

Quelle politique foncière pour l'Office Public HLM de Corrèze ?

RAPPORT de STAGE

Office Public Départemental HLM
Direction des services techniques
9 avenue Alsace Lorraine
B.P. 504
19015 Tulle cedex
Tél. : 05.55.29.55.29

Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
- Département Aménagement -
35, allée Ferdinand de Lesseps
B.P. 30553
37205 Tours
Tél. : 02.47.36.14.52

Quelle politique foncière pour l'Office Public HLM de Corrèze ?

Tuteur professionnel : Daniel Tronche, Directeur des services techniques
de l'Office Public HLM de Corrèze

Tuteur universitaire : Patrick Faugoin, professeur à l'Ecole Polytechnique
de l'Université de Tours, Département Aménagement.

Stage individuel professionnel de fin d'études
Magistère d'Aménagement 3^{ème} année : Mai – Juillet 2006

Thomas GORGET

SOMMAIRE

| | |
|---------------|---|
| SOMMAIRE..... | 1 |
|---------------|---|

| | |
|--------------------|---|
| REMERCIEMENTS..... | 3 |
|--------------------|---|

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUCTION..... | 4 |
|-------------------|---|

CHAPITRE 1 : LE FONCIER ET L'IMMOBILIER CORREZIEN

| | |
|---|---|
| PRESENTATION GENERALE DE LA CORREZE | 5 |
|---|---|

| | |
|--|----|
| 1. APPROCHE GEOGRAPHIQUE : | 5 |
| 1.1. Situation géographique : | 5 |
| 1.2. L'organisation administrative : | 6 |
| 2. DEMOGRAPHIE : | 7 |
| 2.1. Une zone de faible densité : | 8 |
| 2.2. Une population âgée : | 8 |
| 2.3. L'évolution de la population : | 9 |
| 2.4. Les flux de population : | 10 |

| | |
|------------------------------------|----|
| FONCTIONNEMENT DU TERRITOIRE | 12 |
|------------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 1. INFRASTRUCTURES ET TRANSPORTS : | 12 |
| 1.1. Un croisement autoroutier : | 12 |
| 1.2. Le réseau ferroviaire : | 13 |
| 1.3. Le transport aérien : | 13 |
| 2. ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE | 13 |
| 2.1. Secteur économique : | 13 |
| 2.2. Création d'entreprises et répartition des activités : | 14 |
| 3. LA PREPONDERANCE DU BASSIN BRIVE-TULLE..... | 16 |
| 3.1. Une démographie fragile... : | 16 |
| 3.2. ... mais des atouts économiques : | 17 |
| 3.3. Les trajets domicile – travail en constante progression : | 18 |

| | |
|----------------------------------|----|
| UN FORT BESOIN EN LOGEMENTS..... | 19 |
|----------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 1. ETAT DU MARCHÉ IMMOBILIER EN CORREZE : | 19 |
| 1.1. Caractéristiques des logements : | 19 |
| 1.2. Le marché à l'accession : | 19 |
| 1.3. Le marché locatif : | 20 |
| 2. UN PROBLÈME STRUCTUREL : LA VACANCE | 21 |

| | |
|--|----|
| UNE PRESSION FONCIÈRE HÉTÉROGÈNE | 22 |
|--|----|

CHAPITRE 2 : L'OPDHLM

| | |
|---------------------------|----|
| APPROCHE GÉNÉRALISTE..... | 26 |
|---------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 1. LES OPDHLM : UN PEU D'HISTOIRE..... | 26 |
| 1.1. Naissance d'une institution : | 26 |
| 1.2. Définition et créations : | 26 |
| 2. LA LEGISLATION EN VIGUEUR : | 27 |
| 3. LE LOGEMENT SOCIAL EN CORREZE : | 27 |

| | |
|---|----|
| L'OFFICE DÉPARTEMENTAL DE CORREZE | 28 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 1. HISTORIQUE SUCCINCT : | 28 |
| 1.1. La création de l'OPDHLM : | 28 |
| 1.2. Les « vocations » de l'office : | 28 |
| 2. L'OFFICE AUJOURD'HUI : | 29 |
| 2.1. En chiffres : | 29 |
| 2.2. Une nécessaire évolution aux besoins en habitat : | 29 |

CHAPITRE 3 : QUELS OUTILS POUR UNE POLITIQUE FONCIERE EFFICIENTE ?

| | |
|--|-----------|
| LES OUTILS A DISPOSITION DE L'OFFICE..... | 31 |
| 1. LES OUTILS ET STRUCTURES A LA DISPOSITION DE L'OFFICE : | 31 |
| 1.1. Les outils fonciers..... | 31 |
| 2. LES OUTILS D'AMENAGEMENT..... | 35 |
| 2.1. Les dispositions du Plan Local d'Urbanisme (PLU)..... | 35 |
| 2.2. La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)..... | 36 |
| 3. UN EXEMPLE DE STRUCTURE PORTEUSE DE POLITIQUE FONCIERE : LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE LOCALE..... | 39 |
| 3.1. Qu'est-ce qu'une SEML ?..... | 39 |
| 3.2. Quels sont ses moyens d'action ? | 39 |
| 3.3. Comment est-elle financée ?..... | 39 |
| 3.4. Bilan : quels sont les avantages et les inconvénients d'une SEML ?..... | 40 |
| DES OPPORTUNITES A SAISIR..... | 43 |
| 1. LES OUTILS FONCIERS | 43 |
| 1.1. La ZAD | 43 |
| 1.2. L'EPFL..... | 43 |
| 2. LES OUTILS D'AMENAGEMENT | 44 |
| 2.1. Les outils du PLU..... | 44 |
| 2.2. La ZAC | 44 |
| 3. LA CREATION D'UNE SEML : | 44 |
| 3.1. Le domaine d'action..... | 44 |
| 3.2. Le territoire d'intervention..... | 44 |
| 3.3. Les perspectives de développement | 45 |
| CONCLUSION..... | 46 |
| BIBLIOGRAPHIE | 47 |
| PERSONNES RENCONTREES..... | 48 |

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes que j'ai rencontrées tout au long de ce stage et qui m'ont aidé d'une façon ou d'une autre. Et plus particulièrement :

Mon tuteur professionnel, Monsieur Daniel Tronche, pour sa disponibilité, et mon tuteur universitaire, Monsieur Patrick Faugoin.

L'ensemble du personnel de l'Office Municipal HLM de Tulle et de l'Office Départemental HLM de Corrèze pour leur accueil et leur coopération. Notamment :

- Mesdames Paulette Fagis et Chrystel Mas du service marché et maîtrise d'ouvrage pour leur sympathie et leur collaboration.
- Madame Sylvie Nauche et Monsieur Paul Minat pour leur gentillesse.
- Monsieur Bernard Vinatier, voisin de bureau, pour sa faculté à répondre à toutes mes questions.
- Monsieur Pinardon, directeur de l'office municipal HLM, pour m'avoir fait avancer dans ma réflexion.

Madame Anne Poudret, Responsable Action Sanitaire et Sociale de la Mutualité Sociale Agricole du Limousin, pour m'avoir mis en relation avec d'autres personnes ressources.

INTRODUCTION

Créé peu après la Seconde Guerre Mondiale, l'Office Départemental d'Habitations à Loyers Modérés de Corrèze (OPDHLM) avait comme objectif principal de répondre aux attentes des communes rurales en terme d'habitat social. Longtemps, le foncier n'a pas constitué un problème car l'Office se voyait céder le terrain pour « le franc symbolique » par la collectivité faisant appel à ses services de maîtrise d'ouvrage.

Cette époque est révolue : la pression foncière est trop importante et les enjeux économiques liés à celle-ci ne permettent plus de tels arrangements. Comment peut agir l'Office face à des promoteurs aux moyens financiers tout autres ? Quels sont les outils à sa disposition pour améliorer sa politique foncière, et de surcroît limiter les coûts liés à l'achat des terrains ?

Cette étude s'attachera à répondre à ces questions en trois temps :

- Tout d'abord nous analyserons le fonctionnement du territoire corrézien afin de bien comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent les marchés foncier et immobilier.
- Puis en guise de transition, nous aborderons de façon concise le monde de l'habitat social et le fonctionnement des offices publics.
- Enfin, nous verrons par quels moyens, existants ou à créer, l'OPDHLM peut améliorer sa politique foncière.

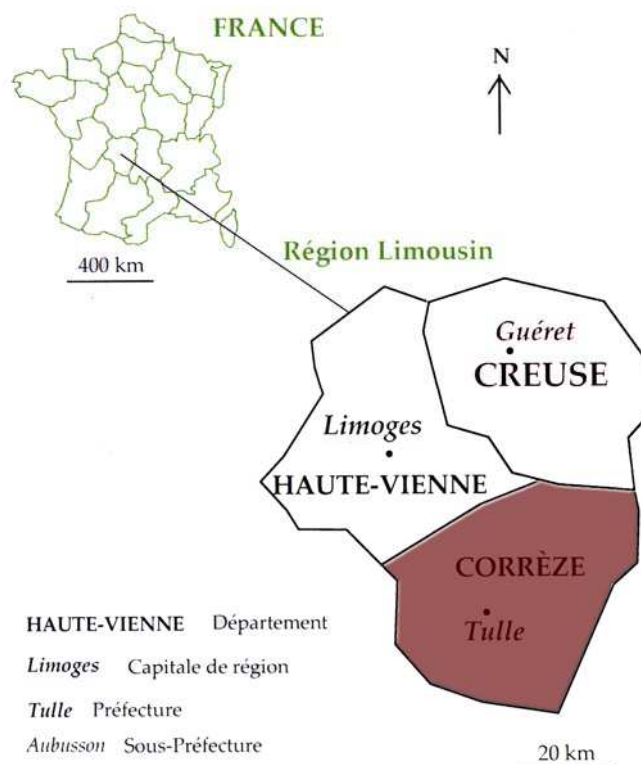
PRESENTATION GENERALE DE LA CORREZE

Cette première partie ne constitue pas une monographie exhaustive du département. Bien que notre étude concerne le logement social, et plus spécifiquement l'OPDHLM, il semble nécessaire de comprendre dans un premier temps la dynamique globale du territoire corrézien et de sa population. Nous cernerons les situations démographique et socio-économique afin d'aborder plus efficacement les thématiques liées à l'habitat et au foncier.

1. Approche géographique

1.1. Situation géographique

Le département de la Corrèze se situe dans le quart sud-ouest de la France. Il appartient à la région Limousin et se caractérise par son éloignement : de la capitale, des grandes agglomérations, du littoral... La préfecture de la Corrèze est Tulle et les sous-préfectures Brive-la-Gaillarde et Ussel.



Carte 1 : Situation géographique de la Corrèze

[Source : Le logement social en Creuse, Rapport de stage de groupe Magistère 2 CESA – juin 2005]

La Corrèze peut être qualifiée de département de transition entre le massif central et l'aquitaine. Elle s'étend sur une superficie de 5860 km², avec un relief accidenté, variant de moins de 100 mètres d'altitude dans la plaine de Brive à presque 1 000 mètres sur les hauteurs du plateau de Millevaches. Plus précisément, trois types de reliefs se

rencontrent : la montagne limousine au nord, avec une altitude moyenne de 800m (plateau de Millevaches), le plateau corrézien sur les 2/3 de sa superficie dont l'altitude varie entre 400 et 500 m, et enfin le bas pays, formé par la dépression du bassin de Brive.

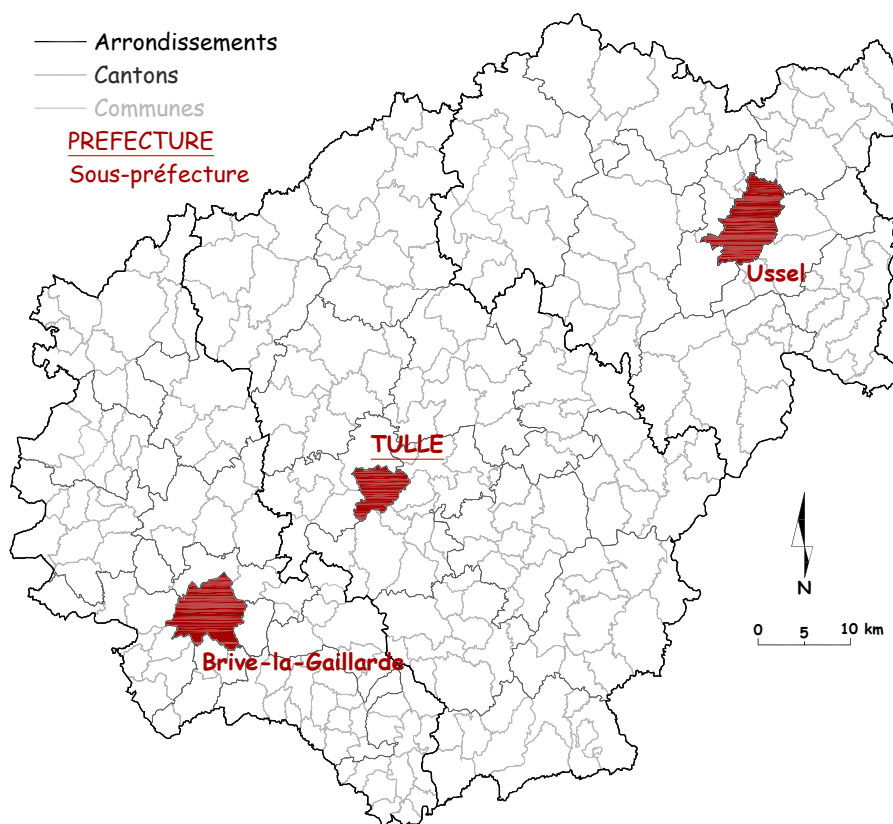
Les cours d'eau sont nombreux (la Corrèze bien sûr, la Vézère et la Dordogne) et dépendent du réseau hydrographique de la Dordogne. La forêt est également très présente sur le territoire (les surfaces boisées et peupleraies couvrant 46 % du territoire départemental).

