l'environnement : L'aire urbaine de Toulouse », par l'AUTAT, août 1999 pour le compte de la DGUHC et « Rétrospective des marchés fonciers en Île-de-France », par l'ADEF, décembre 2000 pour le compte de la DRE d'Île-de-France.

Ce ne sont pas les modalités de financement de l'accèsion sociale qui sont à l'origine de l'étalement urbain. Si les formes urbaines doivent être infléchies, particulièrement pour réduire l'émission de gaz à effet de serre, c'est la liberté de construire des maisons individuelles sans exigence de densité qui devra être mise en question. Une décision de cette nature entraînera alors une forte évolution des politiques d'urbanisme et de transport. A ce stade s'imposera une adaptation des modalités du prêt à taux zéro incluant programmation géographique et conditions écologiques.

6 Recommandations

Puisque le prêt à taux zéro n'est pas mis en cause directement dans les problèmes d'organisation spatiale, les recommandations portent essentiellement sur les racines profondes de l'étalement urbain et du mitage de l'espace rural.

Les responsabilités sont clairement différenciées :

- A charge pour les collectivités locales et les intercommunalités de favoriser des formes urbaines compactes attractives, d'organiser les développements périurbains et de maîtriser l'évolution des territoires ruraux.
- A charge pour l'État d'apporter son appui aux élus locaux dans l'exercice de leurs compétences et, plus ponctuellement, d'assouplir les modalités de son aide à l'acquisition-amélioration.

6.1 Orienter les formes du développement urbain en utilisant mieux les outils que la loi met à la disposition des collectivités locales

- **Organiser le périurbain plutôt que le subir**

L'expérience montre que mieux vaut ordonner les extensions urbaines plutôt que de les diaboliser en les reportant de fait dans des espaces plus périphériques.

L'organisation de la périurbanisation nécessite un projet territorial appuyé sur des outils d'intervention foncière. **La relance des politiques foncières est alors une priorité.**

Les questions d'étalement urbain ne peuvent être traitées qu'au niveau intercommunal. Huit communes sur dix sont aujourd'hui intégrées dans des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Encore faut-il que l'échelle de coopération intercommunale soit pertinente et corresponde au bassin d'habitat. Or les périmètres des communautés reflètent plus souvent les affinités qui ont présidé à leur création que de véritables territoires de projet. La prochaine étape consiste donc à fusionner des communautés connexes pour réduire le morcellement intercommunal. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, en cours d'examen par le Parlement, vise notamment à favoriser ces rapprochements sur la base du volontariat.

Les élus locaux, en sus de la confiance réitérée de l'État, ont aussi besoin d'être appuyés pour faire admettre par leur électorat que la liberté individuelle dans les choix résidentiels ne peut être accordée sans souci de l'intérêt collectif et au détriment des générations futures.

L'État est trop lointain ; c'est ce qui a conduit à décentraliser dès 1982 les compétences en matière d'urbanisme.

Mais le maire est souvent trop proche, surtout dans des communes rurales ou périurbaines, pour oser dire non.

Il reste à souhaiter que l'exercice des compétences d'urbanisme et de logement par les communautés d'agglomération, voire par les communautés de communes, permette à des élus situés au bon niveau d'orienter le marché de l'habitat, d'afficher leurs choix d'urbanisme et de les traduire dans les décisions particulières.

L'État, tirant parti de sa distanciation des intérêts locaux, garde alors un rôle à jouer, à condition que sa connaissance des territoires soit suffisante pour rester crédible.

- **Offrir une ingénierie d'assistance à maîtrise d'ouvrage en milieu rural**

En milieu rural, les opérations de construction font trop rarement l'objet d'analyses de leur impact territorial. Pourtant c'est une pratique nécessaire au choix des mesures destinées à orienter le développement, contrôler la transformation des bourgs et freiner le mitage des espaces.

Or pour certaines petites communes ou intercommunalités rurales, cela peut se révéler hors de portée ; en témoigne l'absence fréquente de document stratégique ou réglementaire dans les domaines du logement et de l'urbanisme. L'expérience limitée des élus, comme de leurs services, dans ces domaines freine le recours à des bureaux d'études privés.

Pour éviter toute tutelle et pour des raisons de neutralité, des élus ont exprimé leur souhait de recourir aux compétences d'assistance à maîtrise d'ouvrage des services départementaux de l'État.

Les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) possèdent une bonne perception des dynamiques territoriales et un réel savoir-faire en matière d'urbanisme qui peut être adapté aux spécificités du monde rural. En complément les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) détiennent une connaissance des acteurs et des territoires ruraux⁸⁴ qui peut être valorisée.

En cohérence avec la coopération interministérielle prévue au niveau régional, la poursuite de la décentralisation rendrait opportun le rapprochement de ces services départementaux. Il s'agirait de regrouper des compétences en matière d'urbanisme, de développement rural et même d'environnement au sein d'un pôle interministériel de proximité dont le statut administratif reste à définir.

La mise en place d'un tel pôle territorial devrait être coordonnée avec d'autres structures publiques telle que les Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE). Elle permettrait alors, dans une fonction d'ingénierie territoriale, de conseiller⁸⁵ les

⁸⁴ L'information géographique résulte notamment de la gestion des aides à la surface accordées par l'Union européenne.

⁸⁵ Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 3 septembre 2003 s'est prononcé en ce sens.

collectivités locales pour les aider à structurer leurs projets en matière d'habitat, de règles d'urbanisme, de protection et de mise en valeur des espaces ruraux.

Mais une position dogmatique sur la limitation de l'étalement urbain n'a que peu de prise sur un phénomène puissant souvent bien accepté par les élus concernés. Face au déficit d'anticipation des services de l'État, il importe de développer une meilleure connaissance des différentes formes de périurbanisation et de la diversité des évolutions des espaces ruraux.

Ainsi, en administration centrale, la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUHC) devrait étendre son champ de compétence⁸⁶ en organisant une dynamique des services territoriaux sur ces thèmes et en consacrant quelques moyens supplémentaires à la connaissance des pratiques de l'urbanisme et de l'habitat en milieu rural. La diffusion d'expériences et le conseil en méthodes spécifiques aux projets territoriaux du monde rural devrait se multiplier en s'appuyant notamment sur le Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU).

6.2 Permettre aux modalités de financement du logement d'accompagner les choix d'urbanisme et les préoccupations environnementales

- **Autoriser les collectivités locales à « doper » le prêt à taux zéro dans certains secteurs prioritaires**

Il existe déjà des adaptations locales du prêt à taux zéro. La réglementation prévoit un barème spécifique pour la région d'Île-de-France dont le surcoût est financé par l'État. La Ville de Paris propose encore⁸⁷ à ses résidents un doublement du prêt à 0 %. La commune de Toulouse fait de même depuis près d'un an⁸⁸. Ces dispositifs sont destinés à adapter le produit aux caractéristiques propres de ces villes, en affichant un objectif de mixité sociale. Elles sont justifiées par le niveau des charges foncières qui nécessite une aide plus importante pour « solvabiliser » les accédants modestes.

Les collectivités locales pourraient ainsi accompagner leurs choix d'urbanisme (et favoriser les opérations groupées) en encourageant l'accession sociale par un outil spécifique : le prêt à taux zéro complémentaire ou « dopé »⁸⁹ qui pourrait venir renforcer

⁸⁶ Le dédoublement du bureau de la planification des territoires urbains et ruraux pourrait amorcer l'affirmation de l'intérêt porté aux espaces ruraux.

⁸⁷ Mise en place en 1996, cette aide complémentaire ne bénéficie plus en 2002 qu'à une centaine de ménages. La ville de Paris étudie actuellement un nouveau mécanisme comportant des plafonds de ressources plus élevés et centré sur l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux.

⁸⁸ Le nombre de bénéficiaires annuels serait de l'ordre de 250.

⁸⁹ Cette proposition était déjà avancée dans le rapport de la mission d'évaluation du prêt à taux zéro de janvier 2002.

l'aide de l'État sur des espaces centraux. Le projet de loi portant sur la poursuite de la décentralisation devrait rendre légale une telle intervention⁹⁰.

Les collectivités concernées détermineraient elles-mêmes les périmètres d'intervention⁹¹ et le niveau opportun d'aide complémentaire, dans l'ancien comme dans le neuf. En contrepartie, elles financeraient le surcoût induit, ce qui semble équitable puisque les revenus des agglomérations sont largement corrélés avec leurs prix fonciers. Plusieurs niveaux de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale auraient vocation, selon les spécificités locales des bassins d'habitat, à prendre en charge cette aide complémentaire : la communauté d'agglomération dans le cas général, la commune centre dans certains cas particuliers, la région ou le département lorsque leur échelle d'intervention est la plus pertinente⁹².

Sous réserve que les conditions d'accès au prêt restent inchangées, l'augmentation du nombre de bénéficiaires devrait être limitée. L'effet de l'aide complémentaire devrait mener au déplacement géographique des opérations aidées (effet de substitution) plutôt qu'à leur accroissement (effet de volume). Cependant l'accord de l'État resterait nécessaire, en raison d'éventuelles implications budgétaires, si le nombre de bénéficiaires en était accru.

Pour des raisons d'efficacité et pour tirer parti de la concurrence entre les établissements de crédit, les subventions des collectivités territoriales destinées à compenser l'absence d'intérêt des prêts complémentaires pourraient être versées aux banques par l'intermédiaire de la SGFGAS⁹³.

Une telle évolution présenterait l'avantage de donner aux collectivités locales un cadre pour organiser leurs aides en faveur de l'accession sociale à la propriété au moment où la loi sur la décentralisation devrait les autoriser à consentir des subventions en ce domaine.

- **Assouplir le prêt à taux zéro pour faciliter l'acquisition -amélioration en zone de revitalisation rurale**

En milieu rural fragile, où le marché est peu tendu, il est déraisonnable d'orienter systématiquement les accédants vers la construction neuve ; la dévitalisation de

⁹⁰ Le projet de loi sur les responsabilités locales prévoit à l'art. L. 312-2-1 : « En complément ou indépendamment des aides de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent apporter des aides destinées, ... , sous conditions de ressources, aux accédants à la propriété ».

⁹¹ Pour ne pas excessivement alourdir la gestion du prêt à taux zéro, les zones éligibles devraient recouvrir l'ensemble de territoires communaux.

⁹² A priori aux deux extrêmes de la concentration urbaine.

⁹³ Comme ce fut déjà le cas pour la Ville de Paris.

certaines centres-bourgs en serait la conséquence la plus visible. Il serait alors utile d'abaisser la quotité obligatoire de travaux pour bénéficier d'un prêt à taux zéro.

En 1996, la diminution de la quotité de 35 à 20 % sur l'ensemble du territoire s'est traduite par un coût budgétaire élevé. De plus cette expérience a montré que son effet sur les prix était à redouter dans des marchés tendus.

C'est pourquoi une telle adaptation devrait être réservée aux zones rurales les plus fragiles.

Il est donc proposé **un abaissement de la quotité obligatoire des travaux à 20 % du coût de l'opération (soit un quart du prix d'achat) dans les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR).**

Pour apprécier le réalisme de cette mesure, il a été demandé à la DGUHC d'estimer le coût prévisionnel d'une telle hypothèse dans les actuelles⁹⁴ Zones de Revitalisation Rurale. La méthode et les résultats de cette estimation figurent en annexe. Le coût annuel paraît raisonnable par rapport aux objectifs de réhabilitation visés : il est évalué à environ 25 millions d'euros, soit moins du dixième du surcoût occasionné en 1996 par la baisse de quotité étendue à l'ensemble du territoire, mais près du vingtième de l'actuelle dotation budgétaire globale du prêt. Par ailleurs l'efficacité attendue de cette mesure dans les petites villes et bourgs ruraux en cours de dévitalisation ne saurait garantir à elle seule la reconquête de certains quartiers centraux très dégradés.

Ces quatre recommandations visent, dans le cadre des actuelles priorités, à atténuer les dysfonctionnements constatés par la mission. Seule la dernière proposition met en exergue une modification souhaitable du mécanisme d'attribution du prêt à taux zéro. Le suivi de l'éventuelle mise en œuvre de ces préconisations pourrait permettre de les adapter voire de les compléter.

⁹⁴ L'actualisation du zonage, prévue dans le respect de l'enveloppe démographique, ne devrait pas remettre en cause ces estimations.

Sommaire des annexes

1 Lettres de mission

2 Questionnaire d'observation

3 Typologie d'observation

4 Comptes rendus d'observation

- Côtes d'Armor
- Côtes d'Or
- Eure
- Nord-Pas de Calais
- Rhône-Alpes
- Seine et Marne
- Yonne

5 Coût de l'abaissement de la quotité des travaux

EFFETS DU PRET A TAUX ZERO
SUR LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES PERIURBAINS ET RURAUX

ANNEXES

Sommaire des annexes

Lettres de mission	2
Questionnaire d'observation	6
Typologie d'observation	9
Comptes rendus d'observation	15
COTES D'ARMOR.....	16
COTE D'OR	19
EURE	24
NORD PAS DE CALAIS	29
RHÔNE-ALPES	53
SEINE ET MARNE	74
YONNE	76
Coût de l'abaissement de la quotité de travaux.....	78

ANNEXE 1

Lettres de mission

Ministère de l'Équipement des Transports
du Logement du Tourisme et de la Mer

DGUHC

La Défense, le 17 MARS 2003.

Le ministre de l'équipement, des transports, du
logement, du tourisme et de la mer

à

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées

Objet: Mission d'évaluation du prêt à 0% sur les territoires ruraux

Au cours des travaux du Comité de Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire du 13 décembre 2002, de nombreux participants se sont interrogés sur l'impact que pourrait avoir le prêt à taux zéro sur le développement des territoires ruraux.

Il convient de rappeler en effet que, à l'échelle nationale, ces prêts, qui permettent le financement d'environ 100 000 logements par an, concernent pour près de 80% des maisons individuelles. En outre, une maison individuelle sur deux est, à l'heure actuelle, financée à l'aide d'un prêt à taux zéro. De ce fait, le prêt à taux zéro, mais en réalité plus largement, à travers lui, la maison individuelle, est souvent critiqué pour son effet sur la consommation d'espace hors zone agglomérée, sur l'économie locale, au travers des coûts d'urbanisation induits et plus généralement sur le phénomène de péri urbanisation et d'étalement urbain.

Le rapport conjoint confié en avril 2001 au CGPC, à l'IGF et à M. Bernard Vorms a néanmoins conclu que les effets pervers couramment attribués au prêt à taux zéro provenaient pour une large part de variables extérieures au produit financier.

De son côté, le rapport de la mission conjointe IGF-CGPC de janvier 2002 sur le logement locatif social a mis en évidence, dans certains départements ruraux, la concurrence que faisait jouer le PTZ sur certains segments du parc locatif social.

Il apparaît donc intéressant, pour répondre aux préoccupations du CIADT, qui a souhaité qu'une expertise soit menée à ce sujet, d'aller plus loin dans l'analyse, et d'évaluer, à partir, cette fois-ci, d'une étude de terrain, les effets réels du PTZ.

Je vous demande donc de bien vouloir engager une mission consistant à apprécier sur une vingtaine de sites, représentatifs de la diversité des situations rencontrées dans les territoires ruraux (communes périurbaines, bourgs centres, communes rurales), l'effet du prêt à taux zéro sous trois angles principaux :

L'impact économique du prêt à taux zéro sur les territoires: le rapport mettra en évidence l'impact du prêt à taux zéro sur le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat au regard des autres segments de l'offre. Il s'attachera par ailleurs, à déterminer si, en zone rurale, le prêt à taux a un impact sur les prix des terrains.

L'impact urbain et foncier: Il s'agira d'évaluer l'impact des constructions financées par le prêt à taux zéro sur les formes urbaines et sur la consommation d'espace qu'il a pu générer, d'analyser les coûts économiques générés pour les collectivités locales, et enfin d'analyser sa contribution à l'extension des aires urbaines. Il serait intéressant en particulier d'étudier les handicaps de l'acquisition - amélioration qui pourrait jouer un rôle plus important sur le développement des centres-bourgs par rapport à l'offre structurée des constructeurs de maisons individuelles

L'impact environnemental et paysager: Il s'agira d'analyser l'insertion environnementale de ces produits, notamment dans les sites sensibles et les entrées de villages, et le type d'outil opérationnel utilisé pour les réaliser (lotissements, AFU, construction diffuse ...)

Sur la base de ses analyses, la mission pourra faire des propositions visant à corriger les éventuels effets négatifs qu'elle aurait identifiés:

Pour la réalisation de cette mission, la personne que vous désignerez veillera à associer les services des Ministères de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire ainsi que de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales. Elle s'appuiera aussi sur des entretiens avec les acteurs locaux, et utilisera les études et expertises récentes réalisées sur le sujet, l'expertise des Agences d'Urbanisme ou de l'association des études foncières (ADEF)

Je souhaite disposer des conclusions de cette mission pour le mois de juillet 2003.

Pour le Ministre,
Le Directeur Général de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat

F. DELARUE

DGUHC

La Défense, le 30 juillet 2003

Le Directeur Général

à

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du Conseil général des Ponts et
Chaussées

objet : mission d'évaluation des effets du prêt à 0% sur les territoires ruraux
référence : votre note du 7 mai 2003
affaire suivie par : Frédéric NOBLE - DGUHC-FB1

Dans le cadre de la préparation de la mission d'évaluation des effets du prêt à 0% sur les territoires ruraux que j'ai souhaité confier au Conseil général des Ponts et Chaussées, une réunion de coordination entre nos services s'est tenue le 18 juin dernier en vue de compléter la lettre de mission initiale.

La préoccupation exprimée par le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire au travers des interrogations sur le prêt à 0% porte plus globalement sur les phénomènes de mitage du milieu rural, d'étalement urbain et de dépérissement des bourgs ruraux. Or ces phénomènes sont le produit d'une conjonction de facteurs qui ne se limitent pas au seul prêt à 0%.

C'est pourquoi, en accord avec les présidents des sections concernées du CGPC, il paraît opportun d'orienter la mission autour d'une approche globale des problématiques propres aux territoires périurbains et ruraux en vue d'apprécier le poids relatif des effets du prêt à 0% parmi les autres facteurs de causalité tels que la demande des ménages, l'organisation des déplacements ou l'offre foncière.

Les réflexions menées dans le cadre de cette mission seront étayées à partir de l'observation d'une vingtaine de sites fortement concernés par l'attribution de prêts à 0%, appartenant à l'espace périurbain ou aux territoires ruraux. Il sera procédé à l'audition des principales personnalités intervenant dans le secteur de l'urbanisme ou ayant une bonne connaissance du marché local du logement, notamment les maires, les agents immobiliers, les établissements de crédit... Dans ce cadre, la question de l'acquisition-amélioration sera abordée, particulièrement sous l'angle de la connaissance de l'offre, de manière à identifier le fonctionnement de ce type d'opération en milieu rural ainsi que les modalités son extension. Le cas échéant, des propositions d'adaptation du prêt à 0% pourront être formulées en fonction des observations effectuées sur le terrain.

Je souhaite disposer des conclusions de cette mission avant la fin de l'année.

Pour le Ministre,
Le Directeur Général de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat

F. DELARUE

Questionnaire d'observation

L'observation **d'une vingtaine de sites** représentatifs est l'occasion d'examiner la diversité des situations et de recueillir des avis d'experts, sans prétendre à une enquête exhaustive. Pour chaque site seront rencontrés des interlocuteurs pertinents : élu municipal ou représentant de l'intercommunalité à fiscalité propre, agent immobiliers, ADIL, établissement de crédit, DDE, agence d'urbanisme...

En fonction du contexte territorial, il est demandé de répondre aux deux questions principales suivantes :

- **La périurbanisation représente-elle un phénomène d'évolution préoccupante? La maîtrise de l'étalement urbain est-elle un enjeu prioritaire ?**
Si oui, quel jugement porter sur la responsabilité relative des politiques de transport, de l'utilisation des règles et outils d'urbanisme et du mécanisme du PTZ.
- **Dans les communes rurales fragiles, le PTZ est-il adapté à la demande d'acquisition - amélioration ou participe-t-il à la dévitalisation du bourg ?**

Sur chaque thème pour lequel pourra être recueilli une information pertinente, il est demandé de porter un jugement, d'indiquer les éléments qui le fondent et de citer chaque fois que possible les sources quantitatives qui peuvent l'étayer.

1. L'étalement urbain - la périurbanisation

- *la dynamique des espaces périurbains ou ruraux* observés :

- ° développement, déclin, renouveau.
- ° formes d'urbanisation : collectifs ou individuels, dispersés ou en opérations (lotissements, constructions groupées), part de la construction neuve et de la réhabilitation.

- ***les stratégies des acteurs dans cette dynamique :***

- ° attitude des élus.
- ° attitude des professionnels : promoteurs, lotisseurs, constructeurs.
- ° aspiration des habitants : résidents, propriétaires, nouveaux arrivants, résidences secondaires et valorisation patrimoniale.

- ***l'impact des phénomènes observés :***

- ° sur les équipements VRD et les dépenses publiques.
- ° sur les équipements collectifs.
- ° sur la consommation des espaces naturels ou agricoles...
- ° sur la qualité paysagère, environnementale ou architecturale.

- ***le ressenti vis-à-vis de cette dynamique :*** comment est-elle appréciée par les élus, les habitants, par l'administration, par les professionnels...

2. Les facteurs explicatifs des dynamiques observées (mesure de l'impact des modes de financement du logement sur les phénomènes observés)

- ***le rôle des modes de transport :***

- ° impact de la voiture individuelle dans la dynamique observée : mesure des évolutions : taux d'équipement automobile, d'utilisation ou équilibre budget immobilier + transports.

- ° rôle actuel et possibilités de développement des transports collectifs ou à la demande pour rééquilibrer les modes de transport selon les usages en secteur peu dense.

- ° stratégies urbaines prenant en compte la limitation de l'usage de l'automobile : limitation du diffus, priorité à la restructuration des entités existantes.

- ***le rôle de la planification.***

- ° lorsqu'elle existe, la planification encourage-t-elle ou freine-t-elle la périurbanisation ? Privilégie-t-elle des formes d'urbanisation (collectifs, individuels, extension ou revitalisation) ou des catégories sociales ? Rôle de l'intercommunalité et évolutions constatées depuis la loi SRU,

° impact du mode de financement du logement dans les communes sans POS/PLU ni carte communale : urbanisation dispersée, délibérations du conseil municipal.

- ***le rôle du financement du logement.***

° le mode de financement du logement et particulièrement l'accession sociale (recherche de charges foncières faibles, de constructions modestes) a-t-il un impact dans les phénomènes observés : lequel, avec quelle importance ?

° y a-t-il des politiques explicites d'habitat, des aides publiques locales et visent-elles l'accession sociale ?

3. L'impact du PTZ lié à ses caractéristiques

- ***Tension du marché, prix des terrains*** : positionnement et efficacité du PTZ.

- ***Impact spatial*** : y a-t-il constitution de quartiers homogènes PTZ (ou PAP) en limite d'agglomération ? Risques perçus.

- ***Absence de préfinancement des promoteurs*** (contrairement au PAP) : impact sur les opérations groupées (VEFA).

- ***HLM et accession sociale*** : y a-t-il phénomène « d'écramage » des HLM par les nouveaux accédants aidés, et paupérisation ou parcours résidentiel et renouvellement de l'offre locative sociale ?

- ***PTZ et l'acquisition-amélioration*** :

- Importance de l'acquisition -amélioration aidée par PTZ et influence de l'aide sur le prix du marché.
- Demande et offre de logements anciens modestes en milieu rural, vacance et impact de la quotité des travaux et de la construction neuve aidée.

- ***suivi et évaluation de l'impact du PTZ*** : effet de l'absence d'instruction administrative (contrairement au PAP), possibilités et limites de l'exploitation de l'information statistique actuellement diffusée, intérêt de l'information PTZ dans la connaissance et stratégies d'habitat. Capacité d'ingénierie disponible en milieu rural.

Typologie d'observation

La sélection d'une vingtaine de sites représentatifs de la diversité des territoires périurbains et ruraux a été effectuée à partir d'une typologie proposée en septembre 2003 par une étude prospective de la DATAR intitulée « Quelle France rurale pour 2020 ? », à partir des travaux de la SEGESA.

Cette typologie distingue « **les trois visages de la France rurale** » :

Quatre fonctions (résidentielle, productive, récréative et de nature) se combinent de manière différente dans les territoires ruraux, dans une très grande diversité de configurations. De manière simplifiée (toute typologie est réductrice), mais sans travestir au fond la réalité de terrain, on peut dire qu'émergent aujourd'hui trois France rurales : les campagnes des villes, les campagnes les plus fragiles, et les nouvelles campagnes.