Aussi, du fait de son environnement naturel remarquable, la Corrèze offre un cadre de vie privilégié et protégé. Il contribue à l'attractivité du territoire et joue bien sûr un rôle déterminant dans l'installation des nouvelles populations en milieu rural.

1.2. L'organisation administrative

La Corrèze est divisée en trois arrondissements (ou plus généralement la Basse Corrèze : Brive, la Moyenne Corrèze : Tulle, et la Haute-Corrèze : Ussel). Elle compte 286 communes et 10 unités urbaines. Celles de Brive-la-Gaillarde, Objat et Tulle sont des agglomérations multicommunales. Les 269 autres communes qui n'appartiennent donc pas à une unité urbaine sont considérées comme des communes rurales. Elles regroupent 50,34% de la population départementale.

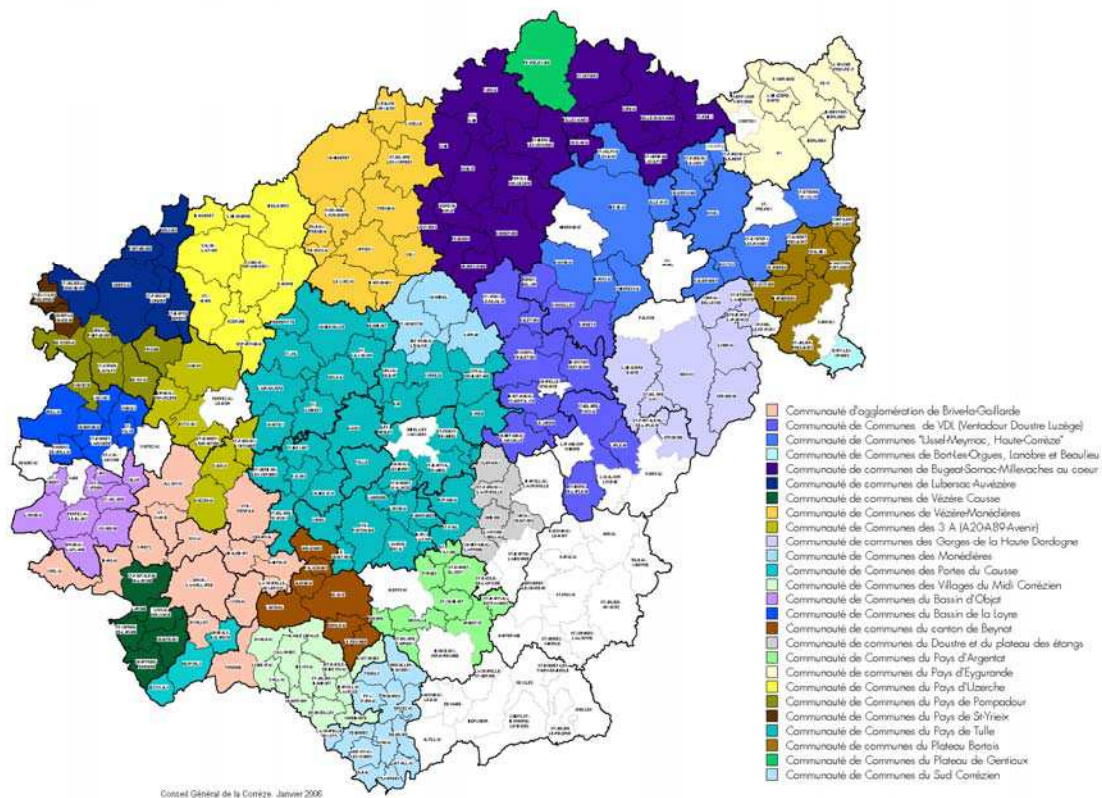
Il convient également de souligner que 279 communes ont moins de 3500 habitants ; seulement 7 communes de Corrèze sont donc concernées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (loi SRU) en matière de logement social.



Carte 2 : Découpage administratif de la Corrèze

[Source : Conseil Général de la Corrèze – Réalisation : Thomas Gorget, 2006]

Nous observons une forte propension des communes corréziennes à se rassembler en groupements intercommunaux afin de mutualiser leurs moyens. Ceci s'explique logiquement par la volonté d'agir plus efficacement (donc à moindre frais) sur des territoires importants et peu peuplés.



Carte 3 : Les rassemblements intercommunaux

[Source : Conseil Général de la Corrèze, janvier 2006]

Les groupements de communes illustrent la volonté des communes corréziennes d'aller vers une plus grande solidarité intercommunale. Au 31 décembre 2003, sur les 286 communes que compte le département, 244 avaient fait le choix d'appartenir à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Le département compte actuellement 26 structures intercommunales (dont une communauté d'agglomération regroupant près de 80 000 habitants : Brive).

2. Démographie

| | |
|--|--------|
| Nombre de communes | 286 |
| Superficie en km ² | 5857 |
| Population | 237000 |
| Densité de population (hab. /km ²) | 40 |

Tableau 1 : données générales sur le territoire

[Source : I.N.S.E.E. – Recensement Général de la Population (R.G.P.), mise à jour partielle 2004]

2.1. Une zone de faible densité

La Corrèze présente une densité de 40 habitants par km² pour une moyenne régionale de 42 h/km². Elle fait figure d'espace très peu peuplé avec une valeur inférieure de moitié comparée à une moyenne nationale de 95 h/km².

Les écarts de densité entre les communes sont très élevés du fait de la répartition inégale de la population sur le territoire corrézien. La ville de Brive regroupe à elle seule 21,31 % de la population. Les villes de Brive, Tulle et Ussel regroupent 1/3 des habitants de la Corrèze. Cependant les agglomérations de Tulle et Ussel continuent de perdre des habitants à un rythme assez rapide. Seule l'agglomération de Brive bénéficie d'une augmentation régulière de sa population. Toutefois la ville se dépeuple au profit de sa périphérie. Fortement rural donc, le territoire est largement polarisé par les chef-lieux des trois arrondissements : Brive (49141 habitants), Tulle (15553 habitants) et Ussel (10753 habitants).

Nous pouvons d'ores et déjà souligner la prépondérance de la zone d'emploi de Brive qui regroupe plus de la moitié de la population départementale (121 150 habitants, avec une densité de 79 habitants/km²). Depuis 1975, le bassin de Brive connaît une progression démographique régulière : près de la moitié des communes ont bénéficié d'une augmentation de la population, essentiellement grâce aux mouvements migratoires qui entraînent un solde positif.

2.2. Une population âgée

La Corrèze est un département âgé : 30,6 % de la population a 60 ans et plus. La plus forte proportion de population se situe au nord du département, en milieu rural. A l'inverse les moins de 20 ans représentent 19,4 % de la population et se situent autour des pôles urbains (Brive, Tulle, Egletons, Ussel). L'accroissement de la part des plus de 60 ans depuis quelques années s'explique par l'histoire du département (peu de renouvellement des générations après la guerre, taux de fécondité faible, ...) et par le jeu des migrations (la Corrèze gagne en personne âgées mais perd davantage de jeunes). Ces différents facteurs (associés bien sûr à l'augmentation de l'espérance de vie) accélèrent le vieillissement de la population.

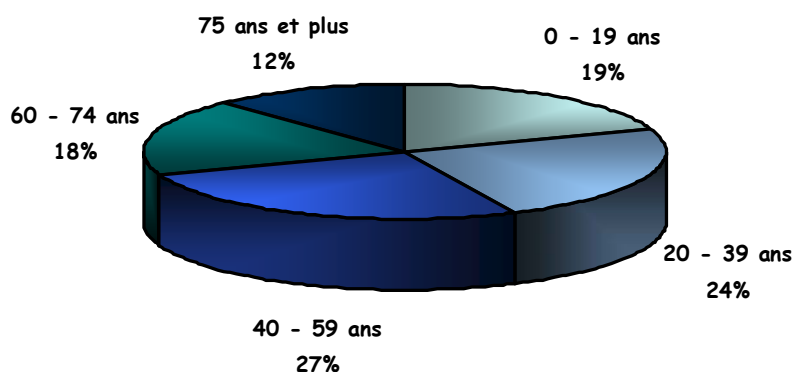
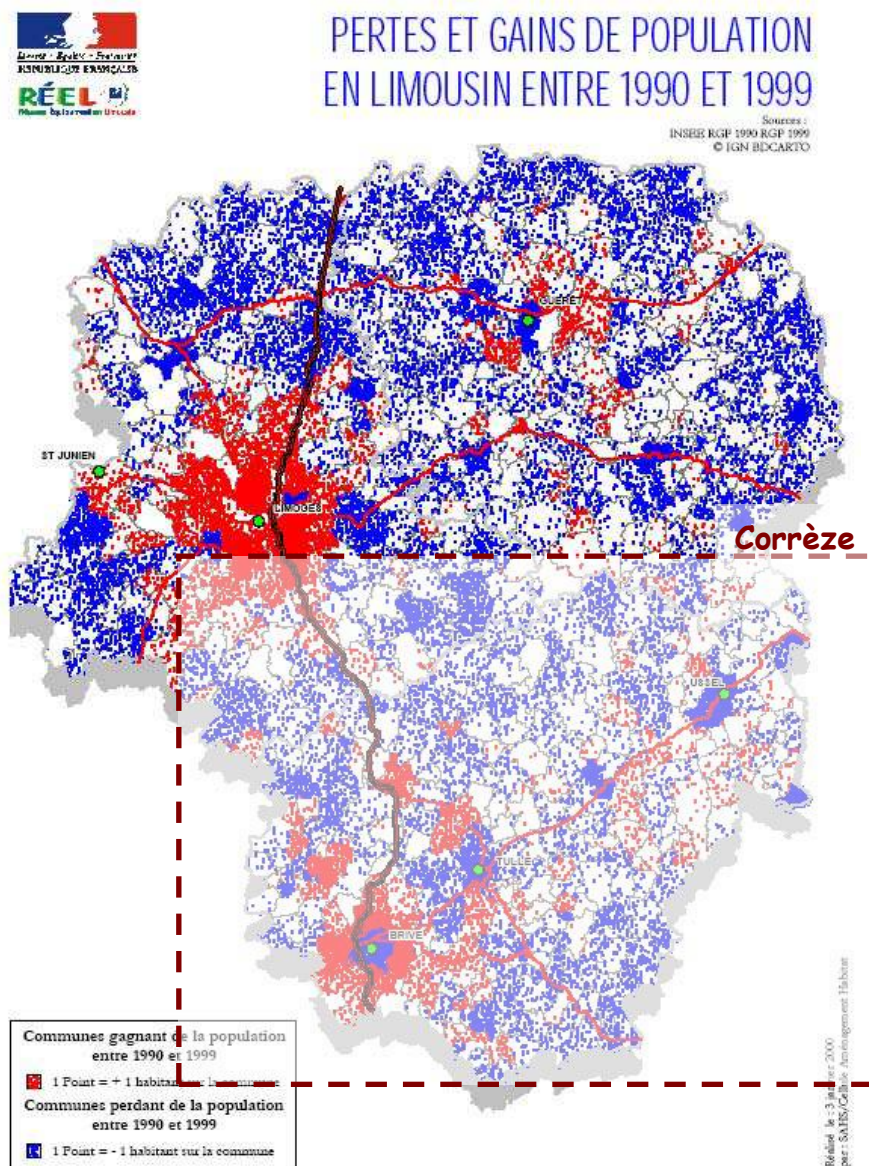


Figure 1 : Répartition de la population par grands groupes d'âge en Corrèze

[Source : I.N.S.E.E. – R.G.P. 1999]

Cette tendance devrait se confirmer selon les prévisions. En effet, une projection de population de l'INSEE montre que, d'ici 2020, la Corrèze devrait perdre 10 % de sa population en 30 ans. La part des 20 ans continuerait à baisser et celle des 60 à poursuivre sa hausse.

2.3. L'évolution de la population



Carte 4 : Perte et gains de population en Limousin entre 1990 et 1999

[Source : I.N.S.E.E. – R.G.P. 1990 et 1999]

Le département de la Corrèze affiche une baisse de 5000 personnes entre les comptages de 1990 et 1999 (même si la mise à jour partielle du recensement indique une hausse de la population depuis quelques années de l'ordre de 4000 à 5000 personnes). La diminution de la population s'est accélérée suite à une aggravation du déficit naturel ; les arrivants ne réussissent pas à combler ce déficit, malgré un bilan migratoire positif excédentaire depuis 1962. Il convient de noter que ces nouvelles arrivées se répartissent de façon très inégale sur le territoire [carte 4], au profit de la Basse Corrèze

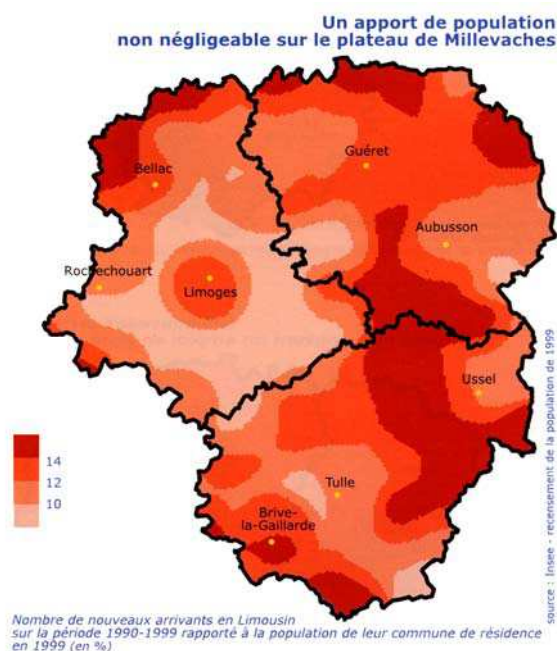
| Territoire | Population | Densité | Variation de population | Solde migratoire | Solde naturel (1990-1999) |
|-------------------------|------------|--|-------------------------|------------------|---------------------------|
| | | (taux annuel moyen entre 1990 et 1999) | | | |
| Corrèze | 232576 | 40 | -0,25 | +0,17 | -0,42 |
| Arrondissement de Brive | 121150 | 79 | +0,09 | -0,20 | +0,30 |
| Arrondissement de Tulle | 76997 | 30 | -0,56 | -0,67 | +0,11 |
| Arrondissement d'Ussel | 34429 | 19 | -0,73 | -0,61 | -0,12 |

Tableau 2 : données générales sur la population corrézienne

[Source : I.N.S.E.E. – R.G.P., 1990 et 1999]

2.4. Les flux de population

Les nouveaux arrivants viennent surtout des régions limitrophes (40%) et d'Ile-de-France (30%). Et ce ne sont pas uniquement des seniors qui viennent passer leur retraite en Corrèze, car près de la moitié des nouveaux arrivants sur la période 1990-1999 sont âgés de 20 à 45 ans, les effectifs les plus importants se situant autour de 30 ans. Il s'agit donc essentiellement de familles avec des jeunes enfants, qui s'installent en général dans les espaces à dominante urbaine (pôles urbains et leurs couronnes périurbaines). Mais les petites communes sont également touchées par ces arrivées qui constituent un apport de population non négligeable. C'est notamment le cas dans une large bande couvrant en partie le plateau de Millevaches, d'Aubusson au sud de la Corrèze, en passant par Egletons, comme le démontre la carte ci-dessous.



Carte5 : Nombre de nouveaux arrivants sur la période 1990-1999 (rapporté à la population de leur commune de résidence en 1999 en %)

[Source : I.N.S.E.E. – R.G.P., 1990 et 1999]

Les flux de départ concernent peu les seniors, mais surtout les jeunes d'une trentaine d'années qui partent pour des raisons liées au travail ou études. Globalement, la propension à quitter la région est plus élevée dans l'espace à dominante urbaine que dans l'espace à dominante rurale. Sans doute parce que les candidats potentiels au départ y sont davantage représentés.

A l'instar de la région Limousin, la Corrèze est parmi le peloton de tête des territoires les plus attractifs de l'Hexagone. Mais elle est également confrontée à un problème démographique structurel : le nombre de naissances enregistrées est très inférieur à celui des décès. Cette importance des décès est bien sûr liée à l'âge élevé de la population. La faiblesse des naissances a plusieurs causes d'ordre historique (pertes humaines des guerres mondiales), d'ordre culturel (les femmes limousines ont toujours eu peu d'enfants) et d'ordre démographique (la moyenne d'âge élevé).

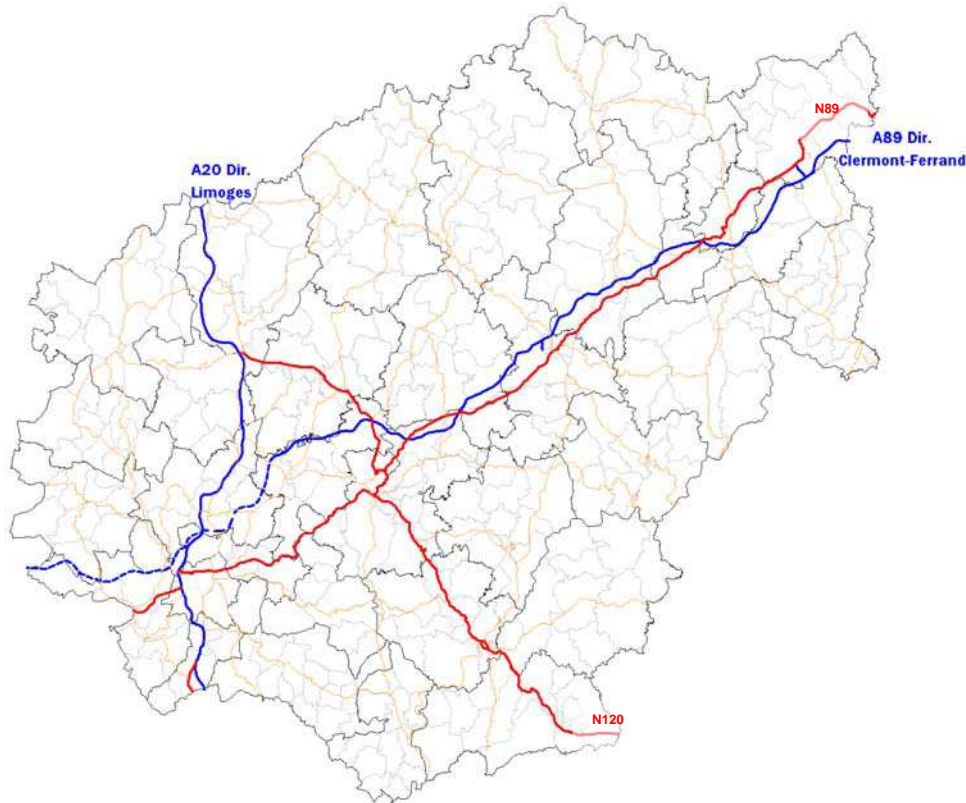
Dans ce contexte, les politiques publiques constituent un levier pour freiner, voire stopper la baisse continue de la population. Le domaine du logement, et plus spécifiquement l'habitat social, n'échappe pas à ce fait.

FONCTIONNEMENT DU TERRITOIRE

1. Infrastructures et transports

1.1. Un croisement autoroutier

Longtemps isolé, le Massif Central possède aujourd'hui un réseau routier qui maille convenablement le territoire. Et la Corrèze profite amplement de ce réseau, élément indispensable à son développement économique.



Carte 6 : Les axes routiers majeurs de Corrèze

[Source : Conseil Général de la Corrèze]

La Corrèze se situe en effet à la croisée de deux autoroutes à vocation nationale et internationale, qui la placent à un nœud routier stratégique :

- un axe nord-sud [23000 véhicules/jour]: l'A20 qui relie Paris à Toulouse, jusqu'à Barcelone en Espagne et qui est à usage gratuit entre Vierzon et Brive. Elle place Tulle et Brive à environ 4h de la capitale et à 1 heure de Toulouse. Elle permet également un accès facilité pour Châteauroux, Orléans et Limoges.
- un axe transversal [6000 véhicules/jour]: l'A89, en cours d'achèvement (fin prévue 2007), qui reliera Bordeaux à Clermont-Ferrand, prolongée par l'A72 qui permet de rejoindre Lyon. Elle place la Corrèze à 2h30 de Bordeaux et 4h de Lyon. De plus cet axe relie les trois principales villes du département : Brive, Tulle et Ussel.

Ce réseau autoroutier est complété par deux axes majeurs qui complètent le quadrillage du territoire départemental : respectivement la N89 et la N120

Ces quatre grands axes, innervés par un réseau de départementales dense, maillent efficacement le territoire et le structurent en créant une dynamique de

développement. Nous pouvons cependant nuancer nos propos en soulignant que les bassins de Brive et de Tulle s'imposent comme les carrefours routiers, au détriment de la Haute-Corrèze plus enclavée.

1.2. Le réseau ferroviaire

Diverses lignes S.N.C.F., servant au transport de voyageurs, traversent le territoire :

- de même que pour la route, la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse est un axe primordial avec des liaisons quotidiennes (La desserte de cette ligne par le train TéoZ est opérationnelle depuis 2004 et relie Brive à Paris en 4h)
- la ligne 11 Brive – Tulle – Ussel – Clermont Ferrand
- les lignes 5 et 7 qui relient Limoges à Brive et à Tulle, par Uzerche, la ligne 6 qui relie Limoges à Brive par Saint-Yrieix

1.3. Le transport aérien

Lé réseau aérien est constitué de 3 aérodromes (Brive, Ussel et Egletons). Mais le futur aérodrome de Brive Souillac devrait être opérationnel fin 2007 et permettre l'accueil de lignes longs courriers, en plus des liaisons quotidiennes avec Paris.

La route, associée aux autres modes de transports, est un élément indispensable au développement économique de la Corrèze, longtemps oubliée des grands aménagements. Afin d'améliorer son réseau routier, de nombreux chantiers ont été mis en œuvre, apportant certains avantages : une amélioration des délais de transport pour les entreprises, un rapprochement des métropoles, un développement touristique. En définitive une dynamisation des territoires. Il faut cependant prêter attention à ne pas surestimer cette position stratégique du département. Ce n'est pas l'apanage de la Corrèze d'être située à un carrefour autoroutier, et ce facteur à lui seul ne suffit pas à garantir un développement territorial équilibré.

Cette amélioration des infrastructures routières se traduit de façon plus générale par une réduction sensible des temps de trajets entre Tulle, Brive et Limoges et influence la localisation des ménages et des activités.

2. Analyse socio-économique

2.1. Secteur économique

La population active représente 49,7% de la population totale du département. Elle diminue à l'image de la population totale. Cependant, le taux de chômage corrézien est beaucoup plus faible qu'en France. En décembre 2004, ce taux s'élève à 7,3%.

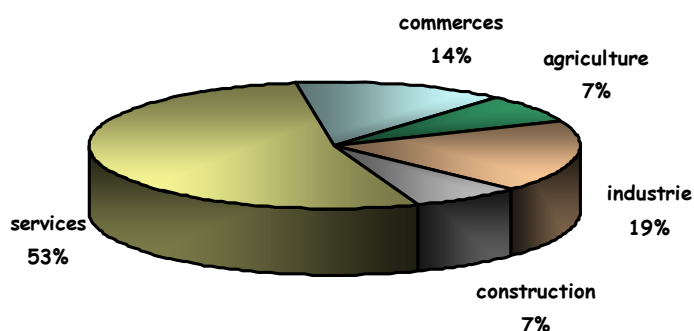


Figure 2 : Estimation et répartition de l'emploi total par activité économique au 31. 12. 02
 [Source : I.N.S.E.E. Limousin]

Les activités dominantes de la Corrèze sont :

- le secteur agroalimentaire ;
- l'industrie du bois et dérivés et papier-carton ;
- le travail des métaux, construction électrique et électronique. Ces activités emploient 6000 personnes qui interviennent sur les secteurs de l'automobile, de l'aéronautique, de l'armement...

2.2. Création d'entreprises et répartition des activités

En 2004, les 3 bassins d'emploi de la Corrèze ont enregistré une augmentation des créations d'entreprises comparativement à 2003. Le bassin de Brive représente 60,2% des créations d'entreprises enregistrées en 2004, le bassin de Tulle 28,3% et le bassin d'Ussel 11,5%.

Le commerce et les services ont concentré les 2/3 des créations d'entreprises en Corrèze en 2004, et l'industrie et le bâtiment 1/3.

Plus de 52 % des établissements corrèziens ont une activité dans le tertiaire. L'arrondissement de Brive accueille le plus grand nombre d'entreprises (48,37 %). Celui de Tulle 35,80 % et celui d'Ussel 15,83 %.

| | primaire | secondaire | tertiaire | totaux |
|-------------------------|----------|------------|-----------|--------|
| Arrondissement de Brive | 15,7 | 7,0 | 27,2 | 48,4 |
| Arrondissement de Tulle | 13,8 | 4,9 | 17,1 | 35,8 |
| Arrondissement d'Ussel | 5,4 | 2,0 | 8,5 | 15,8 |
| Corrèze | 33,3 | 13,9 | 52,7 | 100% |

Tableau 3 : Pourcentages des entreprises par arrondissement et par secteur d'activité
 [Source : I.N.S.E.E. Sirène – août 2005]

A. L'industrie

La répartition de l'activité industrielle est simple, opposant la moitié ouest la plus industrialisée à la moitié est. Depuis une trentaine d'années une certaine dynamique s'est créée en moyenne et Haute-Corrèze, ce qui a permis au tissu industriel de s'étoffer, se renouveler et se diversifier. Désormais essentiellement urbaine, l'activité est concentrée sur Brive, Tulle, Egletons et Ussel. Ainsi, la répartition spatiale de l'industrie fait

apparaître une organisation longitudinale Ussel, Tulle, Brive, le long de la RN 89, sur laquelle se greffent des transversales locales liées à la présence de quelques pôles urbains isolés : Meymac, Bort-les-Orgues, Argentat, Uzerche, Treignac et Pompadour.

B. Le commerce et les services

La répartition géographique de ce secteur suit la répartition de la population. Il est donc prédominant dans les villes de Brive, Tulle et Ussel. Tout comme les activités industrielles, les activités tertiaires sont donc essentiellement urbaines. Elles se rencontrent dans toutes les villes mais à des degrés divers : Egletons est ainsi largement orientée vers l'enseignement, Tulle exerce principalement des fonctions administratives découlant de son statut de préfecture, tandis que Brive est essentiellement commerciale.