Leur répartition au sein de l'espace national s'avère relativement typée, de même que les principaux indicateurs sociaux et économiques qui les caractérisent.

Chacune de ces trois France incarne de manière plus appuyée un ou plusieurs enjeux de l'aménagement du territoire.

1 Les campagnes des villes, nouvelle forme du rural

Elles regroupent environ 750 cantons, en règle générale en croissance démographique. Il faut distinguer toutefois deux catégories dans les campagnes des villes, selon l'importance du fait résidentiel urbain.

a) Le rural périurbain à fonction résidentielle dominante.

Situé sur le pourtour immédiat de toutes les villes moyennes et grandes du territoire national, il représente 240 cantons (soit 10 % des cantons ruraux). La densité de population y est élevée (195 habitants au km²). Les actifs travaillent pour l'essentiel (40 %) en dehors du territoire cantonal. L'utilisation de la voiture est générale : plus de 90 % des ménages sont équipés d'un véhicule et 48 % en ont deux ou plus. L'emploi agricole (2 %) et la population ouvrière (23 % des actifs) sont beaucoup moins représentés que dans le reste du milieu rural.

Cette part des campagnes des villes regroupe des territoires qui connaissent une dynamique démographique positive, grâce à l'arrivée d'une population relativement jeune. Les familles avec enfants représentent 50 % de la population. La part des

logements récents est quasiment le double de celle de l'espace rural (16,2 %). Les personnes âgées sont deux à trois fois moins nombreuses que dans les autres zones de l'espace rural.

b) L'espace rural dense, résidentiel et productif

À côté de ce rural périurbain typé, on voit émerger un groupe à la fois nouveau (les typologies anciennes ne l'identifiaient pas comme tel) et très significatif par son étendue (puisque'il représente 500 cantons environ) : c'est l'espace rural où se diffusent de manière privilégiée les activités et la fonction résidentielle.

Ces nouvelles zones périurbaines, moins denses (66 habitants/km²) et avec davantage d'emploi endogène constituent les secondes couronnes, parfois très étendues, des agglomérations. Elles peuvent constituer, comme dans l'Ouest (Loire Atlantique, Vendée) ou en Alsace, par exemple, un continuum entre les agglomérations. Ces campagnes urbaines se développent également autour de petites villes (Rodez...). Ces campagnes situées dans l'orbite des villes sont beaucoup plus agricoles que les précédentes : 8 % des actifs travaillent dans l'agriculture. On retrouve en particulier dans cette famille un certain nombre d'espaces fortement spécialisés dans les activités céréalières (en Île-de-France, Picardie). L'emploi industriel y est également bien représenté : 23 % des emplois sont industriels et 34 % des actifs sont ouvriers. Ce sont des territoires animés par une dynamique démographique positive, à la fois sur le plan naturel et sur le plan migratoire (les constructions neuves représentent 11 % du parc de logement, signe de cette évolution positive).

2 Les campagnes les plus fragiles, marquées par le recul économique et démographique

Antithèse des campagnes des villes, ces campagnes qui déclinent couvrent, avec près de 800 cantons, une part très significative des territoires ruraux (1/3 du territoire national). En règle générale, elles cumulent trois handicaps : la faible densité de population, une tendance à la mono activité plus prononcée, et une évolution démographique régressive.

On peut distinguer également, dans cette deuxième France, deux ensembles distincts.

a) Des territoires vieillissants et peu denses à dominante agricole

Les cantons ruraux qui, sur ces critères, sont les plus défavorisés sont un peu moins de 500. Ils se retrouvent de manière dominante dans la moyenne montagne du Massif Central et sur ses marges (Berry, Morvan), dans le bassin aquitain (Gers notamment) et sur les contreforts pyrénéens, en Bretagne centrale, ainsi que de manière plus dispersée (Champagne-Ardenne, Normandie, sur les plateaux bourguignons). Avec en moyenne 23 habitants/km² et une population âgée (les plus de 75 ans représentent 14 % de la population, contre 6 % en rural périurbain, par exemple), ce sont des territoires en déclin démographique prononcé. Le solde migratoire y est légèrement positif, mais il est largement contrebalancé par un solde naturel très déficitaire, résultat d'une régression souvent plus que séculaire.

L'agriculture y a une place importante (un actif sur cinq est exploitant) sans dégager pour autant des résultats économiques importants (la marge brute standard est

inférieure à 75 % de la moyenne nationale). L'élevage bovin y est fréquemment l'activité dominante. Les conditions de vie y sont globalement modestes, les ménages sans voiture ou les ménages logeant dans un habitat ancien et vétuste étant proportionnellement plus nombreux que sur le reste du territoire. Les maisons inhabitées soit définitivement (logements vacants) soit temporairement (résidences secondaires) y sont plus nombreuses que les résidences permanentes.

b) Des espaces ruraux ouvriers et traditionnels, au tissu industriel en déclin.

L'autre figure du rural en difficulté est représentée par les campagnes ouvrières, où une industrie traditionnelle (textile, métallurgie...) a marqué durablement son empreinte, avant d'amorcer un net recul. C'est un espace qui se situe au nord d'une ligne Le Havre Strasbourg, et qui est fortement représenté en Lorraine, en Champagne-Ardenne, en Picardie, Nord-Pas de Calais et Haute-Normandie. On le retrouve également, de manière ponctuelle, à la proximité de multiples petits bassins industriels à travers la France rurale. Au total, il recouvre un peu plus de 300 cantons.

C'est une campagne qui reste dominée par le secteur secondaire. Le taux d'emploi dans l'industrie est en moyenne de 28 % et plus de 2 actifs sur 5 sont des ouvriers. Mais le déclin industriel est amorcé : la diminution du nombre d'emploi y est en moyenne de

11 % entre 1990 et 1999.

Une population relativement nombreuse (la densité y est assez élevée, avec 88 habitants/km²) constitue encore un atout. Mais on observe, sous d'autres formes que dans le rural peu dense à dominante agricole, une nette tendance à la précarisation. Le taux de chômage est élevé (14,3 %), le taux d'activité des femmes y est le plus faible de tout l'espace rural. Par ailleurs, le déclin démographique, quoique moins accentué que dans le rural agricole, y est déjà amorcé. Fait inquiétant, ces territoires sont affectés d'une double dynamique régressive : les naissances y sont moins nombreuses que les décès ; mais les arrivées y sont également moins nombreuses que les départs. Ce sont des campagnes qui désormais vieillissent et que l'on quitte.

3 Les nouvelles campagnes, en recherche d'équilibre

Cette troisième famille regroupe des territoires ruraux aux fonctions productives plus diversifiées, mobilisant les ressources endogènes et déjà fortement tertiaisées ; elles ont une fonction résidentielle – certes moins marquée que les "campagnes des villes" - ; pour certaines d'entre elles, elles bénéficient de la généralisation de la mobilité et du développement de la multi-appartenance, pour être des espaces d'accueil, où se développent le loisir et le tourisme.

Ces nouvelles campagnes, "multifonctionnelles", existent déjà. Elles couvrent près de 300 cantons. Mais elles aspirent à être plus nombreuses. Et le vivier est beaucoup plus important (de l'ordre de 900 cantons, qui dans le cadre de la typologie qui sert à cette présentation constituent des "familles intermédiaires" entre les trois grands groupes). On distinguera donc dans la suite les espaces ruraux qui se rattachent clairement à cette logique territoriale, des espaces qui pourraient y rentrer, bien que se situant à la charnière avec d'autres logiques (cantons qui pourraient évoluer vers du périurbain pour certains, ou qui pourraient décrocher et rejoindre les cantons qui déclinent). C'est l'un des enjeux des politiques publiques de contribuer à donner une orientation positive à leur évolution.

a) Les territoires inscrits dans la logique des nouvelles campagnes

Ils se rattachent principalement à une première catégorie, que l'on qualifie de "rural à attractivité touristique et entrepreneuriale". Cette catégorie d'espace doit sa dynamique à son attractivité résidentielle, que souligne un solde migratoire proportionnellement le plus important de tout l'espace rural (près de 14 % sur la période 90-99).

L'héliotropisme et la qualité du cadre de vie en sont les principaux moteurs. Avec près de 250 cantons concernés, cette dynamique est très fortement représentée sur le pourtour et l'arrière pays méditerranéen (Languedoc Roussillon, PACA, sud de la région Rhône-Alpes et Corse) et dans une moindre mesure sur le littoral atlantique, dans le Lot et la Dordogne. Quelques cantons ressortent également de manière éparse sur l'ensemble du territoire.

Sur ces territoires moyennement denses (61 habitants/km²), c'est en grande partie une population âgée qui s'installe (la part des migrants non actifs y est majoritaire et la plus marquée de tout l'espace rural). Mais l'attractivité joue aussi pour des populations plus jeunes, qui n'y trouvent pas forcément un emploi. Le taux de chômage y est le plus élevé de tout l'espace rural. La dynamique d'activité y est cependant très positive : le nombre d'emploi industriel a augmenté de 32 % entre 90 et 99, le nombre d'emplois tertiaires de 43 %. L'agriculture y est bien présente, avec une part importante de salariés (12 % d'actifs et 7 % d'exploitants). La part des populations étrangères y est importante, qu'il s'agisse de retraités ou d'actifs.

On doit signaler également l'existence d'un second groupe, réduit en nombre et concentré dans l'espace - essentiellement dans les Massifs montagneux des Alpes et Préalpes et la partie centrale des Pyrénées -. Il est constitué d'une quarantaine de cantons pour lesquels l'économie touristique, qui valorise des espaces de nature de première importance, constitue l'essentiel de la base économique. La capacité d'hébergement marchand y est très importante (elle est 13 fois supérieure à la moyenne de l'espace rural français), et s'ajoute à une présence importante de résidences secondaires (près de 3 résidences secondaires pour une résidence principale). L'agriculture et les activités secondaires y sont présentes, mais tiennent, en termes économiques, une place plus restreinte. En revanche, par la gestion de l'espace qu'elle assure, l'agriculture contribue directement à la création des aménités paysagères, à la prévention des risques naturels et à l'attractivité des espaces sur le plan touristique.

b) Les espaces ruraux à la croisée des chemins

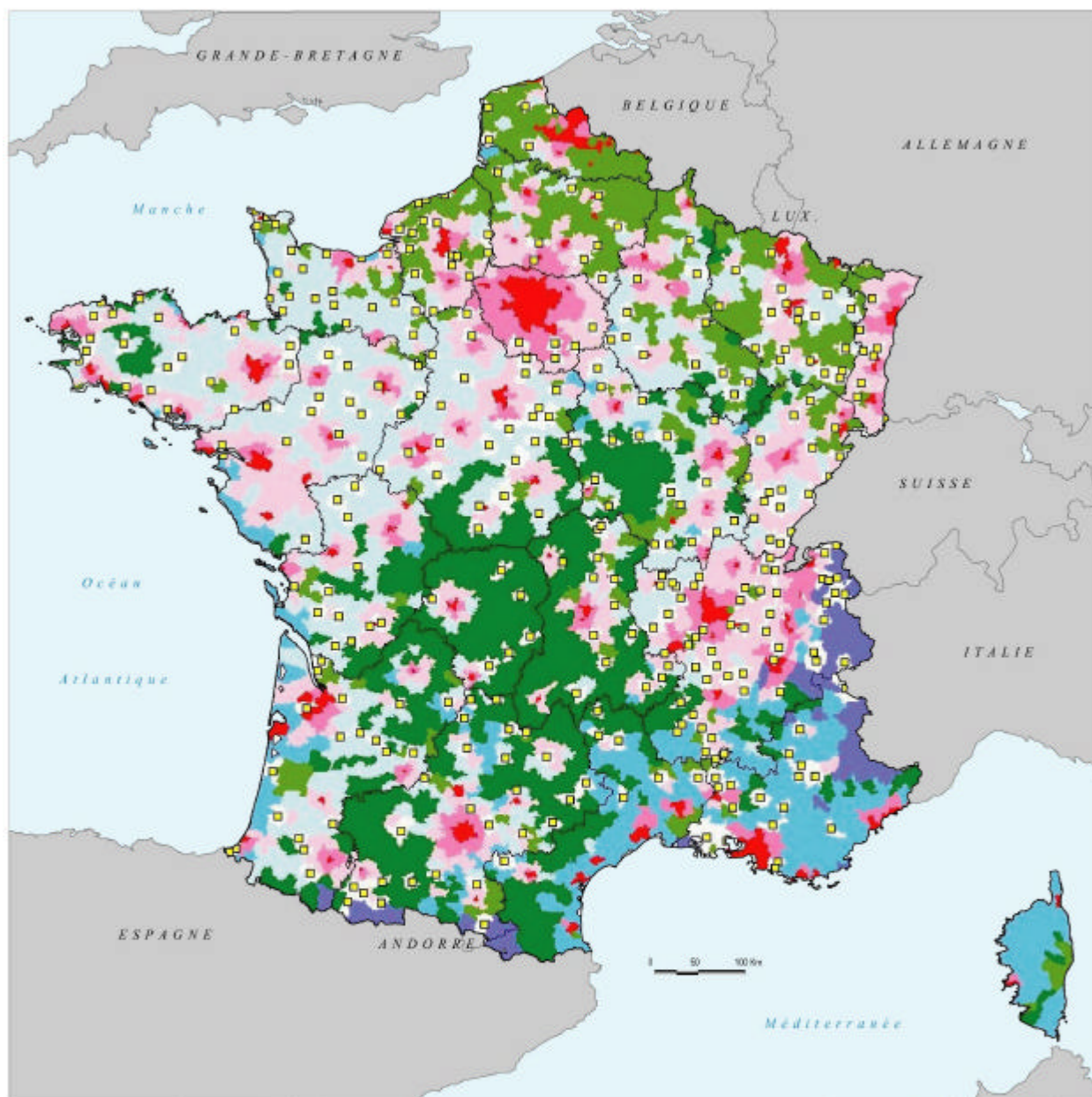
Première figure, celle des "espaces ruraux en transition". Dominants dans la France de l'Ouest, mais représentés quasiment dans toutes les régions, ces espaces ruraux intermédiaires (plus de 500 cantons) restent marqués par un poids de l'emploi agricole important (17 %). L'industrie, souvent structurée autour d'un agroalimentaire diffus, y tient sa place : 22 % des actifs, et un quasi-maintien à niveau de l'emploi industriel entre les deux recensements. L'évolution des politiques agricoles et alimentaires va y jouer un rôle essentiel quant à leur avenir. La tertiarisation de l'économie connaît une progression à marche forcée, le nombre d'entreprises de ce secteur ayant progressé de 60 % entre 90 et 99. La dynamique démographique est positive, mais ténue, et portée par un solde migratoire qui compense les pertes naturelles liées à l'excès des décès sur les naissances. La densité de population reste encore faible (35 habitants au km²), proche des seuils dits de "faible densité". Ce sont enfin des espaces encore peu

tournés vers les fonctions de loisirs et de tourisme (peu d'activités d'accueil, faible capacité d'hébergement).

Seconde figure, d'une nature bien différente, celle des "petites villes" de l'espace rural (approchées à travers la maille cantonale, on en identifie 350). Elles se situent, elles aussi, à la croisée des chemins. Réparties sur tout le territoire, contribuant ainsi à donner à l'espace rural son armature de proximité, elles connaissent des transformations majeures, dont l'issue reste incertaine. Industrielles et ouvrières par tradition, elles connaissent dans leur grande majorité un mouvement de désindustrialisation fort que ne compense que partiellement la montée de l'emploi tertiaire. Le taux moyen de chômage est important et l'accroissement de population reste faible. Mais c'est aussi dans leurs rangs que l'on recense parfois des systèmes productifs locaux particulièrement dynamiques (Thiers et la coutellerie, Figeac et la Mecanic Vallée, Vallée de l'Arve et décolletage, Oyonnax et le plastique, l'Yssingelais et l'extrusion...). Points d'ancrage pour l'émergence de "nouvelles campagnes", elles constituent un enjeu essentiel pour l'avenir.

La vingtaine de sites observés au cours de la présente mission ont été sélectionnés en équilibrant la distribution dans chaque classe de cette typologie, en favorisant toutefois les espaces périurbains au détriment du rural touristique. En effet, les quarante cantons classés en « rural touristique » sont relativement peu concernés par le prêt à taux zéro car le taux de résidences secondaires par rapport aux résidences principales y atteint une moyenne de 284 %.

En outre la sélection a privilégié l'observation de divers degrés de coopération intercommunale et l'implication variable des collectivités locales dans la politique de l'habitat, notamment sous la forme d'un programme local de l'habitat (PLH).



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Typologie SEGESA

Source des données : SEGESA, d'après INSEE RP99

■ Cantons urbanisés (exclus de la typologie)

Les campagnes des villes

- Périurbain de proximité
- Rural en voie de périurbanisation

Les campagnes fragiles

- Rural à dominante agricole, vieilli et peu dense
- Rural ouvrier

Les nouvelles campagnes

- Rural à économie touristique
- Rural à attractivité touristique résidentielle et entrepreneuriale
- Rural en transition

■ Petites villes rurales

Réalisation : DATAR - Observatoire des Territoires, 03/09/2003

ANNEXE 4

Comptes rendus d'observation

COTES D'ARMOR

les 13 et 14 novembre 2003

Personnes rencontrées :

- M. Pierrick PERRIN, Maire de Pleumeur-Bodou, Vice-président du Conseil Général, Président de l'ADIL 22.
- M^{me} Maryse TROVEL, Maire de Plédran, Vice-présidente de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc en charge de l'habitat.
- M. Pierrick LE SAUNIER, Directeur général des services de la communauté de commune du Kreiz-Breizh, représentant le Président de l'EPCI, M. Michel BALBOT, Maire de Mellionec.
- M. Patrice VAGNER, Directeur départemental de l'Équipement.
- M. Bruno FIEVET, Directeur d'Armor Habitat, coopérative d'HLM.
- M. Régis HENRY, Secrétaire général du Crédit immobilier de Bretagne.
- M. Gérard LEFORT, Directeur de Bâtiment et style de Bretagne, SA HLM.
- M. François-Olivier GOURAUD, Directeur de l'ADIL 22 et organisateur de la journée

Le département est organisé en sept « pays » et presque toutes les communes appartiennent à une communauté d'agglomération ou de communes. Ces dernières ont généralement pris la compétence de l'habitat pour réaliser des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, mais pas celle de l'urbanisme qui reste communal.

Depuis 1998 la construction de logements connaît dans les Côtes d'Armor une activité immobilière exceptionnelle, jamais observée jusqu'alors dans ce département traditionnellement attaché à l'accession à la propriété d'une maison individuelle. « Restent dans les logements collectifs ceux qui n'ont pas le choix. »

Le taux de propriétaires de leur résidence principale est de 68 %, supérieur à la moyenne bretonne (64 %) et bien au dessus de la moyenne nationale (56 %).

Près de 99 % des logements financés grâce à un prêt à taux zéro sont des maisons individuelles. L'impact de cette aide sur le marché de la promotion est négligeable. Depuis plusieurs années le glissement des opérations aidées se poursuit des secteurs urbains vers les zones rurales. La croissance des émissions s'explique par leur coût plus bas qu'en pôle urbain (« le PTZ se réfugie là où le terrain est peu cher ») et par les nouvelles dessertes rapides routières Est-Ouest comme prochainement Nord-Sud.

En dehors des cinq pôles départementaux de taille modeste, la nouvelle urbanisation est étalée, sans créer toutefois un continuum urbain dans un bocage à population traditionnellement dispersée.

Dans les années 70 et 80, le conseil général aidait la réalisation de lotissements communaux. Depuis il consent aux acquéreurs de logement des prêts bonifiés dont le taux n'est plus attractif ni la légalité incontestable. Il s'engage aujourd'hui dans la réflexion sur une nouvelle formule d'aide à l'accession du logement qu'il envisage couplée au Prêt à taux zéro mais ciblée sur l'ancien.

C'est dans les Côtes d'Armor que le taux de prêt à taux zéro dans l'individuel ancien est le plus fort : en 2002 il s'élève à 22 % de l'ensemble des opérations aidées.

Pleumeur-Bodou est une commune littorale où les nouveaux accédants, plus âgés, demandent un terrain de petite taille pour des raisons de prix d'achat comme de charge d'entretien. Dans la prochaine opération d'aménagement la commune s'apprête à vendre des charges foncières de maison individuelle au lieu de terrains constructibles et à garder la gestion des espaces extérieurs.

Le prêt à taux zéro est dit responsable du développement d'une troisième couronne à Saint-Brieuc.

La ville de Saint-Brieuc compte 48 000 habitants. Les centres commerciaux périphériques contribuent à la dévitalisation du centre-ville.

La communauté d'agglomération de Saint-Brieuc (CABRI) regroupe 110 000 habitants. Elle procède à la remise en forme de son plan local de l'habitat (PLH). L'objectif est d'augmenter l'offre foncière car les ménages actifs de l'agglomération sont pour partie contraints de résider à l'extérieur en possédant deux voitures. A ce titre la circulation est encombrée en ville-centre. La volonté de mixité sociale se traduit par l'offre de parcelles de taille diverses. Mais une population aisée souhaite revenir près du centre sur des parcelles de taille réduite.

La commune périurbaine de Plédran est située à 10 km du centre de Saint-Brieuc, soit sept minutes de voiture. Le projet du PLU est de revitaliser la commune par l'accueil de nouveaux habitants. Le choix porte sur une concentration du développement urbain en limite du bourg par ouverture de lotissements communaux. Le lotissement en cours de commercialisation comprend 89 lots d'une superficie de 400 à 600 m². Son succès montre qu'il répond à une demande. Le prêt à taux zéro est estimé comme peu déclencheur mais permettant une meilleure finition des maisons.

La communauté de commune du Kreiz-Breizh est créée depuis dix ans et regroupera 28 communes début 2004, soit une population de 21 500 habitants. Elle est située en Bretagne centrale, à 25 minutes de voiture de Saint-Brieuc et classée en zone de revitalisation rurale. De faible densité (30 habitants au km²), elle connaît un solde migratoire positif depuis 1990, renforcé par l'arrivée des Anglais depuis cinq ans. Il est indiqué que huit transactions sur dix s'effectuent au profit de Britanniques qui achètent en priorité les « longères » de la fin du XIX^e siècle mais aussi tous autres types de logements, à l'exception des maisons néo-bretonnes en lotissement datant des années 60. Les prix, partis de très bas notamment en maison de bourg, auraient augmenté de 40 % au cours des trois dernières années. Il reste encore une offre de maisons de bourg sur deux niveaux sans jardin, mises en vente depuis 30 ans, à un prix actuel de 1 200 €.

Deux tiers des permis de construire concernent la réhabilitation. Le parc est ancien. Seul 7 % des logements sont postérieurs à 1990. La construction est faible et les prêts à taux zéro sont plus distribués dans l'ancien que dans le neuf. Néanmoins pour les ménages de 25-35 ans travaillant dans l'agroalimentaire avec des revenus très

modestes, la quotité obligatoire de travaux est un frein. Il est demandé une diminution de cette quotité.

A l'exception de Rostrenen (3 600 habitants) et de Trémargat (170 habitants), les communes ne disposent pas de document d'urbanisme approuvé ni en voie d'élaboration.

La communauté de commune gère des services à la population mais ne s'investit pas dans le développement économique. Elle va prendre la compétence des transports pour développer une offre de taxis avec réservation. Le transfert de compétence de l'habitat ou de l'urbanisme n'est pas prévu.

Dans des paysages préservés de remembrement, le « mitage » est le fait des constructions agricoles, spécialement des bâtiments d'élevage.

Armor Habitat est une coopérative d'HLM active depuis cinquante ans et recentrée depuis 1991 sur la maison individuelle. La société recherche la qualité, n'ayant pas à rémunérer ses fonds propres investis. En 2002, elle a effectué 80 ventes en diffus, 50 opérations en lotissement et 40 en groupées.

Les opérations groupées, vendues en l'état futur d'achèvement (VEFA), sont réalisées dans l'agglomération, en limite de l'urbanisation. L'absence de préfinancement du promoteur a peu de portée car ces opérations recourent à une péréquation financière interne à la coopérative et bénéficient de rabais sur les terrains consentis par les communes. La liste d'attente est de plusieurs années.

Le prêt à taux zéro participe aux deux tiers des opérations et il est regretté la non-actualisation de ses barèmes.