La Corrèze n'échappe pas au déclin du commerce de proximité au profit de la grande distribution. Le parc commercial se transforme avec une forte implantation des supermarchés et hypermarchés qui s'avère prédominante à Brive. De même, le comportement des consommateurs s'est modifié, ils regroupent leurs achats et se dirigent massivement vers les grandes surfaces, même s'ils doivent parcourir pour cela davantage de kilomètres.

Le pôle des transports et de la logistique est plus que jamais un créneau dynamique avec la construction de l'A20 et de l'A89. On dénombre plusieurs transporteurs routiers dont une vingtaine à Brive et quelques autres égrenés le long de la RN89 ou des autres axes routiers principaux. Ce type d'activités est très consommateur d'espace, à ce titre influe fortement sur le marché du foncier, notamment au niveau du bassin de Brive, là où le croisement autoroutier s'opère.

Pour offrir aux industriels des conditions optimales d'installation et de développement, et pour exploiter au mieux l'arrivée des autoroutes A20 et A89 le département de la Corrèze a créé 3 syndicats mixtes d'aménagement économique, un par grand bassin d'activité économique :

- SYMA A89 (syndicat mixte d'aménagement économique de la Haute-Corrèze) à Ussel, créée en 1993 ;
- SYMA A20 (syndicat mixte d'aménagement économique du Pays de Brive), créée en 1995 ;
- SYMA Tulle (syndicat mixte d'aménagement économique de Tulle), créée en 1997.

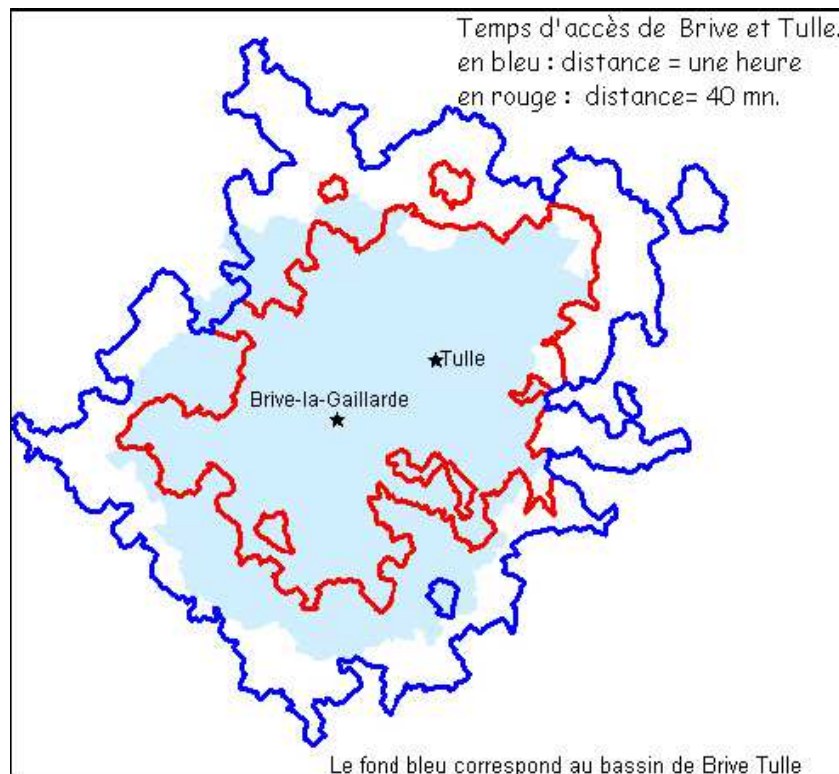
Le paysage économique corrézien se veut fortement influencé par l'implantation des infrastructures routières. Ainsi les activités liées à la logistique et aux industries lourdes profitent des positions stratégiques et s'implantent au niveau des nœuds routiers en consommant du foncier.

De plus, même si nous ne l'avons que peu évoquée, l'agriculture joue encore un rôle prépondérant en Corrèze, notamment au travers de l'exploitation forestière.

Ainsi ces activités à fort enjeu économique et financier rentrent spatialement en conflit avec les intérêts de l'habitat.

3. La prépondérance du bassin Brive-Tulle

Le bassin économique de Brive-Tulle s'étend sur trois régions : l'Aquitaine, le Limousin et Midi-Pyrénées. Il entretient tout particulièrement des relations étroites avec les départements du Lot et de la Dordogne.



Carte 7 : Temps d'accès au bassin Brive-Tulle

[Source : I.N.S.E.E. Limousin]

3.1. Une démographie fragile...

Avec plus de 263 000 habitants, 111 000 actifs et 101 000 emplois, le bassin de Brive-Tulle représente un poids économique important, du même ordre que l'aire urbaine de Limoges, moteur économique de la région. Depuis 1962, sa population a augmenté de façon continue, gagnant 18 000 personnes supplémentaires. Le solde naturel (naissances moins décès) restant négatif malgré une légère reprise de la natalité ces dernières années, c'est l'attractivité du territoire, et donc les migrations, qui explique cette progression.

La situation est cependant contrastée au sein du territoire : l'aire urbaine de Brive attire des habitants, alors que celle de Tulle en perd. Sans compter que ces mouvements migratoires renforcent en fait le poids des personnes âgées au sein de la population et participent à son vieillissement. De plus, même l'aire urbaine de Brive, zone la plus dynamique démographiquement devrait être affecté à l'horizon 2015¹ par une diminution de sa population dans les tranches d'âges de moins de 40 ans. Si sur Brive cet effritement des jeunes générations serait plus que compensé par un gain de population sur les

¹ GARCON Nathalie et SIMMONEAU Geneviève, *Le Bassin Brive-Tulle*, I.N.S.E.E. Limousin, in *Focal*, numéro 19, octobre 2005.

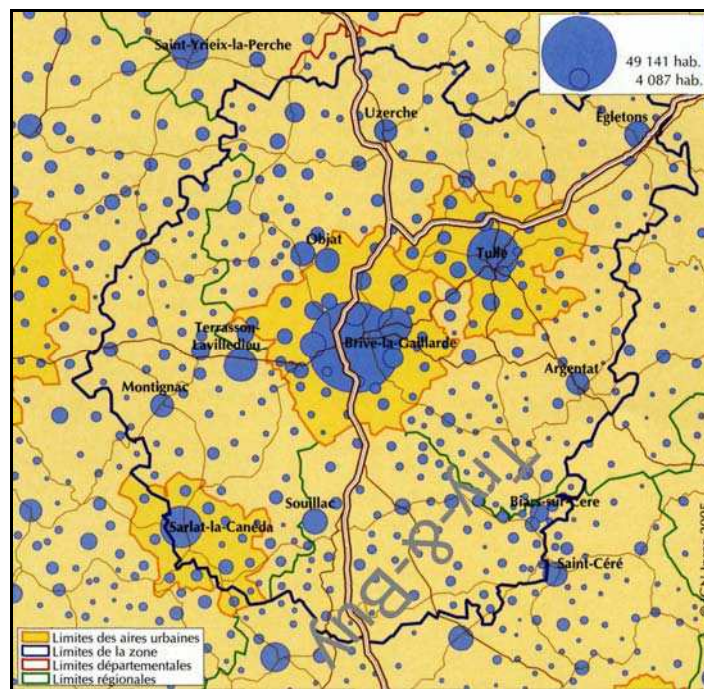
générations âgées, l'aire urbaine de Tulle accuserait une baisse de plus de 10% de sa population globale en 15 ans.

Même si le phénomène futur du départ à la retraite des « baby-boomers » confronté à l'érosion des jeunes générations entrant sur le marché du travail est national, il apparaîtra en Corrèze de façon plus précoce. Ainsi d'ici à 2015, les ressources en main-d'œuvre devraient diminuer de plus de 8%, soit trois fois plus que dans l'aire urbaine de Limoges. Or, l'activité économique représente aujourd'hui l'élément fondamental de l'attractivité de cette zone.

3.2. ... mais des atouts économiques

Le bassin Brive-Tulle a été le principal bénéficiaire de la progression de l'emploi sur les dernières décennies, notamment grâce à la complémentarité des deux pôles :

- L'aire urbaine de Brive concentre de nombreuses industries et donc de nombreux emplois, avec un poids important des grands établissements.
- Le tertiaire rassemble quant à lui 3 emplois sur 4 dans l'aire urbaine de Tulle. Le poids de l'emploi public illustre la vocation de centre administratif de l'agglomération tulliste : plus de la moitié de ses effectifs travaillent en effet dans le secteur public.



Carte 8 : Les aires urbaines de Brive et Tulle

[Source : I.N.S.E.E. Limousin]

De fait, les aires urbaines se développent en synergie de telle façon à former à très court terme une véritable conurbation Brive-Tulle. Nous constatons d'ailleurs sur la carte 7 ci-dessus que les deux aires se rejoignent d'ores et déjà. Ce bassin attractif et créateur d'emplois influe logiquement sur la mobilité des actifs.

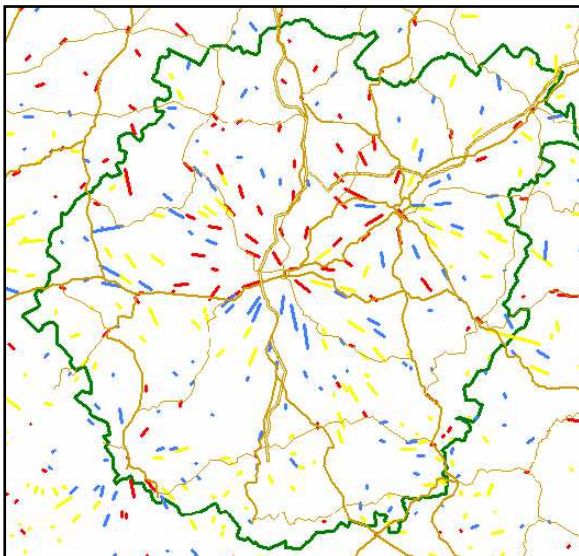
3.3. Les trajets domicile – travail en constante progression

Effet majeur pour l'ajustement sur le marché du travail, les navettes domicile travail ont très sensiblement augmenté durant la décennie 1990, au bénéfice du bassin de Brive-Tulle. Les actifs venant travailler quotidiennement sur le bassin de Brive-Tulle sont nettement plus nombreux que ceux quittant le territoire pour aller travailler hors zone. Globalement, la mobilité a augmenté, c'est 1000 personnes supplémentaires qui rejoignent quotidiennement le territoire pour y travailler.

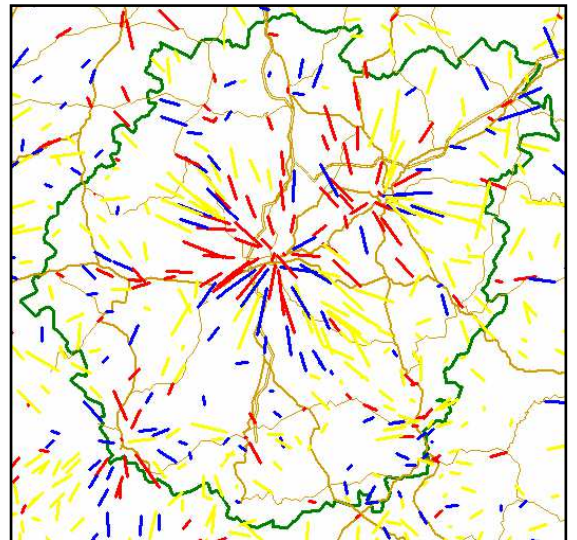
Les cartes 9 présentées ci-dessous résument l'ensemble des flux domicile travail de chaque commune de la zone, en 1975 et 1999. La direction des flux est donnée par le sens de chaque flèche (direction moyenne de chaque flux de migrants), le volume est donné par la couleur : le rouge correspond à des flux quotidiens de plus de 200 personnes, entre 100 et navettes pour les traits en bleu, moins de 100 déplacements quotidiens pour les flux en jaune.

La comparaison des deux cartes illustre bien les deux phénomènes majeurs :

- Les mouvements sont de plus en plus importants en volume à l'intérieur de la zone, ils sont par ailleurs de plus en plus éloignés des pôles d'emploi.
- Les villes de Brive et Tulle polarisent une partie très importante de l'emploi du bassin, leur zone de recrutement est de plus en plus étendue.



Carte 9a : Les navettes domicile – travail en 1975
[Source : I.N.S.E.E. Limousin]



Carte 9b : Les navettes domicile – travail en 1999
[Source : I.N.S.E.E. Limousin]

Cette focalisation sur le bassin Brive – Tulle permet de mettre en exergue le rôle moteur de cette zone à l'échelle départementale et même régionale. Le bilan économique relativement positif influe sur l'attractivité de ces aires urbaines (bien souvent au détriment de la Haute-Corrèze), notamment en terme résidentiel. Comment les marchés immobilier et foncier corréziens traduisent-ils cette réalité ?

UN FORT BESOIN EN LOGEMENTS

1. Etat du marché immobilier en Corrèze

1.1. Caractéristiques des logements

En 1999, 3/4 des logements sont des résidences principales. Et les résidences secondaires représentent 15,62 % du parc, et témoignent de l'attractivité du département. C'est ce type de logements qui a connu la plus forte progression avec près de 40 % de résidences secondaires supplémentaires entre 1982 et 1999. Ainsi la baisse de la population a été compensée par l'augmentation des résidences secondaires, ce qui a entraîné une capacité limitée pour l'accueil de nouvelles populations :

1.2. Le marché à l'accession

A. Un rythme élevé de constructions neuves

Les projets de constructions neuves sont au plus haut depuis 25 ans dans le Limousin. Le pavillon y est pour beaucoup. La Corrèze ne déroge pas à la règle. On comptabilisait en Corrèze, sur la période d'avril 2004 à mars 2005, 2333 logements autorisés contre 939 en 1995, et 1590 logements commencés contre 944 en 1995.