Le Crédit immobilier de Bretagne gère environ 450 dossiers de prêt à taux zéro par an, soit la moitié de ses prêts immobiliers. Ni l'emprunteur ni le prêteur ne tiennent compte du coût des transports pour des localisations qui s'éloignent des centres d'emploi. Seul l'éventuel renouvellement de la première voiture est intégrée dans le taux d'effort des ménages comme un crédit à la consommation.

Les opérations d'acquisition-amélioration concernent les ménages très aisés (non aidés) ou modestes. Les ménages très modestes n'ont pas accès à l'aide (en raison de la quotité obligatoire de travaux), ce qui expliquerait la présence sur le département de 13 000 logements vacants.

Bâtiment et style de Bretagne est une SA HLM au patrimoine récent d'environ 500 logements en Côtes d'Armor dont deux tiers de maisons individuelles. Dans les pavillons la rotation est beaucoup plus faible que dans les logements collectifs. Le prêt à taux zéro est présenté comme une aide normale d'évolution du parcours résidentiel.

COTE D'OR

Synthèse des éléments recueillis par enquêtes sur la Côte d'Or, par :
M. Jean-Pierre Pilverdier, ingénieur général des ponts et chaussées.

qui a rencontré:

M. Aubert Pierre maire de Varois et Chaignot,
M. Berros Bernard, directeur du CDAH-PACT de Côte d'Or et de la Société HLM du Foyer dijonnais,
M. Bosquet Bernard, chef du service Aménagement et urbanisme, à la DDE de Côte d'Or,
Mme Doizelet Marie-Pierre, chef du service Habitat - Ville à la DDE de Côte d'Or,
Mme Dumas Sylvie directrice et M. Lévêque Thibault directeur commercial, de la Société de crédit Immobilier HLM de Côte d'Or,
MM. Fauconnier chef d'agence et Millereux Olivier adjoint, agence Financement habitat (filiale du Crédit Agricole Champagne-Bourgogne)
Mme Guermonprez Myriam, chargée des questions de logement à la COMADI (communauté d'agglomération de Dijon),
M. Moulin Gabriel, maire de Aubaine, conseiller général et président du SIVOM du canton de Bligny sur Ouche,
Mme Jourdes, directrice de l'ADIL de Côte d'Or,
M. Quinet Michel, maire de Sainte-Marie la blanche.

La synthèse qui suit regroupe les éléments recueillis selon le plan du questionnaire qui était suggéré aux enquêteurs.

1. L'étalement urbain - la péri-urbanisation.

- *sur le site enquêté, quelle est la dynamique des espaces péri-urbains ou ruraux ?*
- *les stratégies des acteurs dans cette dynamique :*
- *l'impact des phénomènes observés :*
- *le ressenti vis-à-vis de cette dynamique :*

Comme dans toute la France, la dynamique des espaces ruraux profonds est faible, celles des espaces périurbains est forte, même à quelques kilomètres des "petites villes". A proximité de l'agglomération de Dijon, à l'intérieur de la "deuxième couronne" de communes, elle est plus faible, faute surtout de terrains disponibles.

C'est partout la construction individuelle, le plus souvent sur terrain indépendant (même s'il est issu d'un lotissement), qui est le modèle classique. Pratiquement seules les communes de Dijon et des principales communes limitrophes développent du collectif. C'est encore plus vrai en logement privé qu'en logement social.

De l'avis de tous les acteurs les réhabilitations sont en nombre faible, en tous cas pour le PTZ, car la quotité de travaux conjuguée aux prix fonciers ne permet pas de monter des opérations à des prix "raisonnables".

Au surplus les accédants et les opérateurs préfèrent nettement le neuf à l'ancien : on a moins de risques avec un produit neuf qu'un produit "d'occasion", on a de meilleures garanties de prix, de délais, de confort (isolation, éclairage, formes "à la mode"...).

La demande est donc forte sauf en rural profond. Elle l'est d'autant plus que l'offre est faible. Manifestement les élus, suivant en cela leurs électeurs, ne souhaitent pas que leur commune grandisse trop vite "ici les gens trouvent qu'on est tranquille, entre nous...". S'ils cherchent à accueillir des ménages nouveaux c'est généralement dans le but principal de maintenir le nombre des enfants scolarisés et donc les classes des écoles maternelles et primaires (et ainsi de maintenir un flux de jeunes, d'activités diverses...). Cela a parfois été discuté et clairement explicité en conseil municipal. Nous ne sommes plus du tout au temps des trente glorieuses où la société dans son ensemble était d'accord sur l'urgence de construire des logements, d'aménager des terrains pour ce faire et y mettait les moyens nécessaires.

Seules les grandes communes ou intercommunalités, dont les possibilités d'extension sont limitées, cherchent des possibilités de densification et d'extension. Signalons au passage que la création d'un établissement public foncier local, demandé à l'unanimité par la communauté d'agglomération de Dijon, vient de donner lieu à un vote défavorable de l'assemblée nationale qui ne semble donc pas prête à donner aux grandes collectivités les moyens de lutter contre l'urbanisation diffuse (ou n'est-ce qu'une péripétie ?).

Les opérateurs, promoteurs, banques et autres... seraient d'accord pour "faire plus", mais ils se plaignent tous de la rareté des terrains et des prix tant des immeubles que du foncier. Mais dans la pratique à part les opérateurs qui pourraient augmenter leur chiffre d'affaire (si les marges ne baissent pas) et ceux qui cherchent à construire et ne trouvent pas de terrain, tout le monde a intérêt à la rareté : cela fait monter les prix donc souvent les marges des intermédiaires, cela augmente la valeur des propriétés foncières, cela permet aux accédants de revendre leur bien dans de meilleures conditions (l'ancien adage selon lequel "on perdait 20% de la valeur de l'immeuble à la remise des clefs" n'a plus cours, en ce moment on revend, même très rapidement, sans perte), cela permet aux gens de "rester tranquilles" entre eux et de n'avoir personne au fond de leur jardin...

A noter une évolution importante signalée par la plupart des interlocuteurs : le bien immobilier est de moins en moins un bien patrimonial et de plus en plus un bien de consommation. Les ménages s'endettent pour 20, 25 ou 30 ans mais en moyenne revendent en 8 ans. On voit de plus en plus de personnes âgées qui achètent. On voit que des gens ont les mêmes charges financières en accession qu'en location (baisse des taux, pas d'apport personnel, les frais de dossiers sont inférieurs à un dépôt de garantie).

La loi SRU, par la PVNR, a pu aussi rendre certaines opérations d'aménagement plus complexes et dissuader quelques municipalités.

Parmi les éléments qui conduisent un ménage à réaliser des opérations en périurbain ou en rural sont cités dans l'ordre : le prix du terrain (malgré les coûts induits que les financeurs dénoncent et prennent en compte), le choix professionnel lorsque la localisation n'a guère d'importance (chauffeurs routiers, VRP...) par rapport aux avantages d'un environnement plus agréable..., la proximité des équipements (l'école, les activités de loisirs ou autres), le fait d'avoir trouvé un emploi localement.

2. Les facteurs explicatifs des dynamiques observées

- le rôle des modes de transport :

La plupart des acteurs sont bien conscients que les transports sont un élément important dans le choix de la localisation de l'accession à la propriété. Les élus y pensent (bus urbains, voies vertes pour cyclistes, rollers, promeneurs...) mais ne semblent pas mettre la leur priorité. Les financeurs disent prendre comme un élément important les coûts induits par les déplacements, la double voiture... "c'est pour nous le premier motif de refus du prêt". Les accédants ne peuvent oublier ces coûts et en tiennent forcément compte selon leurs moyens.

La Comadi a un système de transports urbains très structuré, repéré comme l'un des meilleurs réseaux de bus de France. Elle développe un système global en faveur des cyclistes, encore peu avancé. Elle ne semble pas y intégrer explicitement une politique de localisation de l'habitat.

Si la ville de Dijon développe une politique de reconstruction sur l'urbain (ORU : Opération de rénovation urbaine, anciennes casernes...) c'est sans doute plus par manque d'autres disponibilités foncières que par volonté délibérée. Les quelques centaines d'hectares qui étaient encore libres sur la commune ont été aménagés et construits dans les dix dernières années.

- le rôle de la planification.

La planification existe sauf en rural profond où elle n'est pas nécessaire. La encore dans les grandes agglomérations elle cherche à favoriser la densification alors qu'au contraire dans le périurbain elle cherche plutôt à "protéger" l'existant et limiter la rapidité de développement urbain. Quelques communes périphériques continuent d'aménager et de construire, selon les cas pour des activités ou pour de l'habitat. Ce sont celles qui ont eu une politique foncière depuis longtemps et ont échappé au nouveau protectionnisme ambiant.

- le rôle du financement du logement.

Selon les acteurs rencontrés les dispositifs réglementaires et financements publics ont relativement peu d'influence sur ce qui se passe. Pour eux l'essentiel est le poids du marché, c'est à dire le jeu de l'offre et de la demande, dans lequel l'offre de terrains est l'essentiel.

Pas mal d'entre eux constatent que le PTZ intervient souvent, parfois dans la quasi-totalité des opérations, mais c'est pour eux une retombée du système plutôt qu'un élément important dans le jeu.

Les financiers reconnaissent cependant que sans le PTZ, qui pour les plus modestes diminue les mensualités de 3 à 4%, un certain nombre d'opérations ne se feraient pas (10 à 20% des PTZ ?)

Pour les financiers le montage du PTZ est plus complexe que celui d'un prêt normal (risque supérieur, coût en cas d'erreur...) "le dossier PTZ est plus épais qu'un dossier normal".

3. L'impact du PTZ lié à ses caractéristiques

- Tension du marché, prix des terrains : positionnement et efficacité du PTZ.

Le PTZ semble s'adapter à la plupart des marchés : on en trouve en collectif en zone urbaine (petits logements), en individuel périurbain ou rural. Bien sûr lorsque les accédants ont des revenus modestes ils bénéficient à 100% du PTZ mais cela ne

prouve pas qu'il y ait là plus qu'ailleurs des opérations "qui ne seraient pas faites sans PTZ".

Les montants des opérations sont très variables, les ménages adaptant fortement leur projet à leur capacité d'emprunt. Dans certains cas cela peut aller assez loin : "ils déshabillent leur projet pour pouvoir le financer et se retrouvent avec plein de travaux à faire eux-mêmes, on ne les voit venir dans les associations (sportives et socio-culturelles) que 4 ou 5 ans après, quand ils ont terminé leurs aménagements".

- **Impact spatial** : y a-t-il constitution de quartiers homogènes PTZ (ou PAP) en limite d'agglomération ? Risques perçus.

Oui et non. Il ne semble pas y avoir en Cote d'Or de "promoteur du PTZ" comme il y a eu ceux des chalandonnettes ou ceux des PAP. Il arrive que dans certains secteurs les conditions (prix du terrain, localisation, priorité aux familles comportant des enfants en bas âge...) conduisent à ce que tous les accédants bénéficient du PTZ. Globalement cela se passe à petite échelle (moins de dix lots à la fois) et ne semble pas présenter de risques sociaux particuliers.

- **Absence de préfinancement des promoteurs** (contrairement au PAP) : impact sur les opérations groupées (VEFA) ?

C'est sans doute cette absence de préfinancement des promoteurs qui conduit à l'absence de "promoteurs du PTZ".

- **HLM et accession sociale** :

Nos interlocuteurs n'ont pas repéré de flux importants entre les sorties de HLM et le PTZ, mais il est vrai que d'une façon générale les flux sont assez faibles.

- **PTZ et l'acquisition-amélioration** :

Pas obtenu d'informations sur ce point. L'acquisition amélioration est en faible volume et peu perçue des interlocuteurs rencontrés.

- **suivi et évaluation de l'impact du PTZ** :

La encore peu de visibilité du PTZ en rural. Les informations statistiques sont donc peu demandées. Si elles l'étaient elles seraient peu disponibles en rural car les chiffres sont souvent faibles donc couverts par le secret statistique.

EN GUISE DE CONCLUSION :

Nous reprendrons les questions "globales" posées par les rapporteurs :

- **La périurbanisation représente-elle un phénomène d'évolution préoccupante? La maîtrise de l'étalement urbain est-elle un enjeu prioritaire ?**

Oui dans l'abstrait par rapport notamment aux politiques de développement durable...

Mais ce n'est perçu comme tel par aucun des acteurs rencontrés. Les accédants en particulier ont pour une grande part un désir fort de maison individuelle, plutôt "à la campagne" et le démontrent dans leurs choix.

Si oui, quel jugement porter sur la responsabilité relative des politiques de transport, de l'utilisation des règles d'urbanisme et du mécanisme du PTZ.

L'usage de la voiture individuelle reste en Cote d'Or considéré comme un moyen pratique, peu coûteux et ne posant pas de vrai problème, même dans une agglomération desservie par l'un des meilleurs réseaux bus de France. C'est une question de culture qui n'a pas évolué.

Les règles d'urbanisme sont plutôt restrictives, même en périurbain. Tous les acteurs se plaignent d'un manque de foncier.

Le mécanisme du PTZ n'est pas perçu, et ne semble pas avoir une forte influence, sur la périurbanisation. Il aide les personnes modestes à accéder à la propriété, le mécanisme fonctionne en collectif urbain comme en individuel rural.

• Dans les communes rurales isolées, le PTZ est-il adapté à la demande d'acquisition- amélioration ou participe-t-il à la dévitalisation du centre-bourg ?

Il est inconnu en Côte d'Or. Son influence est très faible. Les décisions sont d'une autre nature : conservation de patrimoine, investissement dans un habitat moderne...

EURE

Fiche d'entretien N°1
Établie par Paul Checcaglini

Canton de Breteuil

Entretien avec MM.Hass et Louvard, maires de Francheville et La Guéroulde, vices-présidents de la communauté de communes du canton de Breteuil.

Canton classé « rural en transition »

Caractéristiques

Ce canton est recouvert exactement par une communauté de communes composée de 14 communes. Il est situé en grande périphérie de la région parisienne et donc sous influence, même si celle-ci est lointaine. Le chef-lieu de canton est à 35 minutes par la route de la préfecture, qui elle-même est à une heure de Paris par un train « grandes lignes », mais ne se situe pas sur une autoroute radiale.

Interrogés pour savoir s'ils se reconnaissaient dans la description typologique faite par la DATAR, les deux élus ont convenu que cette description était satisfaisante en apportant quelques correctifs. Le canton se caractérisait en outre par la présence relativement importante de petites industries en milieu rural, qui ont été fortement touchées par les crises de ces dernières décennies, y compris pour le secteur agroalimentaire. Après plusieurs années d'augmentation du taux de chômage, celui-ci est maintenant stabilisé, « on vit avec ». La perte d'emplois industriels a été partiellement compensée par des emplois tertiaires, essentiellement non marchands, dus notamment à l'implantation d'équipements de type maison de retraite, centre de formation pour handicapés etc., qui ont généré un emploi à dominante féminine.

L'exode rural, qui avait fait baisser la population des communes de ce canton jusqu'à il y a une vingtaine d'années, a été enrayeré et la population, depuis cette époque, a recommencé à croître.

Il s'est construit¹ dans le canton entre 1997 et 2001, sur cinq ans, 183 logements (moyenne/an : 37) dont 151 individuels (moyenne/an : 30) au sein desquels il y a eu 59 PTZ (moyenne/an : 12). La communauté de communes possède les compétences « réflexion communautaire sur l'occupation des espaces », et « définition et mise en oeuvre d'une charte de pays » pour l'aménagement de l'espace, et les compétences « création de logements locatifs » et « OPAH » pour logement et cadre de vie. Pour ce qui concerne les documents d'urbanisme trois communes sont couvertes par des POS, le reste est en RNU.

Principales informations

Le produit PTZ est vaguement connu de la part des élus, ils n'ont aucune connaissance de son contenu, et ils ne sont pas en mesure de distinguer les constructions qui bénéficient de PTZ, de celles qui n'en bénéficient pas. Ceci malgré le fait qu'étant donné le petit nombre de constructions, ils connaissent précisément chacune des réalisations. Avoir connaissance de cette caractéristique ne semble pas les intéresser.

¹ Source SITADEL

Le foncier n'est pas considéré, sauf quelques cas ponctuels, comme un problème important, malgré le constat d'une augmentation des prix, qu'il faut cependant relativiser étant donné la situation de ce canton. La grande majorité des constructions se fait en diffus, et la parcelle de 1000 mètres carrés, viabilisée, qui se négociait il y a quelques années à 7.500€ (50.000 F) se négocie aujourd'hui autour de 12.200 € (80.000 F). Ces prix restent sensiblement inférieurs aux parcelles en lotissements qui, pour la même surface, se négocient entre 18 et 23.000 € (120 à 150.000 F). Étant donné les caractéristiques de l'habitat traditionnel, qui comporte beaucoup de hameaux, les élus considèrent qu'ils pourront encore pendant quelque temps trouver des terrains diffus, soit en « dents creuses » dans les groupements existants, soit en extension immédiate du bâti. Les maires sont sensibles au « mitage », et ils considèrent que le RNU est un garde-fou suffisant.

Les déplacements, dans cet habitat diffus, ne posent pas de problème aux élus dans la mesure où il existe un ramassage scolaire, de la maternelle au lycée, qui semble donner satisfaction ; avec une réserve pour l'amplitude de la journée pour les lycéens. Pour les déplacements liés au travail, les personnes utilisent des véhicules personnels, et les élus signalent une forte utilisation du co-voiturage, opinion qui laisse sceptique la DDE. Pour les autres motifs, les déplacements se font avec des véhicules personnels, et pour les personnes qui n'en disposent pas, il est dit que fonctionne une solidarité et une entraide qui permet à ces personnes de se déplacer lorsqu'elles en ont besoin. Il n'est pas fait état, au niveau des élus, de besoin de développement des transports collectifs.

Il faut noter que dans l'ensemble les élus apportent une attention très forte aux mutations de leurs communes et notamment au peuplement. Ceci est à coup sûr facilité par le petit nombre d'arrivants, qui permet aux maires de connaître, un par un, les projets d'implantation. Ils sont en relation étroite avec les notaires pour être informés des projets de vente, et d'achats, ce qui leur permet d'orienter les projets en fonction de l'idée qu'ils se font du bon développement de leur commune. Il a été signalé que des implantations non souhaitées, de type ferrailleurs,... mettant en cause le caractère résidentiel ont, grâce à cette veille, pu être évitées.

De même les centres de bourgs font l'objet d'une attention suivie, des OPAH ont permis de les réhabiliter, il n'existe plus de « ruine » à vendre, elles ont toutes été utilisées, et les communes investissent dans l'immobilier de façon à faciliter le maintien d'un minimum de services et d'animation par la présence de commerces de première nécessité de type épicerie, café, ...

L'impact paysager des constructions nouvelles est aussi suivi de près, et l'existence d'une construction traditionnelle ayant une forte identité architecturale facilite cette action. La hauteur des constructions est limitée à rez-de-chaussée plus un étage, et comble. L'aspect général des constructions est discuté avec les pétitionnaires de permis, dans le sens du respect de l'architecture traditionnelle. Le résultat est le plus souvent satisfaisant, et il existe une bonne complicité de la part des constructeurs de maisons individuelles, qui réalisent les trois-quarts de la construction, et jouent le jeu de la préservation de l'aspect traditionnel du bâti, ceci quel que soit le mode de financement.

Au total il ne semble pas que dans ce canton le produit PTZ ait un quelconque effet pervers par rapport aux questions posées.

Canton de Routot

Entretien avec M.Rouas, président de la communauté de communes du Roumois-Nord et maire de Bourg-Achard

Canton classé « rural en voie de péri-urbanisation »

Caractéristiques

Ce canton est recouvert exactement par une communauté de communes composée de dix-huit communes. Il est situé en grande périphérie de la région parisienne à proximité d'une des métropoles « cathédrale » du Bassin parisien, le chef-lieu de canton est à moins de trente kilomètres du centre de celle-ci, en empruntant pour partie une autoroute radiale de Paris, et pour partie une voie rapide. Une autoroute assurant la liaison entre les grandes villes du Bassin parisien est en cours de construction, avec la réalisation sur le territoire du canton d'un échangeur avec l'autoroute radiale. Cette configuration met ce canton dans une position particulièrement favorable pour l'urbanisation.

Le président de la communauté de communes reconnaissait assez bien son canton dans la description typologique de la DATAR, tout en considérant que le plus fort de la pression de péri-urbanisation restait encore à venir, et qu'il se considère encore comme un canton « très rural ».

Du fait de sa localisation le canton n'a aucune difficulté pour attirer l'implantations d'activités, il est même soumis à des pressions qu'il doit organiser, par ailleurs il est proche d'un très grand bassin d'emploi. Ce point n'est donc pas une préoccupation pour les élus.

La construction² est très dynamique avec une quasi-monoculture d'habitat individuel. Sur la période 1997- 2001, en cinq années il s'est construit 459 logements (moyenne/an : 91) dont 455 logements individuels (moyenne/an : 90) qui incluent seulement 67 PTZ (moyenne/an : 13). Les communes du canton sont couvertes aux deux tiers par des POS, et pour le tiers restant par des cartes communales. La communauté de communes dispose des compétences « création de logements locatifs » et « OPAH » en matière de logement et cadre de vie, et des compétences « création et réalisation de ZAC » et « SCOT » en matière d'aménagement de l'espace.

Principales informations

L'élu connaît l'existence du produit PTZ, sans en distinguer précisément les caractéristiques. Il a seulement connaissance que c'est une aide à l'accession pour des ménages à faible revenu, mais il ne sait pas quelles sont les constructions qui ont pu en bénéficier sur sa commune, et ce n'est pas un enjeu pour lui de distinguer ceux qui en bénéficient de ceux qui n'en bénéficient pas.

Les caractéristiques de l'offre foncière se sont fortement ressenties du phénomène de péri-urbanisation. Les parcelles construites avaient une surface, il y a vingt ans, de 2000 mètres carrés alors qu'aujourd'hui elles sont à moins de 1000 mètres carrés. Ce phénomène est analysé par l'élu comme étant dû aussi en grande partie, si ce n'est pour la raison principale, à une évolution des modes de vie, les nouveaux accédants ne voulant pas passer trop de temps

² Source SITADEL

à l'entretien de leur jardin. La pression sur les prix s'est fortement accentuée « les prix ont doublé depuis trois ou quatre ans », les parcelles viabilisées de moins de 1000 mètres carrés se négocient entre 30 000 et 45 000 € (200 à 3 00 000 F), selon leur situation par rapport aux bourgs.

Les accédants travaillent en règle générale dans les grandes villes, certaines assez éloignées du canton. Il existe pour les enfants des systèmes de ramassage avec cantine et garderie ce qui permet de faire face aux problèmes scolaires jusqu'au niveau du lycée. Par contre à ce niveau les élus se plaignent d'une trop grande amplitude d'absence des enfants (7 h./ 19 h), et ils essaient d'obtenir la création d'un lycée.

La construction est faite uniquement de logements individuels, avec une forte demande « ils habiteraient même en collectif ». Elles se font pour l'essentiel en diffus et seulement de l'ordre de 20 % en lotissements, et passent en quasi-totalité par l'intermédiaire de constructeurs de maisons individuelles qui se plaignent du manque de terrains disponibles. Plus la localisation est éloignée des bourgs, plus les parcelles sont grandes, lorsqu'elles sont complètement isolées les élus vont jusqu'à demander des parcelles de 2500 mètres carrés.

La viabilité commence à poser quelques problèmes notamment le réseau d'adduction d'eau qui date de l'après-guerre et n'a pas été dimensionné pour accueillir une forte urbanisation. Mais l'essentiel des freins à l'urbanisation vient des élus qui, malgré le potentiel de croissance très important, tiennent à préserver le caractère rural de leurs communes.

Les élus attachent de l'importance au maintien du caractère architectural des constructions nouvelles en rapport avec les constructions traditionnelles à pans de bois. Ils ont mené des politiques de restauration des vieux bâtiments, notamment en subventionnant la restauration des façades. Ils estiment ne pas avoir trop de mal à inculquer aux arrivants cette préoccupation, et ils ont étendu, dans les derniers POS, les prescriptions architecturales à des prescriptions sur la nature des végétaux à utiliser pour les haies.

Le canton reste très marqué par son caractère rural, est bien qu'il n'y ait pas de véritable concertation des élus pour limiter l'urbanisation, il existe une volonté partagée de « calmer le jeu ». Cette politique de facto est due en grande partie au fait que, dans l'ensemble, les élus sont plutôt âgés, originaires du canton même, et par-là très attachés à lui conserver son caractère rural.

Au total il ne semble pas que la procédure du PTZ ait un impact significatif sur les caractéristiques de l'habitat qui se produit dans ce canton.