Le département poursuit son envolée avec une hausse de 31% en 2005, contre + 24% en 2004. Il faut noter la différence entre la construction de logements collectifs qui affiche une progression de 48% en un an, alors que la construction de logements individuels évolue de 24%².

On note cependant un essoufflement du rythme de croissance au cours des derniers mois.

B. L'offre et la demande

Une étude du marché immobilier corrézien permet de dégager quelques constats généraux :

- Globalement les prix ont continué à augmenter en 2005 mais à un rythme moindre comparativement aux années précédentes (entre 5 et 10% au lieu de 10%/an au cours des années récentes) ;
- L'offre est largement inférieure à la demande pour les biens inférieurs à 150 000 €, ce qui traduit une pénurie de « produits d'entrée de gamme ». En revanche l'offre est désormais supérieure à la demande pour des biens supérieurs à 200 000 €, dont les stocks augmentent, car ils ne correspondent pas aux exigences de la clientèle (Personnes âgées recherchant des volumes moins importants, actifs de Catégories Socio-Professionnelles supérieures recherchant certaines prestations,...).
- Les « programmes neufs » continuent de se développer à un rythme soutenu. A titre d'exemple, dans le périmètre de l'unité urbaine de Brive, environ 1 300 logements dans le cadre de « programmes neufs » ont été autorisés depuis 2 ans. Ces opérations immobilières sont en général destinées à de l'habitation principale ou à l'investissement locatif.

² CHATEAUVIEUX William et PAGES André, *La construction neuve en Limousin*, Direction Régionale de l'Équipement, in *Repères*, n°5, mars 2006.

- Comme partout en Limousin, la demande de la clientèle étrangère (britannique et hollandaise surtout) continue d'être très soutenue : 1 transaction sur 4 hors agglomérations est opérée avec cette clientèle. L'aéroport Brive-Souillac devrait contribuer au développement de cette clientèle dans les années à venir. Or, on constate déjà une raréfaction des biens recherchés par cette clientèle (patrimoine bâti ancien à restaurer).
- Selon les professionnels de l'immobilier³, la demande en milieu urbain tend à fortement diminuer depuis 2005. En revanche la demande en secteur rural et péri-urbain demeure soutenue.

| Prix du terrain au m ² (constructibles pour de l'habitat individuel) | De... | ...à |
|--|-------|------|
| Quartiers de Brive | 30 € | 45 € |
| Croissant urbain de Brive | 25 € | 35 € |
| Partie rural de l'arrondissement de Brive | 6 € | 30 € |

Tableau 4 : Prix moyen des terrains 2005.

[Source : CCI du Pays de Brive]

1.3. Le marché locatif

A. Un marché privé en proie à de nombreuses incertitudes

Le marché locatif privé corrézien se caractérise par un double phénomène : d'une part le niveau d'exigence des locataires est quasiment aussi élevé que celui des candidats acquéreurs alors que d'autre part un nombre non négligeable de candidats locataires rencontrent des difficultés pour accéder au marché locatif privé.

De plus la forte progression des « programmes neufs » destinés à la l'investissement locatif laisse présupposer une surestimation du marché, et donc à moyen terme sa saturation. L'offre locative privée apparaît aujourd'hui comme supérieure à la demande en secteur urbain. Et les appartements anciens des centre-villes, mais également les maisons, ont de plus en plus de mal à se louer

B. Le marché locatif social

Le parc locatif social de la Corrèze représente 8406 logements. L'offre moyenne s'établit à 36 logements locatifs sociaux pour 1000 habitants en Corrèze, contre 53 en Limousin et 70 sur le plan national, chiffres qui dénotent la carence existant en matière de logements sociaux.

| Unité : en % départemental | Avant 1950 | 1950 - 1969 | 1970 - 1989 | 1990 et après | Ensemble |
|-------------------------------|------------|-------------|-------------|---------------|------------|
| Corrèze | 6 | 21 | 48 | 25 | 100 |
| Creuse | 6 | 32 | 52 | 10 | 100 |
| Haute-Vienne | 11 | 39 | 40 | 10 | 100 |
| Limousin | 9 | 34 | 43 | 14 | 100 |

Tableau 5 : Age du parc social dans le Limousin.

[Source : DRE]

³ Observatoire de l'immobilier, *Le marché immobilier : une activité encore soutenue en 2005*, CCI du Pays de Brive, avril 2006.

En Corrèze, les locataires recherchent en priorité des logements de grande taille (3 et 4 pièces), préférence que l'on retrouve dans la taille des logements du parc locatif corrézien :

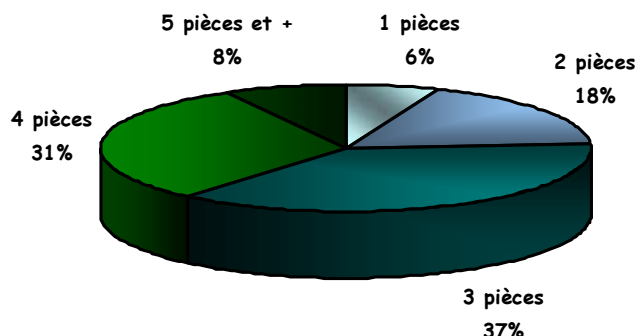


Figure 3 : Taille des logements du parc locatif social en Corrèze

[Source : DRE Limousin]

2. Un problème structurel : la vacance

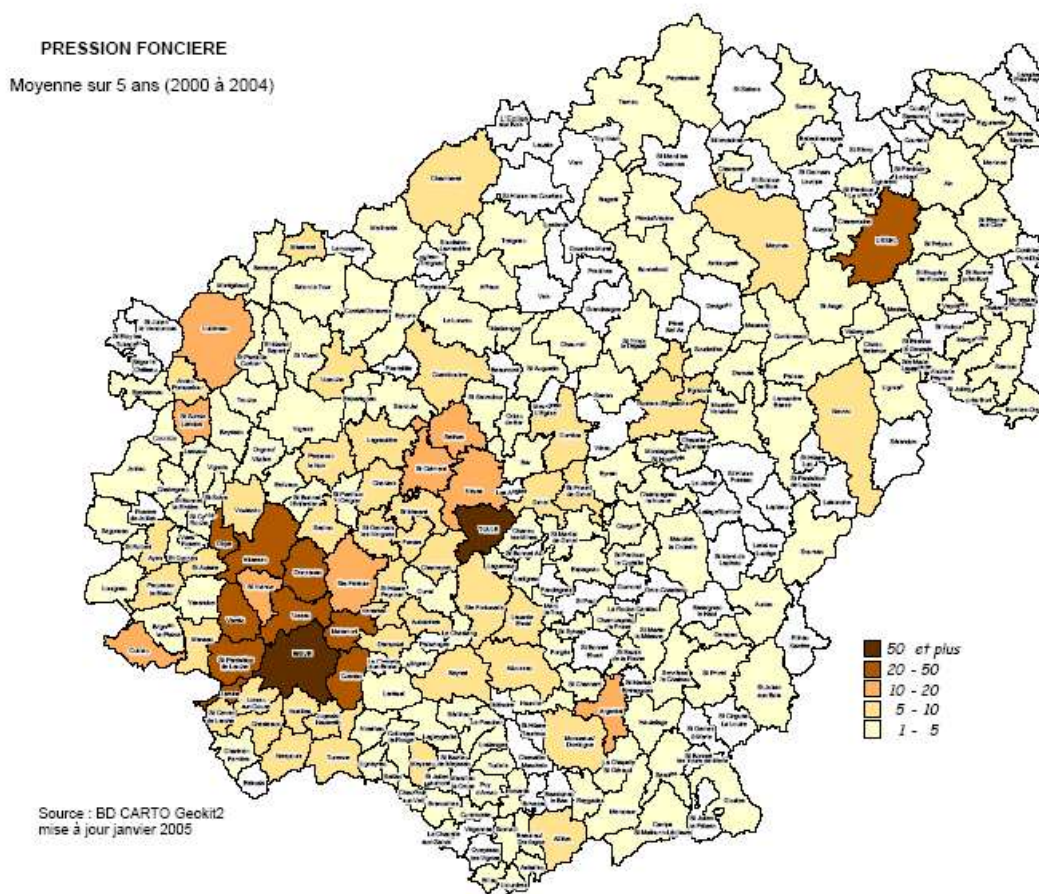
L'effort de construction s'est considérablement amélioré au cours des dernières années. Dans l'aire urbaine de Brive, le rythme de construction des cinq dernières années est 65% supérieur à celui de la décennie 90. Pour l'aire de Tulle, c'est même un niveau moyen 3,5 fois supérieur qui est enregistré. Cependant, la Corrèze présente le pourcentage de logements vacants le plus élevé en France.

Parmi l'ensemble des logements recensés sur la zone de Brive-Tulle, 8 % sont des logements vacants. Entre 1982 et 1999, leur nombre a cependant diminué de 4,5 %. Mais il faut noter la tendance inverse dans l'aire urbaine de Tulle, et dans une moindre mesure, de Brive. En effet, dans l'aire urbaine de Tulle, la progression de ce type de logement a été relativement élevée puisque leur nombre a augmenté de près de 40 % en vingt ans. Actuellement plus d'un logement sur dix est un logement vacant dans l'aire urbaine de Tulle, ainsi que dans l'arrondissement d'Ussel. Pour Brive, ce type de logements a progressé plus faiblement et 7 % des logements sont actuellement vacants.

Les prix des biens immobiliers continuent à augmenter en Corrèze (doublés en 5 ans). De plus, nous avons pu constater une certaine inadéquation entre l'offre et la demande (notamment dans le marché locatif).

De fait, une part importante de la population se tourne vers la construction, d'où une augmentation des prix des terrains, de l'ordre de 50% en 4 ans. Cette hausse peut sembler disproportionnée mais elle correspond à un équilibre structurel par rapport à des prix qui étaient relativement faibles. Cependant, le marché devient relativement tendu pour les terrains situés dans un périmètre de 20 km autour des agglomérations, ce qui génère des problèmes relatifs au marché foncier.

UNE PRESSION FONCIERE HETEROGENE



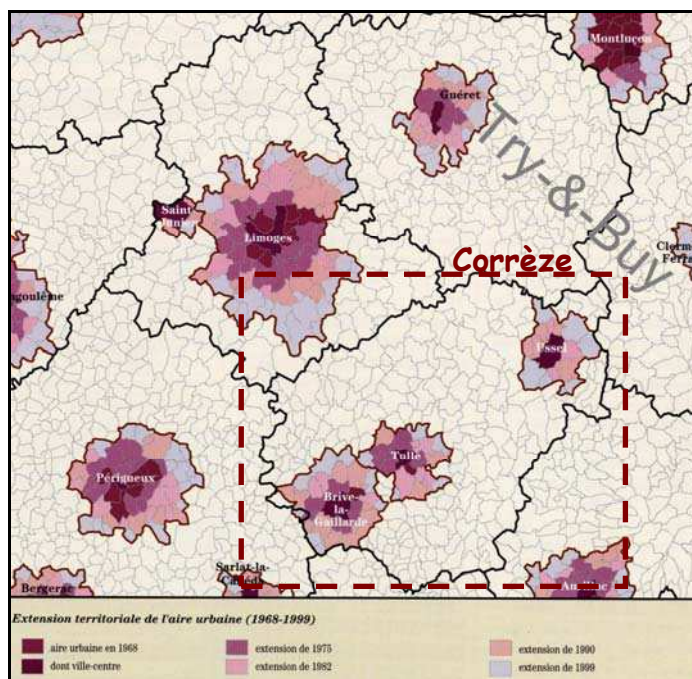
Carte 10 : Moyenne du nombre de constructions autorisées sur 5 ans (2000-2004)

[Source : D.D.E. 19]

Cette partie de l'analyse peut se résumer à cette carte qui démontre de façon probante que la pression foncière est très forte en Basse-Corrèze, dans le bassin de Brive, et dans une moindre mesure dans les zones urbaines de Tulle et Ussel.

Il semble logique que ces zones qui concentrent les activités économiques (donc génératrices d'emplois) et les équipements drainent la population. Depuis 1968, les aires urbaines corrèziennes (Brive, Tulle et Ussel) progressent tant en nombre de communes qu'en nombre d'habitants. Globalement, elles suivent depuis les dernières décennies un schéma propre à l'ensemble des agglomérations françaises : la combinaison de la densification de la population et de l'extension géographique.