Canton de Breteuil

Entretien avec un constructeur de maisons individuelles, affilié à l'UNCFI

Canton classé « rurale en transition »

Ce constructeur estime que le prêt à taux zéro est une aide très importante dans la mesure où actuellement la plus grande partie de sa clientèle est composée de primo accédants. Il indique que le dispositif actuel, PAS plus prêt à taux zéro, est très bénéfique par rapport à l'ancien dispositif du PAP.

Cependant il signale que les dossiers sont actuellement très difficiles à monter et qu'il existe un problème foncier important. Il estime que la loi SRU a plutôt fait augmenter le prix des terrains, et que les accédants doivent aller « très loin ». Les terrains au maximum de 1000 mètres carrés se négocient entre 18 300 et 22 900 € (120 à 150 000 F).

Il estime que les accédants s'inscrivent de plus en plus dans des projets de parcours logement ce qui les conduit à tenir compte d'une probable revente pour s'adapter à leurs besoins futurs.

Les comportements sont toujours des comportements de maximisation des montants empruntés, et de la durée des prêts afin de réaliser « leur rêve ». La baisse des taux n'a pas été utilisée pour abaisser les charges mensuelles de remboursement.

Enfin il profite de cet entretien pour attirer l'attention sur l'incertitude causée par le changement d'année imposable de référence, car les revenus n°1 ne sont pas calculables puisque les impôts ne seront pas connus au premier trimestre. Les clients sont donc dans l'incertitude pour savoir s'ils peuvent bénéficier de la mesure.

NORD PAS DE CALAIS

MISSION IMPACT DU PRÊT A TAUX ZERO SUR LES ESPACES RURAUX.

- 1. Synthèse des enquêtes.**
- 2. Le territoire de l'Atrébatie.**
 - 2.1. Synthèse de l'enquête.**
 - 2.2. Fiche repère.**
- 3. Le territoire des Trois Pays.**
 - 3.1. Synthèse de l'enquête.**
 - 3.2. Fiche repère.**
- 4. Le territoire du Grand Caudrésis.**
 - 4.1. Synthèse de l'enquête.** .
 - 4.2. Fiche repère.**

Enquêtes réalisées par Daniel Sené et Bernadette Vandewalle.

SYNTHÈSE DES ENQUÊTES MENÉES DANS LE NORD ET LE PAS-DE-CALAIS.

Les enquêtes conduites dans le Nord et le Pas-de-Calais ont porté sur trois sites :

- Dans le nord, sur le site du **Grand Caudrésis** (Caudry) classé en rural ouvrier.
- Dans le Pas-de-Calais
 - ° **sur l'Atrébatie**, communauté de communes située entre 15 et 20 km à l'ouest d'Arras et comprenant deux territoires : le canton d'Aubigny en Artois classé en rural en voie de péri-urbanisation et le canton d'Avesnes-le-Comte classé en rural en transition.
 - ° **sur le territoire des Trois Pays**, constitué essentiellement par le canton de Guînes situé à 10 km au sud est de Calais, classé en rural ouvrier.

Ces enquêtes locales ont été précédées par des interviews des DDE concernées, du C. E. T. E. Nord Picardie et de deux opérateurs départementaux : la délégation départementale du Crédit Immobilier à Arras et la Société Anonyme Coopérative HLM CoopArtois pratiquant l'accession sociale à la propriété.

1. Le contexte régional et des sites enquêtés.

1.1. Le contexte régional :

Le parc régional de résidences principales du Nord – Pas de Calais comprenait, en 1999, près de 1,5 millions de logements pour une population de 4 millions d'habitants. Il a progressé de 0,8 % par an entre 90 et 99 (0,65 % entre 82 et 90) marquant une accélération toutefois inférieure au rythme national (1,2 % entre 90 et 99)

Il se caractérise par la très forte part occupée par le logement individuel : 73,7 % du parc régional contre 55,9 % en moyenne nationale. Il se caractérise également :

- par la part de l'individuel ancien dans les transactions : deux tiers des transactions entre 95 et 2000 contre 50 % en moyenne nationale.
- la part des catégories modestes parmi les acquéreurs : 42 % contre 38 % en moyenne nationale.
- un coût moyen d'acquisition plus bas : 445 000 F contre 606 000 F au niveau national hors île de France.

La région Nord-Pas-de-Calais présente donc des spécificités : prédominance de la construction individuelle, poids des constructions anciennes que l'on retrouve dans les secteurs enquêtés.

1.2. le contexte des sites enquêtés.

Les sites enquêtés se situent tous en périphérie d'agglomération mais présentent des caractéristiques particulières :

- **l'Atrébatie**, située à l'ouest d'Arras, regroupe 27 communes pour environ 12 000 habitants. A 15 km d'Arras, elle se situe dans une deuxième couronne d'urbanisation, après que les possibilités d'urbanisation faciles aient été épuisées en première couronne. Elle connaît donc, depuis cinq ans, une poussée d'urbanisation qui s'est caractérisée par l'acquisition des maisons existantes disponibles, par l'urbanisation de terrains en bordure de voies. Ce mouvement d'urbanisation a dynamisé

l'intercommunalité qui pratique une politique d'équipement active et qui a également bénéficié d'implantations industrielles notamment Pasquier à Aubigny.

- **Caudry** se situe à 15 km à l'Est de Cambrai, au sud est du département du Nord. Elle compte 13 000 habitants au dernier recensement et sa zone d'influence comprend 27 communes et 42 000 habitants.

Cette zone se caractérise par une longue histoire de la présence industrielle textile en milieu rural : dentelles à Caudry, broderies à Villers Outréau. L'ensemble de cette activité s'effondre dans les années 80. Une ré-industrialisation s'amorce dans les années 90 et conduit à un redressement de la démographie et une relance de la construction ces dernières années.

- enfin **le secteur de Guînes** (communauté de commune des Trois Pays), à 10 km au sud de Calais, regroupe 15 communes pour 13 000 habitants. Guînes regroupe à elle seul 5200 habitants. Il s'agit d'un secteur de péri-urbanisation de Calais et de zone de repli du fait de la spéculation côtière.

2. Les constats des enquêtes.

2.1. Le développement de la péri-urbanisation.

Le mécanisme de péri-urbanisation en œuvre, par exemple dans l'Atrébatie, se caractérise par, dans un premier temps, le rachat de maisons anciennes et leur restauration. Tout ce qui est disponible a été racheté. Parallèlement ou postérieurement, les achats portent sur les terrains constructibles disponibles. De manière assez systématique, les agriculteurs en fin de carrière ou leurs descendants ont divisé et vendu leurs terrains en bordure des voies existantes (lotissements administratifs) Ce mode de production conduit à des prix de terrains entre 100 et 150 F /m², prix qui restent inférieurs à ceux des parcelles produites en lotissement nécessitant des voies nouvelles (250 F par m²)

Les mêmes mécanismes sont en œuvre à Caudry et à Guînes où toutes les maisons anciennes sont rachetées systématiquement. À Caudry, le prix des maisons est passé de 250 / 300 000 F à 550 / 600 000 F en trois ans. La moitié des acquéreurs sont des investisseurs particuliers qui achètent ces maisons afin de les réhabiliter sommairement et de les louer. Une partie de ces investisseurs proviennent du Valenciennais où les prix des maisons (800 000 F à 1 MF) ne permettent plus ces investissements.

À Guînes où les terrains constructibles se négociaient entre 100 et 150 F/m² il y a 3 ans, les prix atteignent couramment 250 F/m² et un lotissement se commercialise à 330 F/m² Pendant la première phase de péri-urbanisation, les prix fonciers ne sont pas suffisants pour rentabiliser les opérations de lotissement ou les opérations groupées : il s'agit donc plutôt qu'un processus d'économie de cueillette foncière et immobilière. La commune d'Avesnes-le-Comte réalise un lotissement communal afin de maintenir la compacité du bourg et de maintenir un flux d'arrivées : elle ne peut commercialiser au prix coûtant et elle doit le subventionner assez fortement.

L'analyse des déclarations pour l'estimation des taxes d'urbanisation montre que 50 % des constructions nouvelles bénéficient d'un prêt à taux zéro et que ces derniers se répartissent à raison d'environ 20 % pour l'acquisition réhabilitation (en nette décroissance), environ 25 % pour le financement de la construction seule (donc de famille disposant déjà d'un terrain), d'environ 55 % de financement terrain et construction.

2.2. L'impact de la construction neuve sur la réhabilitation des bourgs existants.

De l'avis des maires rencontrés, la demande d'achat des maisons anciennes est telle que pratiquement il n'existe plus de maisons à réhabiliter dans les bourgs sauf problème de succession. Dans un premier temps de la péri-urbanisation, les agents immobiliers ont confirmé que le PTZ avait effectivement été utilisé pour l'acquisition et la réhabilitation. Mais dès que les coûts d'acquisition deviennent importants (au-delà de 4 à 500 000 F), les acquéreurs utilisant le PTZ ne peuvent plus suivre, l'opération se situant au-dessus du seuil maximum des opérations PTZ d'environ 650 000 F.

Dans les zones enquêtées, les centres des bourgs et des villages ne subissent donc pas un effet négatif du fait du PTZ.

2.3. Une forte évolution des prix fonciers et immobiliers.

D'une manière convergente, tous les interlocuteurs que nous avons rencontrés nous ont fait part du constat d'une forte évolution foncière et immobilière dans les 3 ou 4 dernières années se traduisent par une hausse de 50 à 100% des prix de terrains ou de maisons individuelles.

Dans le Nord, la priorité donnée à « la ville renouvelée », dans l'agglomération lilloise, qui s'est traduite par une réduction des zones nouvelles d'urbanisation, a créé des mécanismes de report au nord du bassin minier (nord de Béthune, Orchies, St Amand, Valenciennois...) La ré-industrialisation du bassin minier crée une pression d'urbanisation sur la zone agricole au sud de celui-ci que l'on peut constater dans la zone de l'Atrébatie ou du grand Caudrésis.

Une seconde raison semble être le report des investisseurs particuliers de la bourse vers l'immobilier y compris les maisons anciennes, phénomène qui serait encouragé par la défiscalisation de l'investissement locatif privé.

2.4. Les intercommunalité et la politique d'équipement.

La conjonction du mouvement de péri-urbanisation et des diverses lois ou mesures encourageant l'intercommunalité ont joué pleinement dans les deux zones enquêtées de l'Atrébatie et de Guînes.

L'accueil des nouveaux arrivants a donné sens à ces intercommunalités nouvelles qui se sont mobilisées sur la réalisation d'équipements de plus en plus sophistiqués : petite enfance, école de musique, cyber-centres notamment pour faciliter l'accès à l'emploi, salles de réunion, de spectacles, centres sociaux et culturels.

Il faut noter que la dispersion des communautés de communes a conduit à réaliser des équipements éclatés : une école de musique de l'Atrébatie est implanté sur six sites différents avec une rotation des professeurs selon le jour de la semaine. Par contre, les rivalités communales restent vives dans le caudrésis où les intercommunalités sont réduites et d'un impact limité sur la politique d'équipements.

2.5. L'impact économique de la péri-urbanisation.

L'évolution de l'économie agricole est très généralement citée par les élus rencontrés. Le phénomène majeur est celui du regroupement des exploitations, de la disparition des fermes. À Avesnes-le-Comte ou à Aubigny en Artois, il ne reste que deux exploitations et les terrains libérés sont exploités par des agriculteurs des communes périphériques, parfois lointaines (20 à 30 km) qui n'ont pas d'intérêt dans la vie locale. Les maires regrettent que ces exploitants signent des conventions d'épandage de

boues avec les grandes agglomérations alors qu'eux-mêmes ont besoin d'étendre les boues de leur propre station.

La cessation d'activité agricole conduit les agriculteurs âgés ou leurs descendants à rentabiliser les bâtiments et les terrains qu'ils possèdent dans les villages ou le long des voies en procédant par le lotissement administratif. Ils vendent leur terrain bien plus cher que les terrains agricoles (100 / 150 F / m²) mais moins cher que dans les lotissements. C'est un des mécanismes moteurs de la péri-urbanisation. Ces ventes sont considérées comme légitimes par les maires qui ne souhaitent pas les restreindre, au moins dans un premier temps, par des documents d'urbanisme.

En matière économique, il faut également souligner l'implantation d'entreprises industrielles qui bénéficient de prix attractifs (la ville de Caudry a commercialisé sa zone industrielle à 3 F/ m²), évitent les encombrements urbains et peuvent bénéficier du bassin de main-d'œuvre de l'agglomération en périphérie de laquelle elles s'implantent.

2.6. L'impact social.

La péri-urbanisation est vécue positivement par les interlocuteurs rencontrés. Elle a donné un nouveau dynamisme dans des zones en déprise agricole (Atrébatie) ou industrielle (Caudry)

Les élus nous ont affirmé qu'il ne pouvait faire de différences entre les familles bénéficiant ou non du PTZ. Le problème des nouveaux arrivants est l'acceptation d'une vie communautaire, soumise aux nuisances de l'activité agricole mais qui en contrepartie donne lieu à une vie sociale beaucoup plus active que dans les zones urbaines : « tout le monde se connaît et s'entraide »

2.7. L'impact sur l'urbanisation.

La demande immobilière a eu un effet positif sur les centres bourgs existants. A Avesnes-le-Comte, une aide a été donnée aux commerçants pour la réhabilitation de leurs façades mais c'est spontanément que les particuliers ont réhabilité les leurs.

Par contre, l'urbanisation en bordure voies peut poser problème. Alors que dans le caudrésis, les villages conservent une forme ramassée sans extension notable le long des voies, l'Atrébatie est beaucoup moins bien préservée. Pour la DDE, les maires sont habitués à laisser faire des initiatives privées et notamment celles des agriculteurs et ne souhaitent pas imposer des contraintes d'urbanisme.

Les présidents de l'Atrébatie et des Trois Pays sont conscients de ce problème et ont exprimé leurs difficultés à convaincre leurs collègues d'une maîtrise de l'urbanisation. Au-delà de la période d'utilisation des potentialités existantes, ils affirment la nécessité d'une vision à moyen terme du devenir de leur village et de la ruralité qu'il considère comme un atout à préserver.

2.8. L'impact sur les transports.

Les présidents rencontrés sont conscients que la grande diffusion de l'urbanisation est incompatible avec les transports collectifs sauf exception.

Le maire de Guînes et président de la communauté de communes des Trois Pays est fortement attaché à la ruralité « le vert, le vrai, la vie ». Mais il a également tenu à appartenir au périmètre de transport urbain de Calais (qui avait besoin de cette adhésion pour atteindre le seuil de 100 000 habitants) et une ligne régulière relie

Guînes à Calais. Pour desservir les autres communes, il a mis en place un service de taxi à la demande au prix fixe de 2 € mais il n'y a eu, au cours de 2003, que 70 demandes. Il souhaite néanmoins mieux articuler ce transport à la demande et la ligne régulière vers Calais.

Dans l'Atrébatie, le chargé de mission remarque que seules les personnes extérieures à la communauté de communes pose la question du transport et jamais les habitants. Il existe une forte solidarité qui fait que le covoiturage est largement pratiqué pour l'accès aux services. Le président de l'Atrébatie convient néanmoins qu'un besoin de transport existe vers Arras. La réponse à ce besoin est mal assurée par le conseil général (l'ouverture des transports scolaires n'apporte pas un service suffisant pour les domicile - travail). La solution pourrait venir d'une initiative au sein du pays qui regroupe la communauté urbaine d'Arras et les communautés de communes périphériques.

Enfin, le président constate que l'accès aux agglomérations (Lens, Arras) devient de plus en plus difficile aux heures de pointe.

2.9. La perception des élus de la péri-urbanisation.

Dans une région fortement marquée par la désindustrialisation et la baisse démographique, la péri-urbanisation est donc vécue positivement et on ne peut mettre en évidence un impact négatif lié au PTZ.

La ruralité reste pour les élus un atout à préserver face à la ville avec laquelle il souhaite le développement de leur relations mais sans empiétements. La situation de Guînes séparée de Calais par un marais inconstructible est de ce point de vue particulièrement typique.

3. L'impact du PTZ.

Sur la période des quatre dernières années, environ la moitié des constructions nouvelles ou des réhabilitations dans les sites enquêtés ont bénéficié d'un PTZ. À partir de ces sites, plusieurs constats peuvent être faits :

- **tout d'abord, de la méconnaissance de l'aide publique à l'accession à la propriété que constitue le PTZ et de ses bénéficiaires.**

Le PTZ est considéré, par les élus, comme un mécanisme financier et non comme un outil d'aménagement ou de politique du logement. Lorsqu'ils sont interrogés sur l'impact du PTZ, ils indiquent qu'ils ignoraient les familles qui en bénéficient et donc les effets de cette aide sociale.

Les contraintes qui pèsent sur la diffusion des informations (les statistiques du PTZ sont diffusées par départements, elles ne peuvent être diffusées au niveau de la commune afin de préserver le secret statistique) conduisent les DDE comme les élus à ignorer l'effort public en faveur de l'accession et ses effets. Une source indirecte existe et pourrait être exploitée, il s'agit des taxes d'urbanisme qui varient avec les modes de financement. Afin de liquider ces taxes, la DDE interroge les bénéficiaires des autorisations de construire, dix-huit mois après leur délivrance et pourrait donc connaître et faire connaître aux élus l'utilisation du PTZ.

- **un impact certain du PTZ sur la péri-urbanisation mais difficilement discernable.**

Sans doute, du fait de la méconnaissance évoquée ci-dessus, les interlocuteurs rencontrés n'ont pu évoquer d'impact positif ou négatif du PTZ. Les centres des villages

restent attractifs et l'urbanisation excessive le long des voies existantes n'est pas du seul ressort du PTZ même si sa part est notable. Enfin, il n'a pas été fait état de difficultés d'intégration sociale des familles des bénéficiaires.

- **par contre, une forte inquiétude se manifeste pour l'avenir de l'accession sociale du fait de l'évolution des prix fonciers et immobiliers.**

Dans les trois zones enquêtées, cette envolée des prix était manifeste. Elle a été confirmée par le directeur du crédit immobilier qui a exprimé « ***ses vives inquiétudes sur le maintien de l'accession sociale dans cette conjoncture*** ». A défaut d'intervention publique, l'accession sociale se retrouve freinée ou reportée de plus en plus loin. Pour y remédier, les acquéreurs ou les vendeurs sont tentés de détourner le PTZ de ses objectifs, soit de l'utiliser pour augmenter le montant de l'opération avec un recouvrement des périodes de remboursement, soit de ne pas prendre suffisamment en compte les efforts de remboursement liés à l'évolution de l'APL.

Pour permettre une accession sociale dans les agglomérations, la société coopérative COOPARTOIS propose des produits adaptés, opérations groupées de maisons individuelles, mais ne peut les équilibrer que par une participation des collectivités au foncier.

4. Préconisations.

Les observations faites sont partielles car limitées à trois sites particuliers. De ces observations néanmoins plusieurs pistes de travail peuvent être suggérées :

4.1. Une meilleure connaissance de la péri-urbanisation et des évolutions des espaces ruraux.

Face à « la folie des marchés fonciers et immobiliers depuis trois quatre ans » (M. Millet, directeur de la S. A. CoopArtois) alimentée par la péri-urbanisation, on ne peut que constater un déficit d'anticipation et de compréhension des services de l'État. La réponse dogmatique de la « limitation de l'étalement urbain » n'a pas de prise sur un phénomène économique et social puissant et plutôt bien accepté par les élus concernés.

Les services ont besoin de doctrine et de directives afin de pouvoir se positionner de manière plus active sur un ensemble de transformations de l'espace rural. Le ministère de l'Équipement apparaît comme porteur d'une doctrine urbaine et comme peu sensible aux mécanismes en jeu sur ces espaces péri-urbains et ruraux. Un réinvestissement sur ces espaces serait nécessaire qui pourraient être amorcé par un dédoublement du bureau de la planification des territoires urbains et ruraux de la DGUHC et l'affirmation de l'intérêt porté aux espaces ruraux.

4.2. Un réinvestissement sur l'action foncière.

L'évolution des prix fonciers et immobiliers apparaît comme générale dans la région Nord-Pas-de-Calais. Cette évolution a des effets positifs de valorisation urbaine et permet des transformations d'usage et de renouvellement urbain. Elle a des effets négatifs sur l'accession sociale et sur l'étalement urbain.

L'exemple de ces 3 sites montre bien que cette évolution foncière est au cœur des mécanismes urbains et sociaux en cours. Or, la culture foncière du ministère s'est largement perdue et les services sont en peine pour apporter leurs conseils aux collectivités ou ajuster les politiques publiques dont ils ont la responsabilité. La question

foncière constitue donc un fort enjeu d'aménagement et mérite un investissement spécifique de l'État en liaison avec les collectivités.

4.3. La préservation de l'accession sociale.

L'évolution foncière met en péril l'accession sociale à la propriété. Si l'on veut éviter que cette accession sociale recherche toujours de plus en plus loin une offre foncière accessible, il est nécessaire qu'elle puisse bénéficier de conditions spécifiques pour se développer dans les zones tendues.

L'exemple de CoopArtois montre qu'il est possible, pour les collectivités, de favoriser l'accession à la propriété dans des opérations groupées en intervenant sur la charge foncière. Mais il s'agit d'initiatives locales non encouragées. Le PAP favorisait les opérations groupées par des préfinancements. Il y aurait sans doute lieu de retrouver des mécanismes comparables.

L'abondement du PTZ par les collectivités, solution ouverte par le projet de loi de décentralisation, peut constituer une solution complémentaire mais elle présente l'inconvénient de favoriser une urbanisation plus diffuse.

En conclusion, nous souhaitons souligner que le problème le plus préoccupant, au vu des 3 sites enquêtés, est bien plus l'accélération des prix fonciers et immobiliers et ses effets négatifs sur l'accession sociale que l'impact du PTZ sur la péri-urbanisation.

LE CAS DE L'ATRÉBATIE

Le contexte.

L'Atrébatie est une communauté de communes comprenant le canton d'Aubigny en Artois et trois communes du canton d'Avesnes le Comte dont le chef lieu. Cette communauté de communes se situe à l'Ouest d'Arras, au-delà d'une première couronne de communes regroupées dans la communauté de communes des Vallées de l'Ouest. L'Atrébatie est caractéristique d'un rural en transition. L'économie agricole est de moins en moins présente avec la diminution des exploitations et la mécanisation. Une industrie ancienne (textile) a disparu et elle est remplacée par quelques établissements de production (Phildar à Avesnes le Comte, Pasquet à Aubigny) qui recherchent, dans ces zones rurales une main-d'œuvre diversifiée et travailleuse. Mais le phénomène nouveau est celui de la péri-urbanisation et l'élargissement à ce rural périphérique du rayonnement urbain de l'agglomération arrageoise.

Le dynamisme de la zone.

Depuis trois ou quatre ans, la pression urbaine est réellement présente. Elle s'est d'abord manifestée par le rachat des maisons anciennes et leur restauration. Tout ce qui était disponibles a été racheté. Parallèlement ou postérieurement, les achats ont porté sur les terrains disponibles. De manière assez systématique, les agriculteurs en fin de carrière ou leurs descendants ont divisé leurs terrains en bordure des voies existantes (lotissement administratif). Les prix des terrains constructibles se situent entre 100 et 150 F par mètre carré, prix qui restent inférieurs à ceux des parcelles produites en lotissement nécessitant de voies nouvelles (250 F par mètre carré). De ce fait, la pression de l'urbanisation se fait principalement le long des voies existantes et la commune d'Avesnes le Comte, qui a engagé la réalisation d'un lotissement communal, doit prendre en charge une partie de ses équipements de voirie.

L'impact du PTZ.

Les maires rencontrés (M Piqué, maire d'Avesnes le Comte, M. Guillemant, maire de Magnicourt) ont clairement affirmé qu'ils ne discernent pas les comportements liés au PTZ dans les nouvelles familles implantées. Or les statistiques montrent que 50 % des constructions nouvelles bénéficient d'un PTZ. Les statistiques du crédit immobilier sur le canton d'Aubigny et d'Avesnes montrent la répartition suivante :

- environ 20 % d'acquisition réhabilitation mais en nette décroissance.
- environ 25 % de financement de construction seule donc de famille disposant déjà d'un terrain.
- environ 55 % de financement terrains plus construction.

Les montants moyens des opérations et de 600 KF. et les prêts PTZ de 100KF.

L'impact sur l'urbanisme et les stratégies des collectivités.

L'urbanisation de l'ouest d'Arras est relativement dispersée en villages mais également en écarts. L'urbanisation nouvelle se fait très majoritairement le long des voies existantes. Les maires n'avaient pas jusqu'ici besoin de documents d'urbanisme et restent, pour beaucoup d'entre eux, réticents à en élaborer.

Par contre, le maire de Magnicourt, président de la communauté de commune est très conscient du problème posé par la pression de la péri-urbanisation. Pour lui, la commune doit faire une pause dans les équipements et doit se déterminer sur «le

projet de village qu'elle veut avoir à 15 / 20 ans » Cette réflexion doit primer sur l'élaboration d'un PLU.

L'exemple du lotissement d'Avesnes montre que les prix fonciers sont suffisants pour déclencher la vente des terrains agricoles desservis mais ne sont pas suffisants pour rentabiliser les opérations d'aménagement nécessitant la création de voirie.

En conséquence, l'urbanisation se fait donc par récupération de parcelles agricoles au centre des villages et en extension le long des voies. Mais, il y a une prise de conscience des limites d'une telle urbanisation. Les maires les plus avancés ont conscience de la nécessité de définir une stratégie de développement compatible avec l'identité rurale considérée comme un facteur d'attractivité.

Les transports.

La densité d'urbanisation rend difficile sinon impossible la mise en place d'une desserte de transports collectifs structurés. L'ouverture des transports scolaires aux voyageurs est appréciée mais la contrainte des itinéraires et des horaires en rendent l'efficacité limitée.

La solidarité de la vie communautaire rurale joue un rôle important souligné par le maire d'Avesnes et M. Cudry chargé de mission de l'Atrébatie. Les habitants de la communauté de communes n'expriment pratiquement jamais de besoins en transports collectifs et c'est la voiture individuelle, en covoiturage qui répond le mieux à la majorité des besoins.

Il faut souligner que la politique d'équipement de la communauté de communes a pris en compte la question des transports en éclatant les équipements : école de musique répartie sur six implantations, création de 6 cyber-centres...

Enfin, la formule du taxi à la demande semble la seule qui soit adaptée aux transports des personnes contraintes.

Soulignons toutefois que le président de l'Atrébatie est conscient des limites de la voiture individuelle lorsqu'il cite la saturation progressive des accès aux agglomérations d'Arras et de Lens.

L'habitat.

Deux conceptions assez différentes se sont faites jour :

- pour M. Guillemant, président de l'Atrébatie, le marché (achats de maisons anciennes, de terrains pour constructions neuves), est actif et répond à la généralité des besoins. Une politique d'habitat n'est justifiée que pour satisfaire des besoins particuliers : les personnes âgées et les jeunes.

- pour M Piqué, maire d'Avesnes, il a dans le passé accueilli du logement social et souhaite continuer dans la mesure où il maîtrise les attributions. Par ailleurs il a lancé un lotissement de 18 lots déficitaire mais qui maintiendra un rythme de construction et la compacité du village en rupture avec les développements précédents en bordure des voies.

L'intercommunalité.

L'Atrébatie, communauté de communes récentes, montre néanmoins un exemple assez remarquable d'action intercommunale en faveur des services à ses habitants. Il y a à la fois une volonté d'offrir des services à caractère urbain : école de musique, loisirs, sport, cyber-centres, petite enfance et de maintenir le caractère de vie communautaire rurale et d'entraide interpersonnelle.

Enfin il y a une forte prise de conscience d'appartenir à un rural en transition entre une économie rurale repliée sur elle-même en disparition et une « identité rurale rattachée à la ville » dont il faut maintenir l'intégrité.

Dans ce contexte, les effets négatifs de l'impact du PTZ n'apparaissent pas de manière évidente. Le PTZ (50 % de la construction neuve) est certainement un moteur de cette péri-urbanisation qui, dans un premier temps, se caractérise par une « économie de cueillette » c'est-à-dire d'achat de maisons anciennes, de terrains en bordure de voies

mais cette péri-urbanisation est vécue positivement : rajeunissement et re dynamisation des villages et de l'intercommunalité, intégration dans les communautés villageoises de nouveaux arrivants.

Soulignons enfin la perception des difficultés potentielles qui se fait jour : « quel avenir pour le village dans 15 / 20 ans ? », la saturation des accès autoroutiers des agglomérations arrageoise et lensoise.

FICHE REPÈRE SUR LE SECTEUR DE L'ATREBATIE

Enquête réalisée sur le périmètre de la communauté de communes de l'Atrébatie située à l'ouest de l'agglomération Arrageoise (Cf. carte). La communauté de communes participe aux travaux de préfiguration du Pays d'Artois.

Ce secteur est classé dans la typologie SEGESA dans deux catégories rurales :

- Rurale en voie de péri urbanisation pour le canton d'Aubigny-en-Artois,
- Rurale en transition pour le canton d'Avesnes-le-Comte.

Entretiens obtenus avec :

- Monsieur PIQUE, Maire d'Avesnes-le-Comte,
- Monsieur GUILLEMANT, Président de la communauté de communes, maire de Magnicourt-en-Comté (553 habitants),
- Monsieur CURDY, Agent de développement de l'intercommunalité,
- Mademoiselle PASCASSE, Responsable du syndicat d'étude du schéma directeur de la région d'Arras, structure impliquée dans la préfiguration du Pays,
- En D.D.E., la cellule en charge de l'urbanisme et du logement à l'arrondissement territorial.

Principales caractéristiques de la zone enquêtée

➤ La communauté de communes a été constituée le 21.12.1998 autour des chefs-lieux de canton d'Aubigny-en-Artois et d'Avesnes-le-Comte.

Elle regroupe 27 communes pour une population totale de 11755 habitants et une superficie de 15730 Ha.

Sa constitution a entraîné une césure pour le canton d'Avesnes-le-Comte : la commune chef-lieu n'a pas été suivie par les autres communes du canton, sauf par celles de Manin et de Noyelle-Vion limitrophes qui permettent une continuité territoriale avec le canton d'Aubigny-en-Artois.

➤ Le territoire fonctionne dans l'attractivité principale de l'agglomération d'Arras, plus marginalement dans celles de Saint-Pol à l'ouest et de Béthune / Lens au nord.

Il est traversé d'Est en Ouest par la route nationale 39, axe important qui relie Arras au littoral.

La R.N. 39 sert de support à un développement économique récent (ex. : installation d'une usine Pasquier) et a permis un dynamisme plus marqué du secteur d'Aubigny-en-Artois qu'elle traverse.

➤ **Le caractère rural revendiqué**

- sur les 27 communes, seuls les chefs-lieux de canton dépassent 1000 habitants (Aubigny-en-Artois : 1360, Avesnes-le-Comte : 1983) et regroupent 28 % de la population de la communauté de communes,
- 5 communes ont entre 553 et 854 habitants,
- les 20 autres ont moins de 500 habitants, la plus petite regroupe 121 habitants.

➤ **Documents d'urbanisme opposables**

Les 2 bourgs centres sont couverts par un P.L.U. et ont fait l'objet d'une politique active de reconquête et de valorisation.

Sur les 25 autres communes :

- 4 sont couvertes par un P.L.U. approuvé,
- 3 ont un P.L.U. en cours d'élaboration,
- 2 ont une carte communale approuvée,
- 4 ont une carte communale décidée,
- 1 ont un MARNU applicable.

La D.D.E. signale qu'elle a jusqu'à présent veillé à contenir le « mitage » des zones agricoles, mais que sa position sera sans doute plus difficile à maintenir dans le nouveau contexte législatif.

Population concernée

➤ L'évolution démographique

Entre 1975 et 1999, la population a progressé de + 21,1 % sur la communauté de communes.

La progression s'est toutefois nettement ralentie entre 1990 et 1999.

➤ Évolution des ménages

Le total des ménages sur la Communauté de communes est de 4101.

La taille moyenne des ménages était de 3,1 en 1990, elle est en 1999 de 2,87, ce qui reste légèrement supérieur à la moyenne enregistrée sur le Pays d'Artois.

Le parc de résidences principales

Le parc de logement total est de 4401 logements avec une vacance faible (190).

L'essentiel de ce parc concerne des logements individuels (139 collectifs). 40,40 % des logements ont été construits avant 1948.

Évolution du marché immobilier / Financements P.T.Z. sur la zone

- L'étude réalisée en 2001 par GERAU Conseil sur le **secteur d'Arras / Aubigny-en-Artois** pour le compte de l'Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement (O.R.H.A.) souligne que le secteur « apparaît dans une situation charnière en termes de marché. En effet, il est étonnant de constater le décalage entre les données statistiques dont dispose l'étude et les propos tenus par les interlocuteurs locaux ».

- le territoire est considéré comme bon marché en terme de prix pour l'immobilier et le foncier (l'un des plus bas du secteur d'étude),
- des tensions sur le marché sont constatées avec notamment une contribution de la baisse de la vacance dans le renouvellement du parc (la plus importante dans ce secteur d'étude).

Les entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête confirment ce diagnostic.

Pour l'illustrer, quelques données récentes provenant des statistiques D.R.E. On constate notamment un marché relativement modéré.

➤ **Foncier :**

- Nombre de lots vendus pour de la construction individuelle **entre 1989 et 2001 : 339**,
Surface moyenne des parcelles : fourchette moyenne entre 1600 et 2000 m²,
- **Prix moyen H.T. de la parcelle en 2001 : 13.375 €** (à noter une hausse des prix depuis 4 ans après une période creuse – 1996 : 10.965 € - mais une situation qui est loin de rattraper le niveau du marché antérieur – 1989 : 18.804 €).

➤ **Constructions neuves de 1996 à 2002 // Financements P.T.Z. sur le secteur :**

Constructions individuelles						
Année	Individuel pur	Individuel groupé	Total ind.	Collectif	Total	Part PTZ
- communes du canton d'Aubigny-en-Artois (25)						
1996	33	9	42	2	44	/
1997	33	0	33	0	33	24
1998	41	2	43	3	46	23
1999	48	0	48	0	48	39
2000	56	0	56	5	61	46
2001	65	7	72	0	72	30
2002	51	0	51	0	51	?
Total	327	18	345	10	355	
- communes du canton d'Avesnes-le-Comte (2 dont Avesnes avec ses 1983 habitants)						
1996	3	0	3	0	3	/
1997	7	0	7	0	7	3
1998	6	0	6	0	6	3
1999	6	0	6	0	6	4
2000	11	0	11	0	11	3
2001	9	2	11	0	11	2
2002	5	10	15	0	15	?
Total	47	12	59	0	59	
Total C.C	374	30	404	10	414	

Données de cadrage sur le P.T.Z. sur la période 1997 / 2001

Années	Communes du canton d'Aubigny-en-Artois (25)			Communes du canton d'Avesnes-le-Comte (2)		
	Nb. de P.T.Z.	Dont ancien	P.T.Z. moyen	Nb. de P.T.Z.	Dont ancien	P.T.Z. moyen
1997	35	11	13.545	6	3	13.071
1998	29	6	15.283	3	0	15.611
1999	47	8	15.438	4	0	17.158
2000	52	6	15.451	6	3	13.700
2001	34	4	16.075	3	1	12.853
Total	197	35	/	22	7	/

LE SECTEUR DE GUÎNES ET DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES TROIS PAYS

Le contexte

Ce territoire fait partie de l'arrière pays calaisien. 10 km séparent Guînes de Calais.

Le secteur de Guînes fonctionne directement avec Calais, tant pour le bassin d'emploi que pour les transports grâce aux liaisons faciles (route et transports en commun).

Son caractère « rural ouvrier » est confirmé par les interlocuteurs rencontrés, non pas du fait d'emplois industriels sur le secteur, mais à cause des migrations journalières vers l'agglomération calaisienne. La commune de Guînes se caractérise d'ailleurs par l'importance de sa population ouvrière à revenus modestes.

La structure intercommunale qui s'est constituée le 27.12.1996 regroupe 15 communes, 13 203 habitants au recensement de 1999 sur une superficie de 13 243 ha.

Guînes, chef-lieu de canton, regroupe à elle seule 5221 habitants. L'effort important réalisé par la commune pour maintenir et conforter son rôle de Bourg centre lui permet maintenant d'être attractive pour ses habitants et les Calaisiens en recherche de terrains.

Trois autres communes dans l'intercommunalité ont de plus de 1000 habitants et la moyenne des autres est faible (la plus petite a 100 hab.) : on se situe bien dans un contexte rural affiché et revendiqué dans le cadre des négociations de Pays face aux Calaisiens.

- Une croissance démographique qui s'est tassée entre 1990 et 1999

L'étude réalisée par l'O.R.H.A sur les marchés locaux de l'habitat du secteur de Calais souligne que le territoire enregistre un taux de variation annuelle entre 1990 et 1999 semblable à la moyenne calaisienne mais inférieur aux autres territoires périurbains (+ 0.3 % contre une moyenne de + 0.4 % et + 0.7 %) tandis qu'entre 1982 et 1990, ce taux excédait largement la moyenne (+ 1.4 %).

Mais la pression récente sur le marché immobilier modifiera sans doute ces données

L'évolution du marché de l'immobilier :

- Des indicateurs d'une attractivité croissante

Le marché immobilier et foncier est actif. Il est animé par les Calaisiens qui se reportent sur l'arrière pays compte tenu de la rareté des produits disponibles dans l'agglomération.

L'enquête foncière signale 426 ventes de terrains pour la construction de maisons individuelles entre 1989 et 2001 sur la communauté de communes pour une superficie totale de 816.223 m² avec une nette progression du nombre de transactions annuelles depuis 1998.

L'essentiel du marché n'est pas structuré et concerne le diffus.

- logements commencés entre 1996 et 2002 : 479 en individuels, 26 en groupés.

L'enquête « ménages » menée dans le cadre de l'étude pré opérationnelle d'O.P.A.H. pour la communauté de communes des Trois Pays notait que 40 % des accédants récents venaient de Calais. Il s'agit généralement de couples avec enfant(s), cadres moyens, employés ou ouvriers.

Ces chiffres soulignent le particularisme du secteur de Guînes par rapport aux deux autres sites enquêtés : la construction neuve y est plus active.

Le parc ancien est longtemps resté inconfortable, du fait notamment d'une occupation par des familles à faibles ressources. Une O.P.A.H. complexe est engagée depuis 4 ans avec abondement de la collectivité sur les travaux de rénovation de façades. La pression de la demande est telle que la communauté de communes va solliciter une nouvelle prolongation d'une année. La commune de Guînes a d'ailleurs dans ce cadre travaillé sur la coloration des façades pour favoriser le caractère pittoresque du Bourg qui ne dispose plus de patrimoine, hormis quelques vestiges de son château.

Le maire de Guînes souligne la forte demande récente sur les maisons anciennes (acheteurs calaisiens) et la flambée des prix qui l'accompagne.

Les prix du foncier ont augmenté considérablement ce qui l'inquiète pour la politique d'aménagement qu'il souhaite mener (entre 150 à 200 F le m² il y a deux ans et 700 F récemment - Les domaines ont évalué à 600 F le terrain d'une maison qui s'est effondrée à côté de la mairie)

Parmi les raisons exprimées pour expliquer ce dynamisme récent figure le cadre de vie : le secteur de Guînes répond au besoin de nature recherché par certains accédants grâce à sa forêt et ses marais. Le maire de Guînes souligne par ailleurs sa volonté de conforter ses atouts, ce que confirme le P.L.U. élaboré avec l'aide de la DDE : le développement est organisé et maîtrisé autour du centre bourg.

- Malgré la hausse des prix, le secteur reste bon marché

La moyenne des prix de terrains s'est située à 18.833 € entre 1989 et 2001 pour une surface moyenne de lots de 1916 m².

La commune de Guînes a en outre une réputation d'accueil pour les ménages à faibles ressources qui peut expliquer certains mouvements résidentiels.

L'impact du PTZ

Les acteurs rencontrés ignorent tous le poids relatif du PTZ dans le développement local.

Les données rassemblées sur le secteur des Trois Pays donnent comme indication :

- Financements PTZ entre 1997 et 2001 : 220
- dont . 22 prêts pour l'acquisition
- . 2 prêts pour l'achat neuf

Ces chiffres ne sont pas neutres pour l'accession en neuf diffus puisqu'en 2001 les statistiques indiquent 100 logements commencés et que le nombre de PTZ accordés pour construire était de 48 :

14 (terrain non compris) et 34 (terrain compris)

Urbanisation et intercommunalité

L'intercommunalité rurale s'est mise en place progressivement, d'abord en défense vis à vis de l'agglomération de Calais, maintenant dans un dialogue qui se

construit progressivement (et parfois difficilement) dans le cadre des négociations de Pays.

Le maire de Guînes, en charge de la constitution du Pays, joue d'ailleurs le rôle d'interface entre l'urbain et le rural. Lui-même reconnaît le caractère inéluctable de l'évolution péri urbaine de la communauté de communes des Trois Pays, mais il milite pour que cette évolution se fasse dans le respect de son caractère rural et de son cadre de vie spécifique.

Le cadre de vie et l'offre de services à la population sont des axes forts du projet de l'intercommunalité :

Une halte garderie est en fonctionnement sur Guînes, deux autres sont prévues sur le territoire de l'intercommunalité. Cette répartition est identique pour l'école de musique

Le développement récent de l'urbanisation est perçu positivement par les acteurs rencontrés. Cette dynamique est accompagnée et valorisée dans les communes importantes, plus difficilement maîtrisée dans les communes plus petites. Dans l'ensemble, l'impact sur les paysages n'est pas négatif.

Les transports

Le fonctionnement de Guînes dans le bassin d'emploi de Calais lui a permis d'organiser et de maintenir par convention avec les bus urbains (S.I.T.A.C.) une ligne entre Calais et Guînes.

Cette ligne était d'autant plus justifiée que Guînes est le siège d'une grande école privée qui draine tout le secteur et offre en outre un B.T.S spécialisé.

Parallèlement, la communauté de communes a mis en place un système de « taxis vert » à la demande pour faciliter l'accès aux services proposés avec un prix de course unique de 2 €. L'expérience est récente (4 mois - 70 courses étaient enregistrées au premier bilan d'octobre). Une évaluation est prévue au bout de 6 mois sur la faisabilité de la démarche.

Parallèlement, le maire de Guînes envisage l'aménagement d'un pôle d'échanges modal entre la ligne de bus et les taxis.

Conclusion

L'accélération des mises en construction depuis 1998 sur le secteur de Guînes peut sans doute être mise en parallèle avec l'accès aux financements PTZ pour certaines catégories modestes de population, mais le PTZ n'est pas un élément suffisant pour expliquer l'évolution du secteur des Trois Pays.

Par contre le dynamisme du marché immobilier constaté sur le secteur de Calais, l'importance des besoins non satisfaits, notamment pour les familles à revenus modestes, confirme la nécessité d'une politique de l'habitat coordonnée à l'échelle du Pays.

Les acteurs rencontrés en sont conscients. Le maire de Guînes, président de l'intercommunalité, s'est impliqué dans ce domaine, mais la politique nécessaire pour faire face aux enjeux n'est pas encore élaborée à une échelle pertinente. Elle dépasse de toute façon le simple outil financier du P.T.Z.

Fiche repère sur le secteur des TROIS PAYS

Enquête réalisée sur le périmètre de la communauté de communes des Trois Pays située au Sud de l'agglomération Calaisienne (Cf. carte). Le président de la communauté de communes anime les travaux préfiguration du Pays qui s'organise dans le Calaisis.

Dans la typologie SEGESA, le canton de Guines est classé dans la catégorie « rural ouvrier ».

Entretiens obtenus auprès de :

- Monsieur POHER, Président de l'intercommunalité - Maire de Guines,
- Monsieur MARCOTTE, Promoteur - Immobilier Laforêt,
- Monsieur DEGALLAIX, Responsable Aménagement secteur de Calais,

❑ Principales caractéristiques de la zone enquêtée

➤ La communauté de communes s'est constituée le 27.12.1996 avec le regroupement de 15 communes autour de GUINES, chef lieu de canton.

Son territoire recouvre une superficie de 13243 Ha pour une population de 13203 habitants au recensement de 1999.

➤ Le territoire fonctionne essentiellement dans l'attractivité de Calais auquel il est relié par route (10 km entre Guines et Calais). Une ligne de bus régulière du réseau Calaisien se prolonge en outre jusqu'à Guines.

➤ **Le caractère rural de la communauté de communes est revendiqué** par la majorité des communes qui la constitue. Guines travaille parallèlement sur son attractivité de bourg centre.

➤ Documents d'urbanisme opposables

- 6 communes, dont Guines, sont couvertes par un P.L.U. approuvé,
- 2 ont décidé l'élaboration d'une carte communale,

Actuellement, les communes les plus importantes ont engagé une réflexion sur leur développement.

❑ Population concernée 13302 habitants et 4348 ménages en 1999

➤ L'évolution démographique s'est nettement ralentie dans la période 1990 – 1999 (plus que sur les autres territoires péri urbains de Calais).

La situation était inverse entre 1982 et 1990.

La pression récente constatée devrait faire évoluer ce constat.

❑ Le parc de résidences principales

➤ Au recensement de 1999, le parc total de résidences principales était de 4767 logements dont

- 4348 résidences principales
- 188 résidences secondaires
- 213 logements vacants.

Ce parc est essentiellement constitué de logements individuels (189 logements collectifs).

36,60 % des logements ont été construits avant 1948.

❑ Évolution du marché immobilier / Financements P.T.Z. sur la zone

➤ Foncier :

- Nombre de lots vendus pour de la construction individuelle **entre 1989 et 2001 : 426,**

Surface moyenne des parcelles : fourchette moyenne entre 1700 et 2000 m²,

- **Prix moyen H.T. de la parcelle en 2001 : 18 833 €**

➤ **Constructions neuves de 1996 à 2002 // Financements P.T.Z. sur le secteur :**

Constructions individuelles		Total ind.	Collectif	Total	Part PTZ
Année	Individuel pur				
1996	48	0	2	50	/
1997	39	3	0	42	30
1998	54	2	0	56	28
1999	78	12	22	112	41
2000	100	4	4	108	49
2001	100	2	11	113	50
2002	60	3	2	65	?
Total	479	26	41	546	

Données de cadrage sur le PTZ sur la période 1997 / 2001

Années	Nb. de P.T.Z.	Dont ancien	P.T.Z. moyen
1997	34	4	15.252
1998	34	6	15.258
1999	46	5	15.584
2000	53	4	15.972
2001	53	3	15.560
Total	220	22	/

LE CAUDRESIS

Le contexte.

La ville de Caudry est située à l'est du Cambrésis (15Km de Cambrai). Elle comptait en 1999, 13 000 habitants. Coincée entre Cambrai et le Cateau, la zone d'influence de Caudry est plutôt nord-sud, comprend 27 communes et 42 000 habitants dont 5 bourgs de 2000 à 2500 habitants.

Ce secteur a une longue histoire de présence industrielle en milieu rural de tout un bassin textile inscrit dans un triangle Villers Outreau, le Cateau-Cambrésis, Rieux en Cambrésis et pour centre d'animation la ville de Caudry. Dès le 14 et 15^e siècle, le commerce de la toile de lin, batiste et linons (de Cambrai, Valenciennes puis St Quentin), prend son essor. Les corporations, pour échapper aux règlements stricts, font travailler à façon, d'autres artisans plus modestes. L'activité de production se déplace des villes vers les campagnes en profitant de la main d'œuvre abondante et bon marché des paysans tisserands jusqu'au début du 20^e siècle.

A partir de 1850, la mécanisation se développe mais elle fut lente dans le tissage et les donneurs d'ordre préfèrent l'installation des métiers chez les façonniers plutôt que dans des usines.

Au début du 20^e siècle se développèrent les productions mécaniques de dentelle (Caudry), de tulle et de broderie (Villers, Outreau) ;

En 1982, le textile habillement représentait les 2/3 des établissements industriels de l'est du Cambrésis, occupait 59% des actifs de l'arrondissement de Cambrai. L'ensemble de ce secteur textile va s'effondrer dans les années 80 et au début des années 90. Une ré-industrialisation s'est amorcée dans les années 90 : développement de la zone d'activité de Caudry vendue à 3 F/m², avec un doublement de l'usine de l'Oréal, implantation de SELVINOR (4 000 emplois à l'wy au nord-ouest de Caudry, développement de la zone Artois-Pôle à l'ouest de Cambrai, près de l'échangeur de l'A2 (1000 à 1200 emplois en cours de doublement).

Cette évolution économique marque profondément l'évolution démographique. Entre 75 et 82 Caudry maintient une croissance de 0,5 % mais aux dépens d'un environnement rural qui perd 7% de sa population. Entre 82 et 90, le dépeuplement se poursuit au même rythme et touche la ville de Caudry.