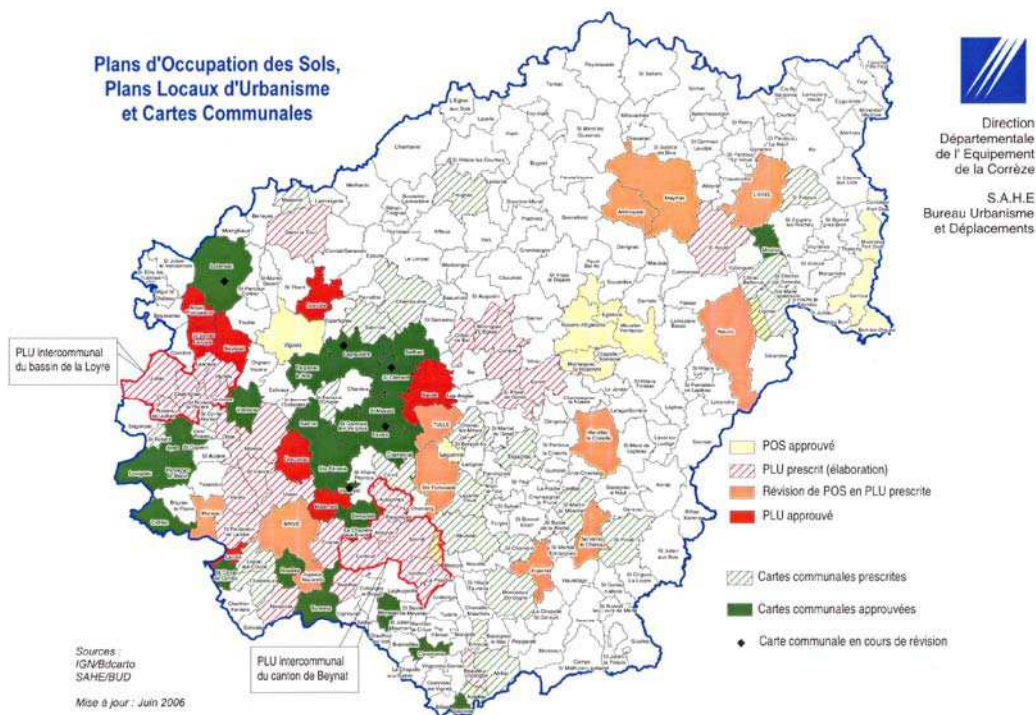
Ainsi, en une trentaine d'années, l'aire urbaine de Brive s'est étirée sur 31 communes et celle de Tulle sur 22 communes. La croissance démographique de ces aires ne provient pas de la densification (les centre-villes se dépeuplent) mais de leur extension géographique. Dans une moindre mesure, l'aire urbaine d'Ussel est également concernée par ce phénomène. La carte 11 illustre bien cet étalement urbain.



Carte 11 : Etalement des aires urbaines au cours des dernières décennies

[Source : I.N.S.E.E Limousin]

La mise en place des documents d'urbanisme constitue un autre élément marquant de l'hétérogénéité de la pression foncière. En effet, plus l'espace vient à manquer, plus les collectivités se soucient de la problématique du foncier et tentent donc de la maîtriser par le biais de documents légaux. Or, on constate de nouveau sur la carte suivante le déséquilibre entre la partie Sud-Ouest de la Corrèze et le reste du territoire.

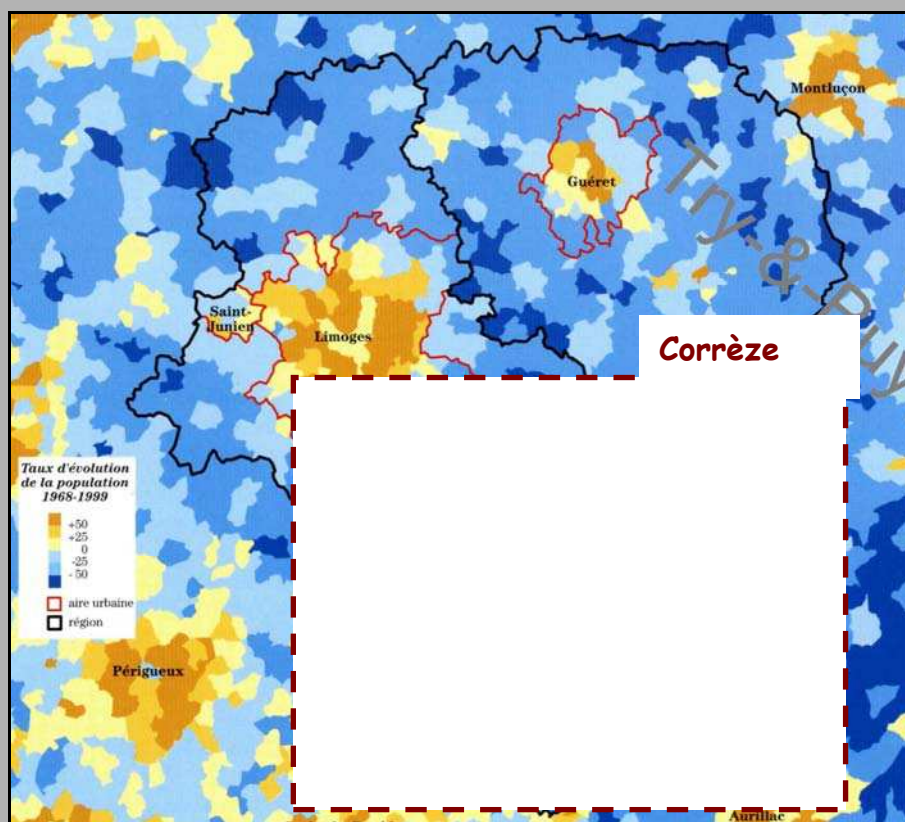


Carte 12 : Les documents d'urbanisme en Corrèze

[Source : D.D.E. 19]

Il y a quelques années, on constatait une concentration des hommes et des activités dans les agglomérations corréziennes. Ce phénomène était d'ailleurs général : les personnes vivaient là où elles travaillaient, et les transferts importants de population s'effectuaient de l'espace à dominante rurale vers les pôles urbains.

Depuis, plusieurs changements ont eu lieu, et ont modifié considérablement les habitudes. Les personnes sont devenues désireuses de quitter l'espace urbain proprement dit, afin de s'installer là où elles pouvaient bénéficier d'un meilleur cadre de vie, de plus « d'espace », et de possibilité d'accès à la propriété. Par ailleurs, le développement des zones d'activités, à proximité des villes, a modifié encore plus l'organisation spatiale du territoire, et la manière de vivre des actifs. Ces différentes zones sont autant des pôles générateurs de déplacements que des pôles consommateurs de foncier. Ainsi aujourd'hui les pôles urbains corréziens perdent des habitants au profit des couronnes périurbaines. C'est l'effet périurbanisation (illustré par la carte 13), qui concerne essentiellement les jeunes adultes d'une trentaine d'années et les enfants.



Carte 13 : Evolution de la population au cours des dernières décennies

[Source : I.N.S.E.E Limousin – RGP]

Les divers projets de développement ont évidemment une incidence en terme de déplacements des personnes et des marchandises. On constate d'ailleurs de nouveaux flux : on est passé d'une tendance à l'éloignement de la ville centre, à une tendance au « re-rapprochement » des personnes autour de cette même ville. Les gens reviennent en ville pour se rapprocher de leur lieu de travail (ce qui est lié en partie à l'augmentation des coûts de transports).

Aujourd'hui, le paysage économique corrézien est marqué par la présence et le développement des axes autoroutiers. Véritables axes structurants du territoire, ils sont de véritables vecteurs d'aménagement territorial. Par conséquent, les zones de croissance, en terme économique mais aussi démographique, se situent à proximité de ces infrastructures. Aussi, on distingue une « véritable dorsale » à l'échelle départementale : l'axe Brive-Tulle-Eggletons-Ussel. Cet axe concentre activités et population, de façon encore plus accrue dans le bassin de Brive, véritable pôle dynamique de la Corrèze.

D'autant plus, que le territoire corrézien occupe une position centrale et de transition sur le plan géographique, en relation étroite avec les territoires limitrophes. Le bassin de Brive rayonne sur le Lot et la Dordogne, le plateau de Millevaches et le Parc Naturel Régional s'étendent aussi sur les départements de la Creuse et de la Haute-Vienne et la vallée de la Dordogne structure un espace du Puy-de-Dôme à Bordeaux.

De fait, et trivialement parlant, les « places sont chères » : le foncier se partage de plus en plus difficilement entre les activités économiques et résidentielles. D'autant plus que le marché du logement corrézien se caractérise par un fort taux de constructions individuelles, et donc consomme encore plus d'espace. Ceci résulte bien sûr d'un phénomène général, l'habitat pavillonnaire est prisé sur l'ensemble du territoire national, mais également d'une inadéquation entre l'offre et la demande qui incite les personnes à construire.

Le département corrézien présente donc des « points de tension » importants en terme de consommation d'espace. Comment l'OPDHLM peut-il se positionner face à cette problématique du foncier ?

APPROCHE GENERALISTE

1. Les OPDHLM : un peu d'histoire

1.1. Naissance d'une institution

L'idée du logement social prend forme sous Napoléon III ; mais il faudra attendre le XX^{ème} siècle pour que des réalisations effectives voient le jour. L'institution HLM est centenaire puisque c'est le 30 novembre 1894 que Jules **Siegfried** a fait adopter la première loi la concernant. A l'origine, les Habitations Bon Marché, réputées confortables et hygiéniques, étaient destinées aux ouvriers attirés dans les villes par la révolution industrielle. Puis, au fil du temps, la clientèle s'est élargie à la population qui ne parvenaient plus à trouver de logement dans les conditions habituelles du marché.

On commence par définir l'institution d'une façon précise, puis on entreprend l'acquisition ou la construction des premières habitations. La naissance du projet se déroule comme suit :

- 30 novembre 1894 : premières propositions dans la loi Siegfried ;
- 12 avril 1906 et 10 avril 1908 : lois Ribot ;
- 23 décembre 1912 : loi créant les Offices Publics d'Habitations Bon Marché (OPBHM), de M. Bonnevey ;
- 21 juillet 1950 : après le vote de la loi n°854, les OPHBM deviennent les Offices Publics d'Habitations à Loyer Modéré (OPHLM).

L'Etat et les collectivités territoriales se sont de plus en plus impliqués et le mouvement HLM représente aujourd'hui un dixième du budget de la nation et le premier bâtisseur de France. En effet, pour palier à la disparition de plusieurs dizaines de milliers de logements locatifs privés par an et pour faire face à une demande toujours croissante, les organismes d'HLM sont à l'origine de plus d'un tiers de la construction française.

1.2. Définition et créations

Qualifiés d'Etablissement Publics à caractère administratif et à but non lucratif, les O.P.H.L.M. ont été établis et définis par la loi du 23 décembre 1912.

Pour qu'un O.P.H.L.M. soit créé, il faudra une demande :

- d'un conseil municipal ou,
- de plusieurs conseils municipaux ayant à cet effet constitué un syndicat en conformité au titre VIII de la loi du 5 avril 1884 ou,
- d'un Conseil Général ou,
- d'un Conseil Supérieur des H.L.M..

Cette demande devra être adressée au Ministère de l'Intérieur et au Ministère de l'Equipement qui eux-mêmes feront un rapport au Conseil d'Etat. Celui-ci arrêtera par décret la création de l'O.P.H.L.M.. Ces démarches sont conformes à l'article 162 de l'Urbanisme et de l'Habitation.

Le financement est assuré par :

- des prêts de la Caisse des Prêts aux organismes d'H.L.M. (accordés au nom de l'Etat),
- des prêts des Caisses d'Epargne (surtout pour l'amélioration de l'habitat),
- des subventions et emprunts venant des collectivités et des employeurs.

Les O.P.H.L.M. sont sous la tutelle du Commissaire de la République et du Ministère de l'Urbanisme et du Logement qui vérifient tous deux leur compatibilité, aidés en cela par l'Administration des Finances.

Aujourd'hui il, les bailleurs sociaux se décomposent en cinq types d'intervenants :

- Les offices publics HLM
 - Les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)
 - Les Sociétés Anonymes d'HLM : sociétés de droit privé avec compétence double (location et accession)
 - Les Sociétés coopératives d'HLM : accession et location avec statut coopératif (très lourd en gestion)
 - Les Sociétés de crédit immobilier : compétences limitées sauf dans le logement très social, mais ces sociétés complètent leur activité avec de la promotion immobilière et de crédit par le biais de filiales
- } Organismes publics avec
compétences de logement locatif
(loi de 1895)

2. La législation en vigueur

Le domaine du logement social est soumis à la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains (SRU), notamment l'article 55. Les dispositions de cet article s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins de 20 % des résidences principales de la commune, la commune est soumise à un prélèvement sur ces ressources fiscales, prélèvement proportionnel au pourcentage de logements sociaux manquants.

3. Le logement social en Corrèze

Comme nous l'avons abordé dans le premier chapitre, les près de 8500 logements sociaux de Corrèze sont gérés par 7 bailleurs sociaux :

- 4 Offices HLM (les offices municipaux de Brive, Tulle et Egletons et l'OPDHLM);
- 1 société coopérative : la Coprod.
- S. A. Polygone.
- S. A. Domocentre.

Les zones d'action de ces bailleurs sont bien définies ; ils ne rentrent donc pas en concurrence.

L'OFFICE DEPARTEMENTAL DE CORREZE

Crée à l'initiative du Conseil Général du département de la Corrèze, il lui a été donné vocation de conduire la maîtrise d'ouvrage pour la création de logements sociaux. L'action menée par l'Office Public Départemental d'Habitations à Loyer Modéré (OPDHLM) de la Corrèze consiste donc à **construire et gérer des logements sociaux à usage locatif**. Cet Etablissement Public à Caractère Administratif (EPCA) est censé jouer un rôle de promoteur du logement social, au service des plus défavorisés, en offrant aux personnes âgées comme aux jeunes un habitat de qualité. Il peut mener cette mission efficacement en partie grâce à son autonomie de gestion et de décision.