La période de 90 / 99 marque une rupture. La baisse démographique diminue de moitié du fait d'une forte baisse du solde migratoire du grand Caudry (-2380 à -1395) et de Caudry (- 848 à -426). Le solde naturel s'améliore (374 , 461) pour le grand Caudresis, se maintient pour Caudry (336, 316) L'examen des migrations montre que le pôle urbain de Caudry (6457 emplois) est équilibré mais les échanges se développent entre Caudry et Cambrai (10%), Valenciennes (3,6%), les autres pôles (22 %)

En résumé, le grand Caudresis, prototype du rural ouvrier a subi de plein fouet la chute du secteur textile avec ses conséquences sur le solde migratoire. La ré-industrialisation en cours freine fortement ce mouvement dans la fin des années 90. L'enquête menée auprès des professionnels de l'immobilier montrerait que ce redressement s'est prolongé vers une stabilisation démographique dans les années récentes.

L'évolution du marché de l'immobilier

La décroissance démographique, notamment quand elle se ralentit à la fin des années 90 n'implique pas forcément une baisse des ressources principales. Du fait de la décohabitation, une demande de logements nouveaux est apparue à Caudry entre 90 et 99 : 16 communes du grand Caudresis marquent une croissance de leurs résidences principales 7 une décroissance sur la même période

Cette demande restait faible et le grand Caudresis était une zone de prix immobiliers bas : 51.102 € en 2002 pour une maison ancienne, contre 60 000 € dans l'arrondissement de Cambrai et 95 891 € pour le département du Nord.

Depuis trois ans le marché a profondément évolué. La responsable immobilière des « notaires associés » de Caudry considère, qu'en 2000, il était possible d'acheter une maison (T5, garage, jardin) entre 250 et 300 KF. Actuellement les prix de vente les plus bas de la même maison sont de l'ordre de 550 à 600 KF. Pratiquement, tout ce qui est à vendre en maisons anciennes à Caudry et dans son environnement proche est acheté rapidement quelque fois au-dessus du prix initialement proposé.

Élément surprenant, 50 % des acheteurs sont des investisseurs particuliers qui, après remise en état quelque fois sommaire, louent jusqu'à 2500 / 3000/mois. Le phénomène a touché les terrains nus. Il y a 3 ans, ils se vendaient 100 F/m² à Caudry, 70 à 80 F/m² dans les villages, ils se vendent maintenant de 150 à 200 F/ m² et se raréfient. La responsable rencontrée estime toutefois que le marché se calme depuis 1 ou 2 mois et que le marché libre de location pourrait dans l'avenir devenir excédentaire.

La construction neuve aurait la même poussée. La société Bâisseurs de Cambrai travaille avec un carnet plein de 40 commandes de gamme moyenne (500 à 800 KF) et 50 maisons haut de gamme (800 à 1.500 KF).

Plusieurs raisons de ce dynamisme immobilier ont été avancées :

- Le dynamisme de la région lilloise s'est reporté sur le nord du bassin houiller qui lui-même déborde actuellement sur la frange rurale sud. C'est le cas du valenciennois qui connaît une forte inflation foncière et qui se reporte sur la frange sud c'est à dire le caudrésis malgré une mauvaise irrigation routière de ce secteur.

- Comme souligné précédemment, malgré une faible croissance démographique, la ré-industrialisation attire de nouveaux actifs et le besoin de résidences principales est devenu de nouveau positif.

- Sur le plan financier, la baisse des taux encourage les accédants à engager leurs projets, les investisseurs à se reporter sur le secteur immobilier compte tenu de la situation boursière

L'impact du PTZ

Voir les statistiques sur la fiche des données.

Pour les professionnels de la construction, pour les agents immobiliers rencontrés, la question du financement reste du ressort de leur client et ils n'interviennent pas.

Toutefois, la société de construction rencontrée s'assure de la solidité financière de ses clients car elle fait de la satisfaction de ceux-ci son vecteur principal de publicité. Pour la responsable des Notaires Associés, il existait, il y a 3 ans, une demande de maisons à restaurer fortement afin de satisfaire aux exigences du PTZ. Actuellement le marché immobilier exclut ces demandes sur le Caudresis mais le marché foncier reste abordable pour les constructions neuves. Compte tenu de la demande de maisons anciennes il n'y a pas de problème de restauration de ce patrimoine y compris dans les villages du grand Caudresis

Urbanisation et intercommunalité

Les villages de l'Est du Cambrésis sont traditionnellement ramassés. Il n'y a pratiquement pas d'écarts. La visite du territoire montre que l'urbanisation nouvelle s'est réalisée au sein des villages ou par quelques constructions aux sorties des villages. Il n'y donc pas d'effets négatifs manifestes du fait de la pression immobilière ou du PTZ

Par contre, l'intercommunalité reste très difficile. Les dissensions politiques et les territoires marquent profondément les rapports entre les élus et la carte des intercommunalités reste encore très parcellisée. De ce fait les services offerts restent de niveau médiocre

Les transports.

Le conseil général a ouvert ses lignes scolaires aux voyageurs. Mais le service reste très limité. La Région envisage de renforcer ses services TER mais il faudrait limiter les arrêts, et donc s'appuyer sur des politiques d'intercommunalités plus fortes. Le mode de déplacement privilégié reste, de ce fait, la voiture individuelle.

Conclusion.

L'impact du PTZ apparaît, au travers des entretiens avec les professionnels, comme très second dans ce rural ouvrier en évolution.

La préoccupation majeure reste celle du dynamisme économique afin de retenir la population active jeune et de ralentir l'exode migratoire qui sévit depuis 25 ans. Une certaine ré-industrialisation est en cours qui alimente une demande nouvelle en résidences principales.

Le second facteur est un certain report, sur Caudry et dans les villages environnants d'une demande d'implantation externe, venant principalement du bassin minier à la fois de résidences principales et d'investissement immobilier. Cette demande s'est accélérée ces dernières années, attirée par des prix encore très bas, mais devrait se ralentir compte tenu de la rareté croissante des biens disponibles.

Le niveau des prix tend à exclure la demande PTZ pour les maisons anciennes mais reste accessible pour la construction neuve.

Face à ce mouvement d'urbanisation, on ne peut mettre en évidence des incidences négatives sur les paysages ou les formes d'urbanisation. Par contre, il ne semble pas que les élus aient surmonté leurs particularismes afin de mettre en œuvre une véritable politique d'accueil.

Fiche repère sur le secteur du GRAND CAUDRESIS

L'enquête a porté sur le territoire rural dans l'attractivité de la ville de Caudry.

Le canton de Caudry est classé dans la typologie SEGESA dans la catégorie « rural ouvrier ».

Pour ce secteur, les entretiens spécifiques obtenus l'ont été avec :

- Monsieur DEVAUX, Maire de Beauvois-en-Cambrésis – Président de la communauté de communes de Cannières Sud,
- Monsieur SCREVE, Subdivisionnaire d'aménagement territorial,
- Madame GOUET GHELUCKE, Service immobilier – Cabinet de Notaires associés,
- Monsieur BARBAGLIA, Commercial pour les sociétés « Maisons Compagnon / Bâtitteur ».

❑ **Principales caractéristiques de la zone enquêtée**

➤ Le secteur n'a pas encore structuré d'intercommunalité pertinente pour gérer son développement, tant urbain qu'économique.

Un travail est toutefois engagé à partir des réflexions sur la constitution du Pays, avec notamment un groupe spécifique sur les questions d'habitat.

28 communes seraient susceptibles de se regrouper autour de Caudry.

➤ Le territoire est multipolarisé outre les emplois et services offerts par Caudry, des échanges sont développés avec l'agglomération de Cambrai mais également avec celles de Lille et Valenciennes.

➤ **Documents d'urbanisme opposables**

Sur les 28 communes concernées :

- 14 disposent actuellement d'un PLU opposable (5 révisions engagées)
- 1 a engagé l'élaboration de son PLU.

❑ **Population concernée**

Au recensement de 1999, 41952 habitants (population sans double compte) pour un total de 16111 ménages.

❑ **Le parc de résidences principales**

17946 logements dont :

- 16706 logements individuels,
- 1240 logements collectifs.
- Résidences principales : 16116
- Résidences secondaires : 237
- Logements vacants : 1516 (situation 1999 qui, aux dires des personnes rencontrées, a nettement évolué à la baisse).

56,46 % de ce parc a été construit avant 1948.

❑ **Évolution du marché immobilier / Financements P.T.Z. sur la zone**

➤ **Foncier :**

- Nombre de lots vendus pour la construction individuelle entre 1989 et 2001 : 321,
- Surface moyenne : 1444 m²
- Prix moyen HT de la parcelle en 2001 : 12449 €

➤ **Constructions neuves de 1996 à 2002 // Financements P.T.Z. sur le secteur :**

Constructions individuelles						
Année	Individuel pur	Individuel groupé	Total ind.	Collectif	Total	Part PTZ
1996	19	0	19	0	19	/
1997	22	0	22	11	33	33
1998	26	8	34	37	71	22
1999	40	12	52	16	68	23
2000	41	6	47	3	50	19
2001	33	24	57	51	108	14
2002	42	10	52	25	77	?
Total	223	60	283	143	426	

Données de cadrage sur le PTZ sur la période 1997 / 2001

Années	Nb. de P.T.Z.	Dont ancien	P.T.Z. moyen
1997	61	28	12.625
1998	63	41	10.574
1999	63	40	11.840
2000	55	36	12.352
2001	45	31	11.945
Total	287	176	/

RHÔNE-ALPES

ESSAI D'EVALUATION DES EFFETS DU PTZ SUR LES TERRITOIRES
PERIURBAINS ET RURAUX

Décembre 2003

MIGT 10 - Michèle Gallot et Alain Wauters

Avant propos

Cet essai d'évaluation a été effectué plus particulièrement en Rhône-Alpes, d'une part, grâce aux entretiens qui ont pu être réalisés auprès d'opérateurs privés et publics, de la Chambre des notaires, de l'ADIL 69, de responsables du domaine habitat des collectivités, des agences d'urbanisme de Grenoble et de Lyon et aussi de responsables des services habitat des DRE et DDE, d'autre part, à partir de rapport d'études réalisées par différentes institutions.

Les acteurs rencontrés et les travaux consultés ne prétendent pas être représentatifs de toute la variété des situations sur le terrain ni des différentes opinions qui auraient pu s'exprimer. En outre, il n'a pas été possible de constater de visu des opérations PTZ pour apprécier la dimension environnementale. C'est la limite des analyses, des propositions ou des questionnements exprimés ci-après, même si notre sentiment est qu'ils permettent de caractériser l'essentiel du sujet.

Enfin, malgré les insuffisances dans les données et les indicateurs, cette évaluation, en élargissant le plus possible le champ de la réflexion, a tenté d'apprécier le PTZ au regard des principes du développement durable.

1. Constats sur une échelle de temps restreinte 1997-2003 en Auvergne et en Rhône-Alpes

1.1 Impact spatial et foncier

1.1.1 Rappel : Principales caractéristiques des deux régions selon la typologie des espaces ruraux de la DATAR.

D'une manière générale tous les types d'espaces ruraux sont représentés en Auvergne et en Rhône-Alpes.

Campagnes des villes : toute la partie NO de la région Rhône-Alpes (une centaine de km autour de Lyon) et la vallée de la Loire (sur environ 25 km de large).

- Secteur périurbain de proximité : autour des villes et le sillon alpin,
- Secteur rural en voie de périurbanisation : entre toutes les zones urbaines et autour des nombreuses « petites villes rurales ».

Campagnes les plus fragiles

- Territoires vieillis et peu denses : les $\frac{3}{4}$ de l'Auvergne et les lisières SE et SO de Rhône-Alpes ($\simeq$ en zone de revitalisation rurale (1994-1999),
- Espace rural ouvrier au tissu industriel en déclin : les franges E et O du rural résidentiel de la Vallée de la Loire.

Nouvelles campagnes

- Territoires ruraux à économie touristique : Alpes et Préalpes à l'E et au S de Rhône-Alpes ; néant en Auvergne.
- Rural en transition : l'O. Lyonnais de Rhône-Alpes et la vallée de la Loire en Auvergne.

1.1.2 Extension de l'urbanisation en Rhône-Alpes

- Eléments de cadrage régional

.villes centres : elles sont en croissance : Chambéry et Lyon (+0,8% et +0,4% par an), Grenoble et Annecy (+0,1% par an), ... sauf les villes à l'E de la Rhône-Alpes ;

.banlieues (= unités urbaines hors villes centre) : l'évolution est à la baisse de population dans l'O régional et à la hausse dans l'E (perte à l'E et au S de la banlieue lyonnaise) ;

.périurbanisation (aires urbaines hors unités urbaines) : la progression est en moyenne de 2,6% par an ;

.aires urbaines : la moyenne régionale est de 0,6% par an (comme les aires de Lyon, Grenoble, Valence). Si l'E a une croissance annuelle supérieure à 1%, l'O à l'inverse a une évolution à la baisse.

- Concernant l'aire urbaine lyonnaise

- 17% seulement des nouveaux habitants du périurbain, les classes moyennes sont prédominantes et les classes modestes pas aussi minoritaires qu'on pourrait le penser.

- Ces ménages modestes, les plus fragiles financièrement, sont conduit à s'installer là où le prix du foncier est le moins cher, donc de plus en plus loin du centre.
- Ce sont des familles jeunes. 22% des accédants à la propriété en périurbain ont un taux d'effort consacré au logement supérieur à 30% de leurs revenus mensuels. Si on ajoute les coûts de transport, ce taux dépasse bien souvent les 50%.
- **L'accès à la maison individuelle et sa localisation périurbaine, loin de gommer les polarisations, les consolident.**
- Les effets induits sont multiples : évolution rapide de la structure sociologique de nombreuses petites communes, augmentation des difficultés de déplacement, flambée des prix du foncier, ...

1.1.3 Nombre et caractéristiques générales des logements financés par le PTZ en Rhône-Alpes

- Entre 1997 et 2001 le nombre total de PTZ accordés est de 64 593, soit une moyenne de 13 000 prêts par an environ, la tendance étant à la baisse.

Les constructions individuelles représentent **86% du total**, soit 55 500, ce taux restant à peu près stable.

Les constructions neuves représentent **87% du total**, soit 56 200 (17% en espace rural), ce taux ayant tendance à croître.

- Selon la typologie DATAR, la répartition spatiale des PTZ est la suivante :
 - . pôles urbains : près de 45% en 1997, **en diminution constante sensible**
 - . communes périurbaines : près de 25% en 1997, **en légère progression**
 - . milieu rural : environ 25% en 1997, **en progression sensible**.

- Localisation des logements financés par le PTZ en Rhône-Alpes selon les grands secteurs géographiques (1997-2002)

- part du PTZ pour 100 logements commencés supérieure à 45% : la moitié NO de la région (excepté la communauté urbaine de Lyon).
- dynamisme des bassins situés en périphérie des bassins métropolitains de Rhône-Alpes :
- En terme de poids, le bassin lyonnais qui concentre $\frac{1}{4}$ de la population régionale (1999) concentre 17% des offres de prêts.
- En terme de ratios PTZ / 1 000 habitants, ce sont les bassins situés entre 25 et 100 km de Lyon et dans la Vallée du Rhône qui ont le ratio le plus élevé (entre 6 et 8 pour 1 000 habitants).

- Les bassins métropolitains de Lyon, Grenoble et St Etienne, ainsi que les secteurs frontaliers, présentent au contraire les ratios les plus faibles (entre 3 et 5).
- Les bassins les plus ruraux présentent pour leur part un ratio supérieur à la moyenne.

Ainsi, les bassins secondaires situés en 2^{ème} ou 3^{ème} couronne des principales agglomérations connaissent une sur-représentation du PTZ.

- Analyse selon la taille des communes

- **Plus de 66% des opérations réalisées en Rhône-Alpes le sont dans des communes de moins de 5 000 habitants** (population 1999), lesquelles regroupent 42% de la population régionale.

Environ 20% le sont dans des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 20 000 habitants.

Moins de 14% le sont dans des communes dont la population est supérieure à 20 000 habitants (moins de 6% pour les communes ayant plus de 100 000 habitants).

- **Rapporté au nombre d'habitants, il se réalise 2 à 3 fois plus de logements financés en PTZ en dehors des pôles urbains.**

Si en 1997 près de 3 opérations sur 4 étaient localisées dans l'espace urbain, en 2001 le rapport est de 2 sur 3, la baisse étant surtout sensible dans les pôles urbains.

A l'inverse, **l'espace rural est en constante progression.**

Indépendamment d'autres motifs (disponibilité foncière plus rare à proximité des secteurs les plus urbanisés, hausse des coûts de construction, incitation réduite à l'accès au parc immobilier ancien, ...), **la recherche d'une offre foncière à meilleur marché, très souvent de plus en plus éloignée des pôles, apparaît bien comme celle qui est déterminante.**

1.1.4 Impacts du PTZ dans l'espace

- La taille des parcelles des maisons individuelles (transactions 2000) varie entre 1100 m² (dans le Rhône) et 1750 m² (dans l'Ardèche).

Compte tenu de la répartition des transactions entre les 6 départements de Rhône-Alpes, on peut estimer que la surface moyenne d'une parcelle est de l'ordre de 1300 m².

Si l'on évalue à environ **80 000** le nombre de maisons individuelles neuves construites avec le PTZ depuis l'origine, on aboutit globalement à **une surface consommée de plus de 10 000 ha.**

Le fait que plus de la moitié des constructions financées par un PTZ soient réalisées dans les communes périphériques et, de plus en plus, dans les communes multipolarisées et en secteur rural où toutes ne disposent pas d'un document d'urbanisme opposable (en première analyse de l'ordre de la moitié des communes support d'opérations à PTZ), corrobore l'idée qu'elles participent à une occupation du sol anarchique qui dépend davantage de la vente d'une parcelle de terrain agricole que d'une structuration volontaire tant de l'espace urbain que de l'espace cultivé ou naturel.

Ainsi, le dispositif PTZ, en renforçant les tendances centrifuges dans la mesure où l'accession dans les secteurs les plus centraux devient inabordable pour les ménages modestes, est un facteur d'étalement urbain.

1.2 Prix, impacts économiques et part du foncier

1.2.1 On constate qu'en moyenne **environ 1 logement neuf sur 3 a été financé en Rhône-Alpes avec un PTZ** (c'est deux fois plus que la construction de logements locatifs sociaux pendant la même période) et que **3 sur 4 concernent des logements individuels neufs**.

Cette proportion étant plus proche de 1 sur 2 en 1997 et de 1 sur 4 en 2001, l'explication était à rechercher, d'une part, du côté du coût du foncier croissant pour la relative désaffection du PTZ et, d'autre part, vers les effets de la reprise générale du secteur du BTP, (cf. aussi le dispositif d'amortissement accéléré dit « amortissement Besson »).

Deux catégories d'opérations de logements individuels neufs financés par un PTZ sont à distinguer : celle qui correspond à l'acquisition d'une maison finie à un promoteur et celle où l'acquéreur assure lui-même ou non la maîtrise d'ouvrage en pilotant la construction (elle-même conjuguée ou non à l'achat d'un terrain). La seconde, qui représente la formule de loin la plus pratiquée, progresse encore. A l'inverse, la part de l'intervention des promoteurs dans les pôles urbains passe de 15% en 1999 à 13,4% en 2001.

Ce sont ces opérations, de plus en plus minoritaires voire exceptionnelles, qui sont en général les plus structurées et qui ont fait parfois l'objet d'un concours de type maisons de ville avec un foncier maîtrisé comme celui proposé par la Communauté urbaine de Lyon.

Les effets combinés du dispositif du PTZ (le neuf), du coût des logements en secteur urbain, de l'attrait de la maison individuelle, d'autant plus vif que les ménages sont issus du parc HLM et en charge d'enfants jeunes, la nature du terrain relativement plat au moins dans la périphérie lyonnaise, ... **ont stimulé non seulement l'activité de la construction neuve mais aussi, et sans doute surtout, celle des constructeurs de maisons individuelles qui semblent satisfaits de cette mesure**, même si celle-ci ne finance essentiellement que la maison d'entrée de gamme.

L'objectif de relance de l'activité du bâtiment a plutôt été atteint.

1.2.2 Le coût des opérations

- Au plan général en Rhône-Alpes, le coût moyen d'une construction ayant bénéficié d'un PTZ est de **680 KF**, les disparités entre les secteurs géographiques étant importantes.

C'est ainsi que l'on observe les montants moyens les plus élevés dans les bassins d'habitat de Lyon, Grenoble, et dans la Haute Savoie (entre 731 et 814 KF) et les plus bas dans la grande couronne et le sud régional – les « campagnes les plus fragiles » de la DATAR- (entre 554 et 580 KF), ces derniers étant également représentatifs de ceux pratiqués en Auvergne, hors grandes agglomérations.

- Comparaison des prix des maisons anciennes selon les 3 types d'aire urbaine en Rhône-Alpes
 - Prix < 650 KF : surtout dans l'E de la région ;
 - 650 KF < prix < 975 KF : petites villes et dans « rural en voie de périurbanisation » ;
 - Prix > 975 KF : les grandes agglomérations et les secteurs frontaliers.
- En Haute Savoie, entre 1997 et 2000, l'évolution des prix dans l'ancien est en moyenne de +33,4% dans la couronne périurbaine pour atteindre un montant de 720 KF et de -5% dans les pôles urbains pour atteindre un montant de 558 KF. La rareté des terrains et leurs difficultés liées à la topographie, d'une part, et, d'autre part, les contraintes urbaines des vieux quartiers sont quelques uns des éléments d'explication qui peuvent être avancés.

On note une tendance à la hausse du montant moyen des opérations pour chacun des types de secteurs géographiques. Même si ce montant dans le milieu rural se maintient en dessous de la moyenne régionale, il est à noter que c'est dans ce secteur que l'on observe **la hausse la plus sensible entre 1997 et 2001 (+15,7%)**.

Cela est dû à l'effet de la remontée des prix des travaux avec la reprise et surtout du foncier, ce qui peut suggérer l'idée que **les prestations s'en trouvent probablement altérées**.

- **Au total la hausse du montant moyen d'une opération financée en PTZ en Rhône Alpes entre 1997 (environ 680kf) et 2002 (environ 800kf) est de l'ordre de 18%, à comparer aux 2% de la hausse du revenu moyen des bénéficiaires.**

1.2.3 Analyse comparée des marchés fonciers en Rhône-Alpes

- terrains vendus (viabilisé, viabilisable) par un acteur public $\simeq$ 7% des transactions
- terrains viabilisés vendus par des professionnels ou des particuliers à des particuliers $\simeq$ les 2/3 des transactions. **C'est un marché dynamique.**
- terrains viabilisables vendus par des professionnels ou des particuliers à des particuliers $\simeq$ un petit tiers.

Les prix moyens du m² (2000) sont contrastés :

- terrains vendus (viabilisés / viabilisables) par un acteur public : 32,2 €
- terrains viabilisés vendus par un acteur privé : 47,1 €
- terrains viabilisables vendus par un acteur privé : 24,1 €

avec des différences selon les secteurs de la région Rhône-Alpes : de 24 €/m² dans l'E centre et le SE régional (ex. l'Ardèche) à plus de 70 € dans l'O (ex. le Rhône).

Pour l'ensemble du foncier l'augmentation des prix s'accroît : entre 1998 et 1999 = +10%, entre 1999 et 2000 $\simeq$ +17%, avec des nuances :

- Prix des terrains viabilisés et des terrains vendus par les administrations (1999/2000) : + 18% et + 23% (!),
- prix des terrains viabilisables : + 8%.

L'importance croissante du foncier dans la matérialisation finale du projet de construction apparaît dans les écarts de surface des logements selon que le bénéficiaire du PTZ disposait ou non d'un terrain.

Ainsi, pour une construction neuve avec terrain la surface moyenne est dans une fourchette qui va de 106,8m² (en milieu rural) à 94,6m² (dans un pôle urbain) et pour une construction neuve sans terrain respectivement entre 121,9m² et 117,8m², la moyenne régionale se situant entre 101,6m² et 120,3m².

Ces différences observées dans le taux d'effort tendent à démontrer qu'ils sont une conséquence directe du coût foncier.

Autrement dit le coût du foncier a une influence croissante sur le taux d'effort, puis sur la localisation de la construction, enfin sur la taille de celle-ci et de ses prestations quand il devient insupportable.

Plus largement on peut s'interroger si l'effort consenti par l'accédant et par la puissance publique avec le PTZ ne participent pas à terme et indirectement au vaste mouvement spéculatif sur le foncier.