1. Historique succinct

1.1. La création de l'OPDHLM

« J'ai considéré qu'il était du devoir de l'Administration d'attirer l'attention de l'Assemblée sur ce problème de l'habitat, qui sera un des plus graves des années à venir.

« Le but de cette proposition, faite d'ailleurs sur la suggestion du gouvernement, est de créer dans ce département un organisme à personnalité civile ayant la possibilité de préparer toutes les opérations de construction s'avérant nécessaires dans nos communes, en d'autres termes, créer un organisme pouvant contracter tous les emprunts nécessaires et faire ainsi une politique de l'habitation en Corrèze.

« Vous viendrez ainsi en aide à tous les maires qui rencontrent de grandes difficultés dans ce domaine, et votre Office Départemental aurait plus d'autorité qu'un petit comité. »

Ces quelques lignes sont tirées d'une allocution du Préfet de Corrèze, M. Jean-Paul Chapel, demandant à l'Assemblée Départementale de créer un office HLM à l'échelle de la Corrèze. Ayant constaté que deux offices avaient jusqu'alors fonctionné à Brive et à Egletons, et après avoir été largement sollicité par les collectivités rurales, le préfet a décidé dès 1949 qu'un effort particulier serait entrepris en faveur du logement social pour l'ensemble de la Corrèze.

Ainsi la ville de Tulle a pu créer son propre Office. Et corollairement, la proposition citée ci-dessus a abouti à la mise en place d'un Office Départemental dès 1953. Cet établissement avait pour but de répondre spécifiquement aux demandes émanant de « communes ouvrières » (justifiées par la crise du logement sévissant dans ces localités).

1.2. Les « vocations » de l'Office

L'Office participe donc à la revitalisation des petites et moyennes communes en créant sur place un parc locatif permettant, aux familles à revenu modeste et aux jeunes en particulier, de « rester au pays » ou de s'installer dans des collectivités qui, sans cette intervention, n'auraient pu retenir leur population. Ainsi, la création dans les zones rurales de logements neufs a contribué à maintenir les populations par l'amélioration des conditions d'existence.

Par ses réalisations, l'OPDHLM a donc joué un rôle de soutien au développement économique et démographique de ces communes, en leur permettant de mener une politique de logement social adaptée à leurs besoins, mais également en contribuant à réaliser les infrastructures nécessaires à leur croissance. En plus de l'aspect démographique, ses réalisations ont favorisé le maintien de la demande dans le secteur du bâtiment, faisant de l'office un animateur important de la vie économique du Département.

2. L'office aujourd'hui

2.1. En chiffres

Au 31 décembre 2005, le patrimoine de l'office se compose de :

- 1217 logements individuels ;
- 1557 logements collectifs ;
- 1829 garages ;
- 19 foyers ;
- 2 commerces.

De plus, au cours de l'année 2005, 59 logements ont été réalisés (exclusivement de l'individuel) et 7 pavillons ont été vendus à des locataires. Le taux de vacance se stabilise depuis quatre ans à 7, 8%, soit environ 260 logements sur les 2780

2.2. Une nécessaire évolution aux besoins en habitat

Fort de ce bilan, l'Office s'interroge aujourd'hui sur les orientations à donner à son action. L'entretien et la modernisation du parc existant comptent parmi les préoccupations essentielles de la population. L'Office s'efforce d'adapter son parc locatif aux exigences toujours plus pointues de sa clientèle.

Dans la période de croissance démographique d'après-guerre, la mission de l'Office fut essentiellement de résorber l'habitat insalubre par la construction de logements confortables accessibles à des gens mal logés. Aujourd'hui les choses ont changé : la demande et les besoins se sont modifiés. Ces changements d'environnement dans lesquels a évolué l'Office, tant sur le plan démographique qu'économique, ont entraîné une réorientation de l'activité de l'organisme ; cette tendance s'est manifestée par le développement d'opération de petite taille, prenant en compte les contraintes d'aménagement des bourgs.

En plus des constructions nouvelles, l'Office doit mener des opérations de réhabilitation de l'existant, dans un contexte économique et démographique plus délicat. Apparaissent ainsi de nouveaux types de prestations telles que la vente des logements, l'accession à la propriété, la création de commerces ou locaux divers, le montage d'opérations en qualité de maître d'œuvre délégué.

L'Office a également entrepris un effort en matière de réhabilitation de logements anciens, rejoignant ainsi une préoccupation de ses créateurs originels. L'Etat le soutient dans cette voie notamment par le biais des P.A.L.U.L.O.S. La rénovation de cet habitat délaissé au cœur même des petites communes et des bourgs de Corrèze devrait permettre à une population jeune ainsi qu'à des familles entières de venir s'y installer et satisfaire ainsi leur aspiration à retrouver un habitat plus traditionnel dans une région privilégiée.

De même, la réhabilitation devrait permettre de protéger et sauvegarder un patrimoine immobilier de qualité dans les lieux déjà consacrés à l'habitation, qui sans intervention de l'Office auraient été délaissés voués à la ruine.

En bref, L'O.P.D.H.L.M. se charge :

- d'acquérir des terrains,
- de faire construire des collectifs ou des maisons individuelles soit à louer, soit en accession à la propriété,
- de gérer cette entreprise,
- d'acheter ou de rénover des immeubles anciens.

Nous nous intéresserons uniquement à la première vocation de l'Office : l'acquisition des terrains.

LES OUTILS A DISPOSITION DE L'OFFICE

Nous nous attacherons désormais à définir une manière d'intervenir sur le foncier pour l'OPDHLM.

Il s'agit de préciser quels sont tous les outils disponibles : quelles sont les procédures existantes permettant de maîtriser le foncier ? Quelles sont les dispositions réglementaires pouvant encadrer tout projet d'acquisition foncière ? Cette troisième partie s'organise donc ainsi :

Tout d'abord, nous établirons une analyse détaillée (mise en œuvre, fonctionnement, financement) des outils (fonciers et d'aménagement) et des structures dont pourra disposer l'OPDHLM. Cette étude s'appuie essentiellement sur des textes législatifs et réglementaires, ainsi que sur des exemples de mise en œuvre. Avant tout, ce chapitre se veut informatif. Le lecteur averti peut donc passer outre ces descriptions.

Dans un deuxième temps, nous verrons quelle application de chacun des outils et de chacune des structures présentés il est possible d'envisager sur le territoire d'intervention de l'office.

Mais préalablement, il convient de rappeler que l'Office Public Départemental HLM de Corrèze n'a pas la compétence de la maîtrise du foncier à proprement parler. Aussi cette partie ne doit être abordée qu'à la lumière d'une étroite collaboration et d'une excellente communication avec les collectivités compétentes en matière d'urbanisme.

1. Les outils et structures à la disposition de l'Office

Cette première partie s'attache à recenser l'ensemble des moyens – c'est-à-dire les outils et les structures – auxquels peut avoir recours l'établissement public qu'est l'office pour mener à bien une politique foncière.

Deux types d'outils sont à distinguer : ceux permettant de maîtriser le foncier, et ceux s'attachant à définir un projet d'aménagement. A ces outils, il convient d'ajouter la présentation d'une structure porteuse susceptible d'être mise en place à l'échelle du département.

1.1. Les outils fonciers

L'acquisition du foncier peut se faire de deux façons :

- à l'aide des outils classiques dont dispose toute collectivité territoriale (achats à l'amiable, DPU, expropriation) ;
- ou bien par la mise en place de programme ou structure spécifique comme une ZAD ou un EPFL.

A. Les prérogatives de la puissance publique

Les achats à l'amiable, dons et legs

L'acquisition de foncier peut se faire de façon classique, comme toute transaction foncière entre particuliers, via l'achat à l'amiable.

Les réserves foncières d'une collectivité territoriale peuvent être également constituées par les donations de particuliers.

Le Droit de Préemption Urbain (DPU)

Le Plan Local d'Urbanisme définit le périmètre dans lequel la collectivité a la possibilité d'exercer son DPU, c'est-à-dire qu'elle est prioritaire pour toute acquisition lors de transactions foncières. Elle a deux mois pour faire valoir son DPU à compter du dépôt par le propriétaire en mairie d'une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA).

Cet outil a pour objectifs de permettre à la collectivité de :

- saisir les opportunités foncières,
- concrétiser des projets d'aménagement,
- constituer des réserves foncières sur le long terme dans le cadre notamment de la requalification de friches urbaines.

L'expropriation dans le cadre d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP)

Il s'agit du moyen le plus contraignant pour acquérir du foncier, pouvant même s'avérer traumatisant pour les propriétaires touchés par la procédure d'expropriation. Celle-ci obéit à des règles très précises et strictes nécessitant plusieurs années (au minimum trois ans, parfois plus de cinq ans) pour être menée jusqu'à son terme. Il s'agit par ailleurs d'une procédure très coûteuse pour la collectivité.

B. La Zone d'Aménagement Différé (ZAD)

Qu'est-ce qu'une ZAD ?

Outil d'aménagement du territoire mis à la disposition des collectivités, la procédure de ZAD a été créée en 1962 dans un contexte de croissance démographique et de pression foncière forte. Son but est de **constituer des réserves foncières en vue d'un aménagement ultérieur, et de lutter contre la spéculation foncière**. Un droit de préemption est instauré sur le périmètre. Il est détenu par une collectivité (commune ou Etablissement Public de Coopération Intercommunale - EPCI), une SEMI (ayant une convention d'aménagement), ou un établissement public ayant une vocation aménagement.

Création :

Les ZAD sont créées par décision motivée du préfet sur proposition ou après avis de la / des commune(s), ou de l'EPCI concernés. Un périmètre est délimité où le titulaire de la ZAD exerce son DPU sur les biens en vente. Avant la création définitive de la ZAD, le préfet peut constituer un périmètre provisoire de ZAD de deux ans. La ZAD a une durée de vie maximale de 14 ans et est opposable au tiers.

Domaine d'action :

Les ZAD sont généralement créées pour des ensembles commerciaux, industriels, artisanaux, scientifiques, techniques. Cependant, ce n'est qu'un outil pour constituer des réserves foncières.

Quels sont ses moyens d'action ?

Dès le moment de la publication de l'acte de création de la ZAD, le droit de préemption de la ZAD remplace le DPU de l'autorité publique sur le périmètre et

s'applique dans les mêmes conditions. Il est à noter que les propriétaires privés peuvent également obliger, dans une certaine mesure, l'autorité publique titulaire du droit de préemption d'acquérir leur terrain en faisant valoir leur droit de délaissement : cette autorité est alors mise en demeure et doit se prononcer dans un délai de deux mois. Si elle refuse de l'acquérir, le terrain sort de la ZAD. Il n'est alors plus possible, pour l'autorité publique, de faire valoir son DPU : elle perd ainsi toute prérogative sur ce bien, quelle que soit l'évolution ultérieure de ses projets.

Comment est-elle financée ?

Il n'existe pas de budget propre ou de fonds affectés spécifiquement à une ZAD.

C. L'Etablissement Public Foncier Local (EPFL)

Qu'est-ce qu'un EPFL ?

Avant tout, il convient de distinguer les EPFL des EPF :

Un Etablissement Public Foncier est un EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial), créé par décret en Conseil d'Etat. Il en existe aujourd'hui cinq (EP de la Basse – Seine, EPF de Lorraine, EPF Nord – Pas-de-Calais, EP Ouest – Rhône-Alpes, EPF PACA) qui agissent en règle générale à une échelle régionale.

Un EPFL est également un EPIC, mais local. Il intervient à une échelle plus réduite, en générale celle d'un département ou d'une agglomération. Cette structure tend à se développer suite à la loi SRU qui lui a donné un nouveau cadre juridique, afin d'en faire un outil d'appui aux politiques foncières, entre autres, des agglomérations (pour le renouvellement urbain en particulier).

Création :

« L'établissement public foncier est créé par le préfet au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale, qui sont compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zones d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat, ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements » (Code de l'Urbanisme, art. L 324-2).

Domaine d'action :

« [L'EPF est compétent] pour réaliser, pour [son] compte, pour le compte de [ses] membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières [...]. [Il intervient] sur le territoire des communes ou des EPCI qui en sont membres et, à titre exceptionnel, [il peut] intervenir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci » (Code de l'Urbanisme, art. L 324-1).

Ainsi, l'intervention de l'EPFL se situe entre celle des organismes de planification et d'études (services de l'Etat, agences d'urbanisme, services d'urbanisme des collectivités locales, etc....) et les opérateurs qui viabilisent les terrains, construisent les bâtiments et les commercialisent. L'EPFL n'a donc pas un rôle d'aménageur ! Ce n'est pas à lui de proposer une affectation aux terrains acquis, encore moins de mettre en œuvre et de réaliser le projet : il ne fait qu'acquérir les terrains pour justement permettre aux collectivités locales concernées de le faire.

Quels sont ses moyens d'action ?

L'EPFL a pour mission d'acquérir des biens fonciers, de les porter, de les gérer et de les rétrocéder à la collectivité ou à son opérateur. A noter « *[qu'aucune] opération [...] ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue* » (Code de l'Urbanisme, art. L324-1). Cette acquisition de terrains ou de bâtiments, ainsi que la constitution de réserves foncières doivent permettre aux collectivités locales de mettre en œuvre, à court ou moyen terme, leurs projets urbains concernant principalement les secteurs de l'habitat, de l'économie (maintien, accueil ou extension des activités économiques), du tourisme et des loisirs (réalisation d'équipements collectifs ou de chemins de randonnée), et du renouvellement urbain (lutte contre l'insalubrité, résorption des friches, sauvegarde du patrimoine bâti ou non).