Si, en moyenne, le coût du foncier a été, en moyenne, **multiplié par 2 en 8 ans**, à échéance des emprunts contractés par les bénéficiaires du PTZ, vers 2020, on

peut imaginer qu'il sera multiplié par 3,4, voire 5 et plus, si aucun dispositif de régularisation n'est mis en œuvre.

1.2.4 Eléments d'analyse géographique

En termes géographiques, les pôles urbains accueillent une proportion moindre de PTZ (39,2%) que l'ensemble des nouveaux logements construits (environ 50%) alors que dans les franges urbaines (communes périurbaines et communes multipolarisées) la proportion est de l'ordre d'une construction PTZ sur deux, voire dans certains cas de 3 PTZ pour 5 logements commencés (cas de certains bassins pas trop éloignés des grandes agglomérations et pas trop ruraux).

Ce constat est amplifié pour les seuls logements neufs individuels ayant bénéficié d'un PTZ : ce sont 9 accédants sur 10 à St Etienne qui ont bénéficié d'un PTZ (6 sur 10 dans le bassin de Lyon et Grenoble), ce qui signifie qu'il n'y aurait eu que très peu d'accession dans ce secteur dans le neuf en l'absence de cette aide.

- Globalement la répartition spatiale des ménages selon leur niveau de revenu s'établit comme suit :
 - . revenu (R) < 2 SMIC : localisation dans certains quartiers anciens des pôles urbains (villes importantes et banlieues) ;
 - . 2 SMIC < R < 3 SMIC : localisation dans les communes multipolarisées ;
 - . 3 SMIC < R < 4 SMIC : localisation dans les couronnes périurbaines.

Au total, pour la construction neuve, au regard des poids respectifs de la population, on observe **une nette sur-représentation (qui s'accélère) de l'espace rural et des couronnes périurbaines** (qui se tassent progressivement), **au détriment des pôles urbains de moins en moins attractifs**.

- D'une manière générale, **le montant des opérations et le revenu des bénéficiaires du PTZ sont les plus faibles dans les bassins les plus ruraux**, alors même que ce sont ces secteurs qui accueillent la plus grande part de maisons individuelles.

De façon logique, ces montants augmentent à mesure que l'on se rapproche des zones de marché les plus tendues : bassins métropolitains et frontaliers, secteurs touristiques où les opérations dans le neuf en PTZ représentent moins du 1/3 de la construction neuve totale.

- Le différentiel qui s'accroît depuis 1997 entre les hausses du montant moyen des opérations (de l'ordre de 20%) et des revenus des bénéficiaires (de l'ordre de 2 à 3%) conduit à constater, d'une part, **une utilisation du foncier, de la surface du logement et de ses qualités de prestation et du taux d'effort comme variables d'ajustement**,

d'autre part, **une polarisation spatiale toujours plus forte** selon les catégories de territoires (accentuation du clivage entre un Nord et un Est rhônalpin plutôt avantagé et un Ouest et un Sud moins favorisé).

Si le PTZ peut être un outil de dynamisation des marchés atones sans pour autant pénétrer les marchés tendus, il s'avère aussi, **en l'absence de dispositif d'encadrement solide** (planification, maîtrise foncière, incitations fiscales, accès facilité à l'ancien,...), **un outil d'accentuation des inégalités territoriales et de surcoûts de fonctionnement pour le particulier comme pour la collectivité à terme.**

Sans que l'on puisse démontrer que les constructions bénéficiant d'un PTZ génèrent par elles-mêmes une augmentation des prix fonciers, le fait est qu'en s'implantant principalement dans les communes multipolarisées et en espace rural d'une manière diffuse, elles établissent elles aussi des références de prix de terrain à urbaniser dans les campagnes, avec les handicaps que cela peut représenter pour les transactions liées à l'agriculture et, par conséquence, pour l'avenir de celle-ci.

1.3 Cible visée et impact pour les bénéficiaires

1.3.1 Éléments relatifs aux revenus des bénéficiaires

- Le revenu moyen annuel de l'accédant PTZ (1997-1998) au niveau de la région Rhône-Alpes est de 104 KF (moyenne de l'ensemble des revenus = 88 KF, soit un écart de 15%). **Ceci indique que l'accession est réalisée par les ménages les « plus riches ».**

La fourchette des revenus moyens par département est en outre très ouverte : de 96 KF dans l'Ardèche (moyenne de l'ensemble des revenus = 74 KF, soit un écart de 29%) à 110 KF en Haute Savoie (moyenne de l'ensemble des revenus = 85KF, soit un écart de 29% également, qui indique sans doute la grande difficulté de se loger dans ce département, à comparer à l'écart le plus faible du Rhône = 11%).

La part de l'accession sociale (revenus inférieurs à 3 SMIC soit 124 KF/an selon les secteurs de la Région Rhône-Alpes (1997 et 1998) est logiquement la plus élevée pour les bassins dans lesquels on observe les revenus moyens les plus modestes : la partie sud de la région (plus de 80% des ménages) aussi dans une moindre mesure à l'ouest (75 à 80% des ménages) et la couronne située de 25 à 100 km autour de Lyon (71 à 75% des ménages), le bassin métropolitain de Lyon, le sillon alpin et les secteurs frontaliers disposant d'un taux plus favorable (de 61 à 71% des ménages aux revenus inférieurs à 3 SMIC).

On notera que 1/3 des ménages du Rhône qui ont été en contact avec l'ADIL pouvait prétendre à un PTZ et qu'une bonne partie des candidats à la propriété

serait intéressée par l'acquisition améliorée si les conditions de prêt étaient plus favorables.

- L'ensemble de la hiérarchie des revenus des bénéficiaires est conforme à celle relative aux prix des opérations et aux montants du PTZ (respectivement dans l'Ardèche 594 KF et 99 KF et en Haute Savoie 789 KF et 105 KF).
- D'une manière générale, on constate que les revenus moyens des bénéficiaires subissent un léger tassement, une érosion plus sensible dans les pôles urbains (alors que les prix augmentent fortement) et une augmentation modérée dans les autres secteurs.

C'est dans le milieu rural que les revenus des bénéficiaires du PTZ restent les plus modestes et inversement dans les franges urbaines qu'ils sont les plus élevés.

Ce sont les ménages issus du parc HLM qui sont les plus enclins à s'engager dans l'acquisition d'une maison individuelle au risque de surendettement.

Il se confirme que les ménages les plus modestes accèdent de moins en moins au PTZ dans les zones de franges urbaines.

- Eléments relatifs au statut d'occupation d'origine des bénéficiaires du PTZ

Au niveau de Rhône-Alpes 2 bénéficiaires (primo accédants 1997 et 1998) sur 3 sont issus du parc locatif privé contre 1 sur 2 du parc HLM (seulement 8% des bénéficiaires concernent des ménages en décohabitation).

Ces proportions sont très proches à celles observées avant la mise en œuvre du PTZ dans l'enquête ménage de 1996.

Entre 1997 et 1998 le nombre de ménages issus du parc HLM a augmenté légèrement (+15%) à l'inverse de ceux issus du parc privé, cette augmentation étant plus particulièrement sensible dans les secteurs frontaliers et touristiques.

La proportion de locataire du logement social HLM est ainsi passée de 15,7% en 1997 à 19,2% en 2001.

- Dans les départements, la part des bénéficiaires de PTZ issus du parc HLM n'est pas liée à la part du parc HLM départemental dans l'ensemble du parc HLM régional : ainsi le Rhône qui regroupe plus du 1/3 du parc HLM régional ne voit qu'1 accédant PTZ sur 5 issu du parc HLM. Ceci s'explique principalement par le fait que l'accession s'effectue au-delà des limites du département (dans l'Ain, et l'Isère) dont la taille modeste et surtout **le coût de la construction génèrent des forces centrifuges.**

On notera aussi que le volume de PTZ régional en 1997 est plus de 2 fois supérieur à celui des HLM mis en location, avec aussi des disparités importantes : si dans le Rhône les volumes sont identiques, ils sont en revanche

d'un rapport d'environ 1 à 3 en Haute Savoie, dans l'Ain et en Isère, et de 1 à 6 dans l'Ardèche.

- Revenus selon le statut d'occupation d'origine

Les revenus les plus élevés concernent les ménages issus du parc locatif privé (107 KF/an), les moins élevés ceux issus de la décohabitation (83 KF), **les locataires du parc HLM se situant au niveau intermédiaire** (99 KF), la hiérarchie des niveaux départementaux étant là aussi respectée.

- **Globalement le revenu moyen des bénéficiaires a légèrement augmenté en 1997 et 2002 (2%)**

1.3.2 Caractéristiques de l'opération selon le statut d'occupation d'origine

- D'une manière générale le coût moyen d'une opération en Rhône-Alpes (671 KF avec une fourchette allant de 580 KF dans l'Ardèche à 778 KF en Haute Savoie) est le plus faible pour un ménage en décohabitation (598 KF), et le plus élevé pour un ménage issu du parc privé (685 KF), celui issu du parc HLM s'établissant à 658 KF (648 KF dans l'Ain et 740 KF en Haute Savoie).
- **La maison individuelle est l'opération la plus fréquemment rencontrée et plus particulièrement pour les anciens locataires HLM** pour lesquels elle représente en Rhône-Alpes (1997-1998) plus de 82% des opérations contre moins de 75% pour l'ensemble des bénéficiaires (73% dans le Rhône et 92% dans l'Ardèche). A comparer avec les anciens locataires du parc privé pour lesquels la maison individuelle « ne représente » que 73% au niveau régional (60% dans le Rhône et 82,5% dans l'Ardèche).

Si ¼ des ménages candidats à la construction d'une maison individuelle ont des dossiers non viables (endettement excessif, ...), cette proportion est de ½ pour les ménages issus du parc HLM.

La part régionale de l'accession sociale (revenus < 3 SMIC soit environ 124 KF/an) atteint 72% (80% dans la Drôme et l'Ardèche et 65% en Haute Savoie) avec des évolutions à la hausse dans l'Isère et en Savoie et à la baisse dans l'Ain.

- Pour ce qui concerne les ménages qui étaient déjà propriétaires de leur résidence principale et qui ont été bénéficiaires d'un PTZ (jusque fin 1997, date à laquelle ils représentent 12% des bénéficiaires), il apparaît assez nettement qu'ils bénéficient de revenus supérieurs (près de 118 KF contre 103 KF soit 15% supérieurs aux revenus des primo accédants). De même, on constate un montant d'opération supérieur (820 KF contre 670 KF – avec un maximum en Haute Savoie : 940 KF – soit +22%).

Tout laisse à penser que pour ces ménages le PTZ leur a permis d'ambitionner plus rapidement un logement plus grand ou mieux situé.

1.3.3 Provenance des acquéreurs pour l'achat de maison en 2002 en Rhône-Alpes

En termes généraux, les acquéreurs proviennent

- majoritairement du département mais hors commune : dans le Rhône pour 58% des acquéreurs et 39% dans l'Ain (qui accueille des ménages du Rhône),
- dans une moindre proportion de la commune : entre 39% dans la Loire et 22% en haute Savoie qui attire beaucoup malgré les difficultés,
- enfin de la région.

Premières conclusions :

Les éléments positifs du constat : un facteur indéniable de relance de l'activité de la construction, notamment au profit de la maison individuelle neuve, un dispositif qui a permis à une partie des ménages modestes d'accéder à un logement répondant mieux à leurs attentes.

Les éléments préoccupants du constat : un éloignement croissant des centres urbains corrélé à la montée des prix du foncier ; une augmentation des temps de déplacement domicile - travail, domicile - accès aux services et un accroissement des transports individuels ; une consommation d'espaces sans frein et l'extension des réseaux sans évaluation préalable des incidences au plan de l'aménagement et l'urbanisme.

In fine, un dispositif aveugle qui incite à l'accession à la propriété plutôt qu'au locatif qui pourrait mieux répondre à la mobilité notamment des jeunes ménages, à la construction neuve au détriment de la réhabilitation, à la maison individuelle plutôt qu'à l'habitat collectif, au recours à des technicités banales plutôt qu'à l'innovation urbaine, et dans la construction à la « médiocrisation » de la performance énergétique.

2 / ANALYSE AU REGARD DES CRITERES DU DEVELOPPEMENT DURABLE

2-1 Le cœur de cible est-il atteint et quelles sont ses perspectives ?

- En 1996, 30% des résidences principales construites depuis moins de 4 ans étaient des logements locatifs sociaux, 19% en 2002. En 2002, 41% des locataires candidats au déménagement souhaitent devenir propriétaires ; ils étaient 32% dans ce cas en 1996 (INSEE PREMIERE, n°885) L'aspiration à l'accession à la propriété progresse. 57% des accédants récents à la propriété d'un logement neuf ont contracté un PTZ. (Insee Première n°880)
- Le PTZ est réservé depuis 1997 aux primo-accédants (80% des bénéficiaires ont moins de 40 ans) les conditions de revenus y rendent éligibles 85% de la

population. Le traitement des dossiers est considéré, par les circuits bancaires, comme plus complexe, pour le nombre de justificatifs à produire, pour la difficulté informatique induite par des plafonds de ressources non arrondis (18 222.34 € !) et moins pertinent pour dissuader le candidat d'un surendettement problématique .

- Le PTZ remplit son rôle social : 40% des bénéficiaires se situent dans la moitié inférieure de la distribution des niveaux de vie ; 40% des accédants récents ayant contracté un PTZ sont ouvriers alors que les ouvriers ne représentent que 20% des autres accédants récents. Le PTZ mis en place en 1995 a permis à des ménages plutôt jeunes et plutôt modestes d'accéder à la propriété. Parmi les bénéficiaires d'un PTZ, 32% sont installés dans des zones périurbaines. (Insee Première n°913) Ils sont sous représentés dans les grandes agglomérations.
- Par rapport aux autres accédants récents, les bénéficiaires du PTZ sont plus jeunes (35,3 ans), plus souvent mariés (72,3%) ils ont un peu plus d'enfants (1,5) et un revenu annuel moyen près de 20% moins élevé.
- En 2002 en Auvergne et Rhône Alpes, le profil médian des emprunteurs ne se différencie pas des statistiques nationales : ménages de 3 personnes et plus disposant d'un revenu mensuel compris entre 2 et 3 SMIC
- En Rhône Alpes, 20% de ces ménages ont quitté le parc HLM pour cette accession à la propriété ; les observatoires existants ne permettent pas de finaliser les conséquences de ces départs sur les objectifs de peuplement du parc social ; la seule conclusion qu'on puisse tirer, c'est que l'impact à court terme du PTZ sur la gestion du parc social en nourrit la fluidité et redynamise des parcours résidentiels qui ont pu être bloqués à certaines époques. Encore que l'observatoire immobilier de Rhône Alpes constate plutôt actuellement une rigidification due à la diminution de la vacance dans le logement social.
- La grande majorité des PTZ sont en neuf dans le tissu rural, peu en ancien dans l'urbain. La quotité de travaux est facteur de blocage pour le marché de l'ancien. Les professionnels estiment qu'à 20% de travaux on aurait un effet d'augmentation de la demande d'ancien plus proche des centres sinon dans les centres urbains
- S'il n'y avait pas le PTZ, beaucoup de projets seraient bloqués. Cela permet de gagner 2 à 4 points sur le taux d'endettement pour les jeunes ménages. Sans PTZ la vitalité de la promotion immobilière serait affectée. Son apport propre dans la solvabilisation de nouveaux accédants est avant tout lié à l'allongement de l'endettement qu'il permet d'augmenter (durée des prêts à 20 ou 25 ans ...et même parfois cité 30 ans et plus). Indéniablement c'est l'un des facteurs importants de la relance de l'accession à la propriété.
- La baisse des taux a également soutenu l'immobilier, sans qu'on puisse, dans les observations disponibles, faire exactement la part des deux phénomènes. Cependant la montée des prix récupère une part de la solvabilisation potentielle. Certains accédants sont à la limite de la solvabilité, et même si les banquiers respectent un taux maximal d'endettement, il n'est pas certain que soit réellement

observé, comme le préconisent depuis longtemps les caisses d'allocations familiales, un calcul du " reste à vivre incompressible " hors endettement, suffisant pour les besoins courants de la famille, d'autant que le surcoût des déplacements pour les ménages implantés dans le secteur rural est rarement pris en compte.

- Il est difficile de mesurer la corrélation entre la hausse des coûts fonciers et le PTZ. Dans la Drôme par exemple, le plafonnement du foncier lié au prêt est inférieur de 10 à 20 % aux prix fonciers pratiqués et la dérive foncière est de loin supérieure à la revalorisation des plafonnements du PTZ. Ceci rend en principe le PTZ moins intéressant dans les secteurs à forte pression foncière, ce qui pourrait être un des facteurs explicatifs de la localisation de plus en plus rurale des PTZ.

En conclusion, le PTZ participe fortement au dopage à court terme de la conjoncture immobilière dans la construction neuve ; il satisfait un besoin de logements de type F4 /F5 des jeunes ménages avec enfants ou désirant en avoir. Ces conséquences positives ne sont pas dénuées d'impacts plus préoccupants, sur le court terme comme sur le long terme.

2-2 les conséquences économiques, sociales ,écologiques ,de l'éloignement des centres urbains

2-2-1-les impacts économiques :

- Comme le soulignait le rapport Ailleret, « comme tout système national sans programmation géographique, il est d'autant plus efficace que les prix du foncier sont modérés ». Cette condition n'est plus remplie en Rhône Alpes.

La préoccupation la plus forte de tous les interlocuteurs professionnels (notaires, promoteurs, bailleurs sociaux, ADIL, administrations) concerne **l'énorme pression foncière en périphérie des centres urbains**. Les notaires de Rhône Alpes ont une observation des territoires en zones considérés comme homogènes en termes de marchés et de prix : ils concluent que les 2° et 3° couronnes s'éloignent de plus en plus des centres villes.

L'augmentation des prix du foncier conduit à proposer une offre foncière de plus en plus éloignée et des produits immobiliers de moins en moins bonne qualité.

Le problème, disent les opérateurs, c'est le manque de foncier maîtrisé par les acteurs publics (on peut cependant se poser la question de la réelle capacité de certains de ses acteurs à réguler la spéculation foncière quand on observe que les transactions qui ont le plus renchéri proviennent d'un patrimoine public)

Les primo- accédants, faute de facilitation du financement dans le patrimoine ancien, sont donc condamnés à aller toujours plus loin des centres de services, chercher des terrains à bâtir.

- Certains intermédiaires attirés par l'effet d'aubaine attaché à la solvabilisation d'une nouvelle clientèle se sont spécialisés dans la fabrication d'une offre de terrains sous forme de micro- lotissements pas toujours traités comme il conviendrait lors de l'instruction ADS. Cette offre s'inscrit de préférence en dehors des secteurs couverts par des documents d'urbanisme.
- **Dans certains secteurs (les deux Savoie) l'évolution des prix et de la qualité des logements proposés rend perplexe sur les incidences à long terme de la poursuite de ces phénomènes, en termes d'emplois, pour l'économie locale** (entre les recensements de 1990 et 1999 Annecy centre a perdu des emplois)

A salaires comparables à ceux de l'ensemble régional, on enregistre actuellement une sur cote immobilière de plus de 20%.

A l'orée d'un remplacement massif des générations de salariés du baby boom par des jeunes en début de carrière, comment ajuster une offre de logements sociaux correspondant aux besoins cruciaux déjà constatés et aux besoins nouveaux d'un futur extrêmement proche ? (d'autant que s'opposent deux logiques, la demande des jeunes ménages de logements plus grands en anticipation de l'augmentation de la taille de la famille, et les critères d'attribution des organismes HLM basés sur la taille constatée des ménages et non sur leurs espérances d'élargissement familial)

Dans ces secteurs critiques, les notaires observent également un phénomène particulier sur les prix fonciers : le prix des terrains à bâtir est si élevé qu'il dépasse largement le prix de la construction qui sera bâtie dessus.

- **Le PTZ reste avant tout une aide de l'Etat à l'activité du BTP** puisque réservé à la construction neuve ou à l'acquisition- amélioration à forte quotité de travaux. Il serait relativement aisé d'estimer globalement le CA du BTP généré grâce à l'existence du PTZ et donc les emplois maintenus de ce fait dans ce secteur d'activités ; il est plus difficile de chiffrer l'ensemble des coûts collectifs, immédiats (investissements en nouveaux réseaux ..), et à long terme (gestion globale de l'étalement urbain) induits par les effets de mitage de l'espace et les incidences sur les modes de vie et les consommations énergétiques .

On est loin aussi de savoir faire une balance économique en termes d'enrichissement et d'appauvrissement des différents acteurs concernés (vendeurs, acheteurs, intermédiaires, constructeurs, activités économiques dont agriculture péri-urbaine, collectivités territoriales)

- **Le bilan économique patrimonial issu de la préférence pour le neuf reste à faire** : coût de la dégradation des centres, non optimisation des réseaux existants, réelle efficacité économique de l'extension de réseaux ruraux d'eau et assainissement, coûts des nouveaux équipements et services à mettre en place (notamment ramassage scolaire), augmentation des coûts de collecte des déchets par allongement des circuits, coûts d'entretien d'un patrimoine bâti neuf sans souci éco-énergétique, coûts de l'accroissement des temps de déplacement, coûts des pollutions induites, coûts sur le long terme de la destruction de milieux agricoles et naturels, mesure de l'accroissement des risques naturels induits,... de nombreuses questions restent en suspens. Nos divers observatoires régionaux, non croisés entre eux, répondent mal à ce type d'évaluation.
- **L'accession à la propriété des jeunes ménages**, dans ces conditions tendues, non seulement est susceptible de les conduire à un surendettement encore accentué par le surcoût de dépenses domestiques liés à l'éloignement des services collectifs*, mais **ne constitue pas forcément une réponse adaptée à l'évolution du marché de l'emploi vers une mobilité et une flexibilité croissantes.**
 - * (c'est dans le péri urbain qu'on trouve la plus forte proportion de ménages à 2 actifs et 2 voitures cf. enquêtes déplacements Insee)
- **On peut se demander, en termes de bilan global à moyen et long terme, si l'argent public investi l'aurait été plus efficacement dans la création d'une offre locative en milieu urbain.** Le parc locatif correspondant à l'évolution des besoins est rare : petits immeubles, immeubles en centres villes, maisons de villes en bourgs ruraux ; l'offre correspondante est considérée comme dérisoire.

2-2-2 les impacts sociaux

- **dans le seul domaine du logement social**, on manque de données statistiques permettant de suivre l'attribution (ou les attributions successives d'un logement HLM quitté par un ménage pour accéder à la propriété grâce au PTZ. Reprenons

l'exemple des 20% de primo-accédants en Rhône Alpes qui ont quitté le parc HLM : d'après les dires des financeurs bancaires, on peut supposer un écrémage « par le haut » des revenus ou des potentiels de revenus. Par qui sont-ils remplacés ? Leur départ dégrade-t-il l'objectif de mixité sociale ? Autant de questions fondamentales en termes de bilan global qui mériteraient des enquêtes spécifiques pour un commencement de réponses.

- **L'éloignement des centres engendre des besoins particuliers de commodités** : s'agissant de jeunes ménages où les deux conjoints travaillent, ils ont besoin de deux voitures et demandent en priorité des équipements d'accueil des jeunes enfants, scolaires et périscolaires. Dans le sillon alpin, les couples bi-actifs représentent les 2/3 des navettes en provenance des couronnes périurbaines, avec, en dehors des coûts budgétaires des frais induits, toute la problématique de l'évolution des temps sociaux et des temps personnels.

Ils posent d'autant plus fortement la problématique des déplacements (domicile travail, centres commerciaux, équipements sportifs) que se manifeste une insuffisance d'infrastructures collectives qui reporte des frais courants non négligeables sur un budget familial déjà fortement amputé par l'endettement immobilier.

Ayant accepté un éloignement important des commodités et niveaux de services urbains ils posent en troisième exigence la qualité de la vie en termes d'aménités: environnement sain, non nuisant, absence de risques, espaces naturels disponibles, qualité des ressources naturelles et patrimoniales...

- le besoin de services collectifs de la part de jeunes urbains (pour la plupart) habitués à un niveau de services facilement accessibles, qui s'implantent en milieu rural, ne peut manquer **d'accélérer une demande « néo-rurale » d'intensification de services de proximité**, comme le remarquent déjà certains maires ruraux. Conjugué au second transfert de compétences de la deuxième décentralisation, ce phénomène ne peut se traduire que par une forte progression des impôts locaux, traditionnellement peu élevés en milieu rural. **Les collectivités locales, qui voient à court terme un avantage à cette revitalisation du milieu rural, sont mal préparées aux problématiques de mise en place de nouveaux équipements et de nouveaux services qu'elles vont devoir gérer à moyen et long terme.**
- **à un stade ultérieur, si la distorsion entre l'évolution des prix et celle des revenus salariaux continue, quelle anticipation des situations de précarité ou de faillites personnelles liées à un probable surendettement d'un certain nombre de ces ménages, doit elle être assumée par les conseils généraux en charge de l'action sociale ?** Quelle probabilité a-t-on de connaître à nouveau, et à quel terme, les drames de l'accession à la propriété générés par les PAP ? Peut-on compter sur l'enrichissement patrimonial à terme du bien acquis par la montée continue des prix immobiliers est il réaliste dans certaines régions, sachant la médiocre qualité des constructions réalisées, et leur localisation.

Le PTZ a contribué à accroître le phénomène de « suburbanisation » ou étalement urbain à l'instar du modèle américain d'espaces ségrégatifs, fonctionnellement et socialement. Sans noyaux structurés, connaissant un déficit de services privés et

publics, ces espaces seront-ils demain des secteurs à problèmes, générant des surcoûts individuels et collectifs ?

2-3 Les conséquences à moyen et long terme de la consommation d'espace

- Dans l'état actuel des constats, on peut se poser la question de savoir si l'étalement de la construction financée en PTZ participe à un développement des territoires ruraux ou si elle ne fait que consommer de la ressource naturelle, en particulier des sols et en les dénaturant (imperméabilisation, destruction de zones humides, morcellement accru puis disparition d'une agriculture périurbaine, disparition d'espaces boisés ...).

On n'a aucune idée de la déstructuration des écosystèmes à laquelle on se livre.

- **En matière de qualité de l'environnement urbain, les questions à se poser devraient aborder des comparaisons actuellement non évaluées :**

- en termes de consommation de ressources naturelles :

- avantages et coûts comparatifs de l'aménagement de terrains vierges par rapport à des terrains déjà urbanisés
- disparition des terres agricoles et éco-sensibles en périphérie urbaine
- consommation complémentaire des sols et imperméabilisation par les produits annexes (stationnement, ouvrages divers, centres commerciaux périphériques supplémentaires)
- bilan sur la ressource en eau de l'urbanisation périphérique engendrée.

- en termes de qualité énergétique et de forme urbaine :

- densité d'aménagement, quantité et qualité des terrains et des bâtiments utilisés
- avantages comparatifs de la construction neuve et de la réhabilitation d'ancien
- consommation d'énergie du nouveau système urbain engendré, et mesure de son efficacité énergétique ; bilan énergies non renouvelables / énergies renouvelables

- en termes d'accroissement des aléas et de risques naturels et technologiques :

- mesure du surcroît ou de la diminution de risques engendrés (pollution, renforcement d'aléas..)
- bilan transports ; accroissement des congestions et des temps passés en déplacements courants. (en région stéphanoise, plus des 3/4 des déplacements professionnels se font en voiture, sur des axes souvent surchargés - enquête Insee 2000-2001, dans le sillon alpin, les aires de recrutement des 4 pôles principaux ne

cessent de s'allonger et tendent à déborder l'espace sillon alpin.
La moitié des trajets quotidiens domicile–travail dépasse 9 km)

- rendement énergétique des transports induits (individuels, de marchandises, collectifs)

- en termes d'environnement et santé :

- influence sur la qualité de l'air
- influence de l'allongement des temps de transports sur la qualité de vie.

Au total, ce mode d'occupation du sol, non planifié, non programmé, non harmonisé avec les politiques de déplacements et les schémas de services collectifs, échappe complètement aux évaluations des incidences environnementales du type de celles exigées par des Directives européennes comme EIE ou EIPPE. On en découvrira donc sans doute plus tard les incidences nuisibles, **sans pouvoir en identifier les responsables. Si les bénéfices immédiats sont privés, les coûts à terme des nuisances induites et effets pervers de ces urbanisations non maîtrisées sont donc prévisiblement reportés sur l'avenir et sur la collectivité.**

Cet élargissement croissant du péri urbain en s'éloignant des centres va à l'encontre des modèles d'aménagement socialement et écologiquement viables.

Si la première retombée négative en est l'accroissement des prix fonciers et immobiliers, la seconde génération de retombées négatives pour la qualité environnementale et les patrimoines collectifs tardera d'autant moins à se manifester que la spéculation foncière est plus effrénée et les conflits plus tendus entre les usages des sols.

3/ Propositions

- **modifier les caractéristiques du PTZ en neutralisant le différentiel neuf/ancien pour contribuer à l'optimisation des réseaux publics existants, à la réduction de la consommation d'espaces naturels, à la revitalisation des centres urbains et bourgs ruraux ; il devient prioritaire d'orienter ses dispositions vers l'offre de logements susceptibles d'attirer les ménages candidats à l'accession dans les villes centres ou en proche périphérie à des coûts abordables, tant en termes d'immobilier que de foncier.**
- **croiser et harmoniser les politiques spatiales des Collectivités Territoriales et de l'Etat /gouvernance en matière de planification, maîtrise foncière, projets d'infrastructures, systèmes de transports collectifs, politiques d'équipements et services publics, fiscalités d'incitation et de dissuasion, politiques sociales.**
- **piloter la maîtrise foncière et pas seulement l'observer ; mettre en place des établissements publics fonciers dotés de priorités.**
- **développer des fiscalités vertueuses (depuis la récupération des plus-values foncières jusqu'aux éco-fiscalités) ou lier l'attribution des PTZ au respect de normes éco-énergétiques.**
- **coordonner les stratégies de transport et les stratégies du logement avec la stratégie de la forme urbaine.**
- **évaluer systématiquement les projets d'urbanisme au regard des critères des Directives EIE et EIPPE.**
- **insérer ces dispositions dans une politique globale du logement(cf. les PLH) elle-même incluse dans une politique d'urbanisme et de gestion territoriale, en veillant à retrouver et à maintenir une certaine fluidité dans l'offre, notamment dans le locatif qui s'adresse aux jeunes ménages.**
- **rechercher dans le dispositif HLM un meilleur ajustement entre la demande des jeunes ménages et l'offre qui leur est proposé.**

ORGANISMES CONSULTES ET SECTEURS OBSERVES

FNPC - Chambre Syndicale de la région lyonnaise	Jean-Louis GIRAUD (Président)
Chambre des notaires	Pierre Michel CHATAIN
ADIL 69	Dominique PERROT (directrice)
EPIDA - villes nouvelles (38)	Gérard Mathieu (chef service habitat)
Communauté Urbaine de Lyon	Michel ROUGE (chef de la mission habitat) Guy URBAIN
Agence d'urbanisme de Grenoble	Jérôme GRANGE (directeur)
Agence d'urbanisme de Lyon	Jean Pierre GUILLAUMAT (directeur) Nicole FREINEY
DRE Auvergne	Jean-Michel DELAVEAU (Division aménagement écono. des transports)
DDE Puy de Dôme	Francis LACHEZE (chef service aménag. Urbain) François GRASSET (bureau planification montage d'opération - périphérie)
DRE Rhône-Alpes	Michel PROST (chef du service habitat, logement, statistiques) DUFFAIT Marie-Françoise
DDE 03	Patrick VERGNE (chef service habitat et construction) Pierre PESTRE (statistiques)
DDE 38	Frédéric JACQUART (directeur adjoint) Muriel RISTORI (chef du service SUH)
DDE 42	Jean-Claude HAMACEK (chef SUH)
Secteurs observés	Secteur de VIC sur Cère (15) Secteur de Veauche (42) Secteur de Die (26) Ouest Lyonnais (St Priest) 69 Secteur de la ville nouvelle EPIDA (38)

SEINE ET MARNE

le 11 décembre 2003

Personnes rencontrées :

- M. Guy DHORBET, maire de Boissy-le-Châtel
- M. Xavier BARTOLI, directeur de l'ADIL de Seine-et-Marne
- M. Roger DESBIENS, directeur du CAUE de Seine-et-Marne

Boissy-le-Châtel est une commune périurbaine située à 3 km de Coulommiers. Coulommiers, ville marchande de 14 000 habitants est le centre d'une communauté de commune de 26 000 habitants sur une frange Est de l'Île-de-France. Ses capacités constructives sont saturées et la ville déborde sur les communes proches dont Boissy-le-Châtel.

L'établissement public intercommunal a été créé en 1999 et investit dans les équipements sportifs et destinés à la petite enfance. Le transfert des compétences du logement ou de l'urbanisme ne sont pas envisagées.

Boissy-le-Châtel s'est développé par construction pavillonnaire et a augmenté sa population d'un tiers depuis 15 ans pour atteindre 2 700 habitants en 1999.

La ville possède une entreprise de 20 salariés et quatre commerces de proximité. Deux agriculteurs sont encore actifs sur la commune. Le chômage est faible, les habitants travaillant pour les deux tiers « en région parisienne » et le reste autour de Coulommiers.

Le maire, directeur financier d'une entreprise, a été élu en 2001.

Il estime que sa commune « plaît » et pour cette raison attire de nouvelles populations qui pour moitié viennent de logements collectifs en Seine-Saint-Denis.

Les nouveaux habitants font construire des maisons modestes, à parité en diffus et en lotissements privés.

Le plan d'occupation des sols (POS) contient encore cinq parcelles de quelques hectares classées constructibles (zone U) autorisant des lotissements.

Le POS exige pour qu'un terrain soit constructible une surface minimum de 450 m² au centre du village, 450 m² alentour et 1700 m² dans les hameaux. Tous les terrains constructibles ont des valeurs similaires qui étaient de 250 kF en 2000 et s'élèvent aujourd'hui à 400 kF. Avec les frais de raccordement et de notaire il faut maintenant compter environ 450 kF.

Ces dernières années le rythme de construction s'est ralenti (environ 20 permis de construire par an) en raison de la hausse du prix du foncier. L'agence immobilière de la commune reçoit plus de demande qu'elle gère de stock. Les terrains de toutes tailles sont achetés moins d'un mois après leur mise en vente.

Le maire connaît le prêt à taux zéro car sa fille en a bénéficié récemment.

Les statistiques montrent que les constructions récentes ont été acquises par des ménages aidés à 94 % par le prêt à 0 % (raison pour laquelle cette commune rurale d'Île-de-France a été observée).

Les dossiers de surendettement sont peu nombreux (environ deux par an). Les nouveaux ménages ont presque tous deux emplois et deux voitures.

Les acquéreurs récents participent peu à la vie communale car en fin de semaine ils se reposent : en semaine la garderie d'enfants ouvre à 6 h 30 et ferme à 19 h. Il faut plus de trois heures pour aller en voiture à Paris pendant la pointe du matin qui commence avant 7 h.

Lors des réunions de quartier organisées par le maire, les habitants se plaignent surtout de la vitesse excessive des voitures traversant le village.

Les nouveaux résidents demandent l'amélioration des transports collectifs, la réfection de la voirie (moins de 70 k€ consacrés par an) et des trottoirs. L'éclairage public est jugé prioritaire pour des raisons de sécurité. Jusqu'en décembre 2002, les candélabres installés uniquement en centre-village étaient éteints entre 22 h et 5 h.

Ces demandes ne pourront être satisfaites par le budget municipal dont le montant s'élève à 1,5 M€ en fonctionnement et 1 M€ en investissement.

L'augmentation des impôts locaux de 10 % en 2001 visait à rétablir l'équilibre du budget face à l'ouverture de deux classes et aux dépenses d'assainissement.

Le POS établi dès 1972 a évité le mitage sur la commune. L'attention portée aux paysages se traduit par un recensement des sentes et chemins ruraux à préserver.

En complément de ses activités pédagogiques, le CAUE est impliqué dans l'insertion paysagère et dans l'architecture des constructions de maisons individuelles lorsque le pétitionnaire lui est adressé par le service instructeur.

L'ADIL informe les particuliers sur leur projet de logement et réalise environ 600 plans de financement par an pour les candidats à l'accession.

YONNE

les 24 et 25 novembre 2003

Personnes rencontrées :

- Jacques Hojlo, adjoint au maire d'Auxerre en charge du logement, président de l'Office Auxerrois de l'Habitat, représentant la communauté de commune de l'Auxerrois.
- Alain Drouhin, maire de Bleneau, conseiller général, président du pays de Puisaye, vice-président de l'OPAC 89.
- Claude Dorian, directrice départementale de l'équipement (DDE).
- Didier Philippon, président de l'union régionale des constructeurs de maisons individuelles (URCMI 89).
- Patrice Finel, directeur de l'Office Auxerrois de l'Habitat.

Le département de l'Yonne se caractérise par une baisse démographique dans les villes-centres et par un foisonnement résidentiel dans un rayon de 15 km autour des centres. Le Conseil Régional cofinance des opérations « cœurs de village » qui mettent en valeur les atouts touristiques locaux.

Le nord de l'Yonne est sous influence de la région parisienne. Le développement pavillonnaire autour de Sens, largement financé grâce à l'aide du prêt à taux zéro répond à une demande d'hébergement modeste d'actifs franciliens.

La communauté de commune de l'Auxerrois a été créée en 1994. Elle regroupe 20 communes, soit 65 000 habitants autour d'Auxerre (42 000 habitants). Elle n'a pas de fiscalité propre et renonce à ce titre à une dotation annuelle d'environ un million d'Euros. La coopération reste peu active en raison de divergences politiques.

L'opposition entre ville et campagne ne facilite pas une compréhension commune et génère une compétition entre les communes.

Les logements sociaux de la communauté sont regroupés à 97 % sur la ville d'Auxerre.

Un PLU est en cours d'adoption, il comprend l'ouverture à l'urbanisation de deux zones dans lesquelles est prévu un habitat individuel superposé (R+1+combles).

L'élaboration d'un PLH est confiée à l'ancien directeur de l'office, écarté par la nouvelle majorité municipale.

La dernière OPAH date de 1995.

La priorité est à la démolition de trois tours, soit 150 logements dans le quartier des Brichères et la reconstruction d'environ 300 logements sur le site. La difficulté réside dans l'absence de promoteur dans l'Yonne.

Sur la rive droite, dans la « banlieue » d'Auxerre se sont développés des quartiers pavillonnaires financés à l'aide du prêt à taux zéro. Les lotissements sont de qualité médiocre et mal reliés au centre-ville.

L'Office Auxerrois de l'Habitat (office public d'HLM) est hostile à la vente de son patrimoine à ses occupants en raison d'un risque de futures copropriétés dégradées. Le départ de résidents vers la maison individuelle financée grâce au prêt à taux zéro est considéré comme une étape réussie d'un parcours résidentiel et un moyen de respiration du parc locatif social.

Bleneau (1500 habitants) est le cœur urbain de la Puisaye, classée en zone de revitalisation rurale.

Un PLU est en cours d'élaboration. Le canton a passé un contrat d'objectif avec l'OPAC.

Grâce au réseau routier amélioré, les résidents vont travailler à 30 ou 40 km (Gien, Briare...) ce qui va sauver le monde rural.

La qualité environnementale est considérée comme un atout économique. Le mitage n'est pas une préoccupation

Un lotissement communal de 12 lots sur 1,5 hectare est en commercialisation. Les lots sont vendus à moitié de leur prix de revient pour rester concurrentiel avec les communes situées dans un rayon de 6 km.

La reconquête du centre ville a été réalisée dans le cadre d'un contrat régional « cœur de village ». Le gel des crédits de l'ANAH bloque l'OPAH et décrédibilise les élus.

Il est demandé une baisse de la quotité obligatoire des travaux pour bénéficier d'un prêt à taux zéro en acquisition-amélioration. En effet les populations très modestes achètent des maisons pour un prix compris entre 50 et 75 000 € et souhaitent réaliser des travaux pour un montant d'environ 20 000 €.

Les constructeurs de maisons individuelles considèrent que le succès actuel de cette forme d'habitat est dû à trois facteurs : le prêt à taux zéro, le bas niveau de taux des autres prêts et la faiblesse du marché de l'ancien.

L'essentiel des constructions s'effectue sur des parcelles de 400 m² en ville, de 500 à 700 m² en limite d'agglomération et de 1000 m² au-delà de 10 km du centre. La proximité d'une desserte routière rapide est un facteur important dans le choix de localisation.

Le prêt à taux zéro participe à la construction de 80 % des maisons individuelles, pour environ 60 % en diffus et 40 % en lotissement.

L'absence de promoteur explique l'inexistence d'opération groupée.

Le montage financier prévisionnel est maintenant fait par l'organisme prêteur et non plus par le constructeur. Chaque constructeur établit un partenariat privilégié avec une banque spécialisée pour orienter ses clients.

Les constructions isolées se rapprochent des villes et le mitage reste le fait d'enfants du pays qui possédaient antérieurement le terrain.

Les élus mettent peu de contraintes à la construction hors zone de risque d'inondation.

L'exigence la plus fréquente porte sur la hauteur maximale du sous-sol pour éviter la construction sur butte de terre.

Les chartes paysagères se multiplient sur les sites particulièrement sensibles, avec l'appui de l'atelier d'urbanisme de la DDE.

Coût de l'abaissement de la quotité de travaux

pour les prêts à 0% destinés à l'acquisition dans l'ancien
en Zone de Revitalisation Rurale

L'abaissement de la quotité de travaux du prêt à 0% de 35% à 20%, dans le cas d'opérations d'acquisition dans l'ancien réalisées en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR), permet aux accédants de bénéficier plus amplement des effets solvabilisateurs de ce dispositif. A ce titre, cette mesure répond à l'objectif du Gouvernement en faveur de l'accession à la propriété des ménages disposant de ressources modestes. Toutefois, cet abaissement de la quotité de travaux, nécessite d'être évalué avec soin. Car, le coût budgétaire d'un élargissement à l'ancien est très élevé : en 1996, l'abaissement de la quotité de travaux à 20% pour l'ensemble des ménages a ainsi coûté près de 260 M€.

Méthode

Cette évaluation s'appuie sur la source statistique constituée à partir de l'expérience menée en 1996. On considèrera, en particulier, que l'effet d'entraînement (*) de la mesure sera identique à celui constaté au cours de cette année. Cet effet d'entraînement sera appliqué aux effectifs des opérations d'acquisition dans l'ancien, réalisées en 2002 en ZRR.

Ces hypothèses appellent deux remarques. D'une part, en 1996, la règle de primo-accession n'était pas entrée en vigueur de sorte qu'il est difficile d'évaluer la manière dont elle pourrait peser sur les effectifs des opérations réalisées en ZRR avec abaissement de quotité. D'autre part, l'abaissement de la quotité de travaux ne se limitait pas, en 1996, aux seules opérations réalisées en ZRR.

Résultats

Sur la base de ces remarques, le tableau suivant présente une évaluation du coût de cette mesure.

Abaissement de la quotité de travaux de 35 à 20%

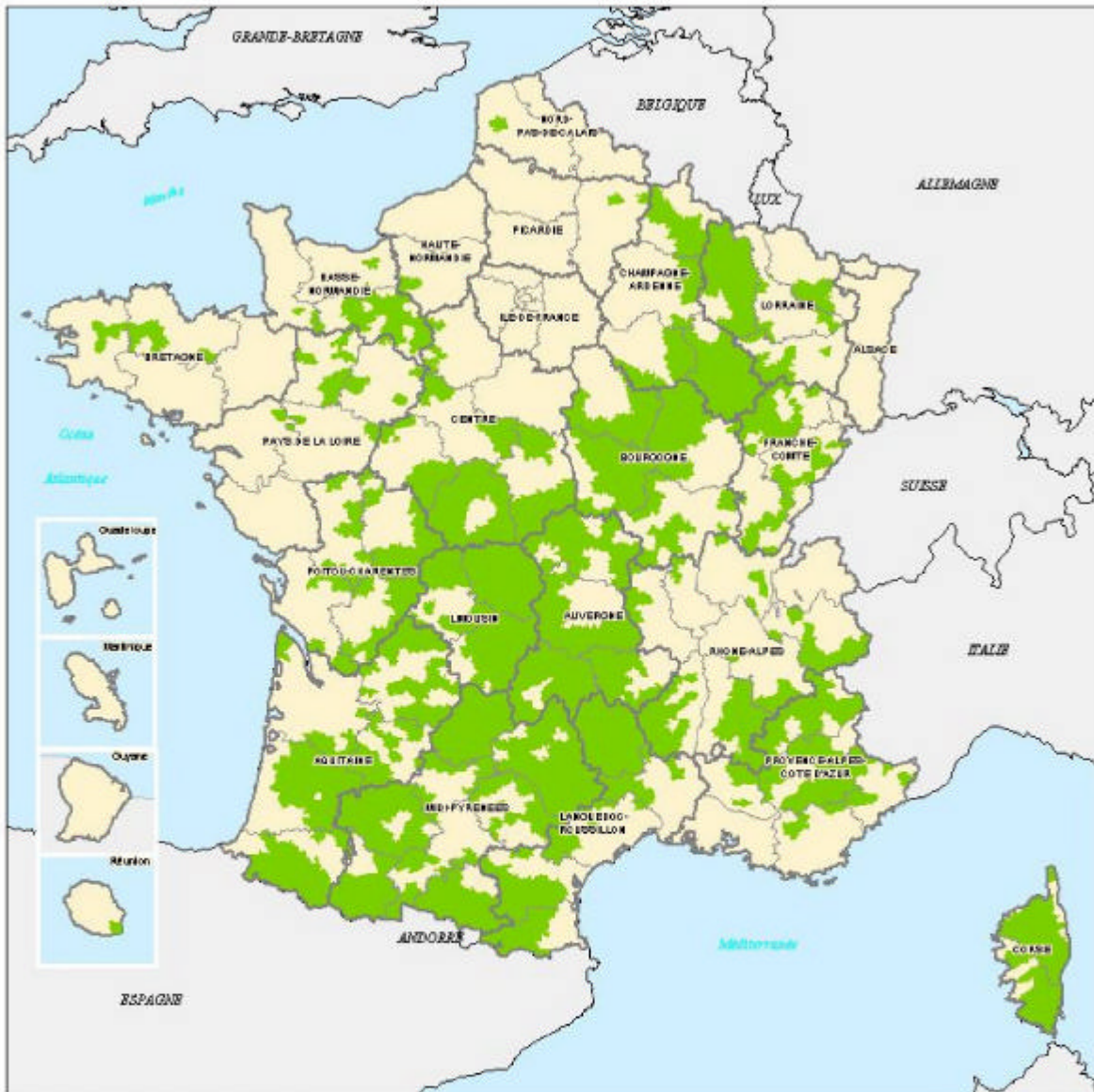
	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Tranche 4	Tranche 5	Tranche 6	Tranche 7
Opérations [20% - 35%] (Effectif 1996)	14907	6101	4134	2277	1396	597	284
Opérations [>35%] (Effectif 1996)	10158	3688	2381	1320	829	313	158
Effet d'entraînement [20% - 35%]/[>35%]	1,47	1,65	1,74	1,73	1,68	1,91	1,80
Opérations [>35%] ZRR (Effectif 2002)	1158	462	391	230	108	29	14
Opérations [20% - 35%] ZRR (Effectif 2002 estimé)	1699	764	679	397	182	55	25
Effectif total ZRR (Estimation 2002)	2857	1226	1070	627	290	84	39
PTZ moyen en ZRR (Montant 2002 en €)	11 330	13 009	13 936	15 241	15 205	16 448	17 014
Taux de subvention	61%	52%	43%	23%	19%	13%	11%
Subvention Totale (Estimation 2002 en €)	11 744 702	5 169 923	4 068 155	1 390 779	525 392	118 274	47 097

Coût Total 23,064 M€

Le montant précédent correspond à la subvention totale associée aux opérations d'acquisition dans l'ancien réalisées en ZRR et nécessitant entre 20% et 35% de travaux. Il s'agit donc bien du surcoût qu'entraînerait cet abaissement de la quotité de travaux, dans la mesure où ces opérations ne seraient pas permises sans cette évolution du PTZ.

En 1996, le montant des prêts à 0% associés aux opérations nécessitant entre 20% et 35% de travaux était, en moyenne, 7% supérieur à celui des prêts associés aux opérations nécessitant plus de 35% de travaux. En appliquant ce pourcentage au montant précédent, **on peut estimer à environ 25 M€ le coût total de l'abaissement de la quotité de travaux en ZRR.**

Zones de revitalisation rurale (1994-1999)



Fonds cartographiques : Franceries © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

Administratif

- Régions
- Départements

Zones de Revitalisation
Rurale (1994-1999)

- Zone non classée
- Zone classée