Cette mission foncière est définie chaque année par le conseil d'administration de l'EPFL. Elle est formalisée dans deux documents :

- le Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) : document prévisionnel, devant hiérarchiser les priorités des membres de l'établissement ;
- les conventions opérationnelles : passées entre l'EPFL et un ou plusieurs de ses membres en vue d'une opération d'acquisition foncière.

Pour cela, l'établissement dispose de prérogatives de puissance publique (délégées par les collectivités locales) pour acquérir le foncier nécessaire :

- par voie amiable : DPU, droit de préemption en ZAD, droit de préemption sur les Espaces Naturels Sensibles (ENS) ;
- par voie d'expropriation : seulement dans le cadre des DUP.

Comment est-il financé ?

Sa principale source de financement est le produit de la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE) qui concerne les personnes assujetties aux quatre taxes locales (professionnelle, d'habitation, sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti). Elle permet à l'établissement de se constituer des fonds propres, ce qui lui confère une certaine autonomie vis-à-vis de ses membres. Elle sert en particulier à financer les acquisitions foncières, les études et les coûts de fonctionnement de l'établissement.

Exemple d'intervention

Les EPFL existants opèrent sur des territoires assez vastes : ils se structurent souvent autour d'une agglomération au rayonnement d'échelle régionale à laquelle s'adjoignent quelques communes périphériques. Il s'agit principalement de lutter contre l'extension périurbaine de ces agglomérations et ainsi de préserver le cadre paysager et naturel des communes qui les entourent ; mais également de faciliter les projets d'aménagement et de développement des collectivités membres.

Par exemple, le territoire de compétences de l'EPFL des collectivités de Côte d'Or, créé en 2003, couvre celui de la Communauté d'agglomération dijonnaise (21 communes, 244 466 habitants). Son principal objectif est d'accompagner et soutenir le développement durable de son territoire afin de :

- renforcer son attractivité,
- maintenir une dynamique démographique,
- encourager un accueil d'activités économiques,
- favoriser la réalisation de logements.

L'acquisition de foncier permet donc la mise en œuvre des documents contractuels comme le contrat d'agglomération, le PLH ou le Plan de Déplacements Urbains (PDU).

2. Les outils d'aménagement

Les outils d'aménagement dont peut disposer l'office par procuration sont :

- les dispositions réglementaires du PLU : il s'agit d'outils propres à la commune sur lesquels le maître d'ouvrage a la possibilité de s'appuyer pour réaliser son projet ;
- la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) : cette procédure est à mettre en place par les collectivités elles-mêmes.

2.1. Les dispositions du Plan Local d'Urbanisme (PLU)

Le PLU est le document qui définit les grandes orientations et réglementations pour l'aménagement et le développement d'une commune. Il propose différents outils pour penser et organiser le développement urbain : le PADD, les orientations d'aménagement, le zonage et les emplacements réservés.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

Ce document correspond au projet communal : il présente les orientations générales d'aménagement sur l'ensemble du territoire communal. Ces grandes orientations déterminent le cadre prospectif dans lequel vont s'inscrire le zonage et les dispositions réglementaires afférentes.

Dans ce document doit donc se dessiner la vision globale du développement urbain communal.

Les orientations particulières d'aménagement

Partie facultative du PADD, les orientations particulières d'aménagement reprennent le PADD de façon plus précise, documents graphiques à l'appui (appelés schémas d'aménagement). Elles prévoient, sur des quartiers ou des secteurs, des actions et des opérations d'aménagement à mettre en œuvre afin de les réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles précisent donc les principales caractéristiques architecturales, paysagères, urbaines et sécuritaires à donner aux voies et espaces publics afin de les préserver ou de les améliorer.

Le zonage

Le PLU partage le territoire communal en quatre zones distinctes : urbaine (U), à urbaniser (AU), agricoles (A) et naturelles ou forestières (N). Ce zonage encourage une utilisation rationnelle de l'espace.

L'on peut également « délimiter des zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement des bâtiments existants pourraient, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposés ou autorisés [...] et fixer les destinations principales des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter » (alinéa 5 article L 123-1, Code de l'Urbanisme). Dans les zones U et AU, il est possible de produire un « plan de masse côté à trois dimensions [qui définisse] des règles spéciales » (article R 123-12, Code de l'Urbanisme) : les règles afférentes à ce zonage sont alors plus précises, voire plus contraignantes.

Les emplacements réservés

Le PLU offre aussi la possibilité de créer des emplacements réservés destinés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, et aux espaces verts (*alinéa 8 article L 123.1, Code de l'Urbanisme*). Ils facilitent la réalisation d'espaces publics en permettant de prévoir leur futur et éventuel emplacement. Ainsi, la population est informée des projets à venir qui seront par là même intégrés à l'aménagement général de la commune.

Il n'existe pas d'obligation de réaliser les opérations prévues ni d'acquérir les terrains concernés. En revanche, les propriétaires peuvent faire valoir leur droit de délaissement.

2.2. La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)

Qu'est-ce qu'une ZAC ?

Les ZAC ont été créées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. En 1977, elles ont remplacé les anciennes procédures d'aménagement telles que la ZUP (Zone d'Urbanisation Prioritaire) et la ZRU (Zone de Rénovation Urbaine).

Domaine d'action

Les ZAC sont des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour **réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains**, notamment ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de **les concéder ultérieurement à des utilisateurs privés ou publics** » (article L311-1, Code de l'Urbanisme).

La procédure ZAC permet à la fois de produire des constructions et de réaliser des équipements publics d'infrastructures (voirie et réseaux) et de superstructures. La réalisation d'un programme d'équipement public est obligatoire, à la différence des procédures de lotissement et du permis de construire. En effet le recours à une ZAC ne se justifie que si l'opération a une certaine ampleur et aboutit à un aménagement réel.

Depuis la loi SRU du 13 Décembre 2000, la procédure ZAC a été modifiée. A partir de maintenant, le PLU doit inclure le projet d'urbanisme de la ZAC. Ainsi, la création d'une ZAC conduit à une révision ou à une modification du PLU. Ce dernier doit préciser :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- la localisation prévue pour les principaux équipements publics et espaces verts ;
- la Surface Hors Œuvre Nette (SHON) c'est-à-dire la somme des surfaces habitables de chaque niveau.

Création :

L'Etat, une collectivité locale (EPCI ou communes) ou un établissement public ayant vocation aménagement (par la loi ou par son statut) peuvent être à l'initiative d'une ZAC. Tout au long de la procédure de création, la population doit y être associée dans les termes définis au préalable par l'initiateur.

Un dossier de création est à réaliser par l'initiateur. Ce dossier est constitué des documents suivants :

- un rapport de présentation ;
- un plan de situation ;
- un plan de délimitation du ou des périmètres de la zone, le PAZ (Plan d'Aménagement de Zones). Le périmètre de la ZAC n'est pas contraint à la continuité territoriale ;
- une étude d'impact ;
- préciser si la taxe locale d'équipement sera exigée ou non.

Ce rapport est approuvé par l'organe délibérant de l'initiateur (sauf pour l'Etat) qui décide de la création de la ZAC. Le document est alors annexé au PLU.

Réalisation et gestion de la ZAC : organisation fonctionnelle

Après décision de création, est constitué un **dossier de réalisation**, approuvé par l'organe délibérant de l'initiateur. Ce dossier comprend :

- un projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ;
- un projet de programme global des constructions à réaliser dans cette zone ;
- les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps.

Ce dossier complète l'étude d'impact.

La réalisation de la ZAC peut être menée par trois sortes de maîtres d'ouvrages différents :

- la personne morale ayant pris l'initiative ;
- un Etablissement Public ou une SEML à qui la personne morale initiatrice aurait confiée l'aménagement et l'équipement par convention publique ;
- une personne publique ou privée à qui la personne morale initiatrice a délégué par convention ordinaire l'aménagement et l'équipement de la ZAC (dans le cas d'un aménageur privé, la collectivité est dégagée de sa responsabilité financière).

Dans le cas des deux derniers maîtres d'ouvrage, un rapport annuel financier et récapitulatif des actions réalisées est présenté devant l'initiateur.

Les coûts des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers sont à la charge de l'aménageur de la zone. Un cahier des charges très précis (prescriptions techniques, architecturales, urbanistiques...) peut être monté pour la durée de réalisation de la zone.

Quels sont ses moyens d'action ?

Pour une maîtrise foncière :

Le maître d'ouvrage dispose de trois outils lui permettant de maîtriser le foncier, situation préalable souvent appréciable lors de la réalisation d'une ZAC :

- l'acquisition amiable : uniquement après avis du service des domaines ;
- la préemption : DPU ou ZAD. L'aménageur privé ne peut bénéficier de ce droit ;
- l'expropriation : pour cause d'utilité publique (la personne publique doit faire une Déclaration d'Utilité Publique [DUP] auprès du préfet).

Les propriétaires peuvent également jouer de leur droit de délaissement.

Pour un partenariat avec le privé :

L'organisme gestionnaire doit donner son accord sur tous les permis de construire situés sur le périmètre de la ZAC. Il peut en outre se mettre d'accord avec les propriétaires par le biais de conventions, ce qui permet d'allier financements privés et financements publics.

Comment est-elle financée ?

La ZAC a pour obligation d'atteindre à la fin de son opération, l'équilibre budgétaire. L'opérateur investit dans des opérations dont la vente des terrains (ou des bâtiments) doit lui permettre d'avoir un retour sur investissement.

Bilan : quels sont les avantages et les inconvénients d'une procédure ZAC ?Les avantages de la mise en place d'une ZAC :

L'outil d'aménagement ZAC présente les avantages suivants :

- possibilité de réaliser des ZAC aussi bien dans des secteurs construits que non construits ;
- mixité et pluralité des aménagements ;
- possibilité d'intervention de plusieurs promoteurs. La participation à la ZAC est négociée via des conventions.

Limites de la procédure ZAC :

La procédure ZAC a été créée il y a 40 ans dans un contexte où l'urbanisation se faisait essentiellement sur des terrains vierges. Aujourd'hui, la situation générale a évolué. Avec la volonté d'avoir, dans la lignée d'un développement durable, une gestion économe de l'espace, l'aménagement doit maintenant organiser le renouvellement urbain. Les projets urbains qui s'en suivent se font sur de l'existant.

Cependant, la ZAC :

- se situe sur des périmètres vides ou préalablement vidés dont leur aménagement permet un meilleur retour sur investissement ;
- correspond à un programme généralement précis et qui dépend des contraintes budgétaires prévisionnelles des investisseurs privés et publics ;
- doit présenter un bilan prévisionnel (bilan de ZAC) équilibré qui limite la prise de risques et le choix d'aménagement et peut alors conduire à un échec urbain et économique tout en étant un succès financier ;
- possède une procédure de modification du programme lourde et n'offrant pas la souplesse nécessaire.

Les projets actuels de reconquête de l'espace urbain qui nécessitent du temps, de l'incertitude d'actions, de l'imprévu ne rentrent donc plus dans le moule de la ZAC.

Aujourd'hui, quand utiliser la procédure ZAC ?

La ZAC est l'outil adéquat pour des opérations qui ont lieu sur des périmètres relativement réduits, avec des calendriers courts, et un programme bien inséré dans un marché de l'immobilier stable. Elle peut alors se passer d'une forte implication politique et monter une convention avec des partenaires privés.

3. Un exemple de structure porteuse de politique foncière : la Société d'Economie Mixte Locale

Tous les outils présentés précédemment sont susceptibles d'être utilisés par n'importe quel type de maître d'ouvrage. Il existe différentes structures juridiques (syndicat intercommunal, établissement public, association) pouvant être mises en place pour des projets fonciers, et en l'occurrence une Société d'Economie Mixte Locale (SEML). Cette structure paraît bien adaptée, à condition de jouir d'une bonne synergie entre les divers acteurs à l'échelle départementale, et sera donc la seule étudiée.

3.1. Qu'est-ce qu'une SEML ?

La SEML est une Société Anonyme de droit privé associant des collectivités locales (communes, EPCI, département, région) à des partenaires économiques et financiers, qu'ils soient privés ou publics. Elle est initiée par les collectivités.

Les SEM sont dites locales par distinction avec les SEM d'Etat qui associent l'Etat et des actionnaires privés. Lorsque des collectivités locales sont présentes dans une SEM d'Etat, elles sont minoritaires.

Les SEM sont en majorité implantées dans les villes de taille moyenne (entre 30 et 50 000 habitants). 67% des SEM ont moins de 20 salariés.

3.2. Quels sont ses moyens d'action ?

A. Domaine d'action

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) précisent que les collectivités locales peuvent confier à une SEML « *[la réalisation] des opérations d'aménagement [et] de construction, [l'exploitation] des services publics à caractère industriel ou commercial, ou [...] tout autre activité d'intérêt général* » (art. L 1521-1). La SEML est apte à gérer un projet depuis sa conception jusqu'à sa gestion.

La SEML peut intervenir au delà de son périmètre géographique, et pour des sociétés ou des collectivités ne participant pas à son capital. Celles-ci doivent alors apporter tout le financement nécessaire s'il s'agit d'un organisme privé; ou le garantir, s'il s'agit d'un organisme public.

La SEML agit dans le cadre d'une convention privée lorsqu'elle associe des collectivités locales et des acteurs publics et privés, ou bien dans le cadre d'une convention publique si le projet ne concerne que des acteurs publics ou semi-publics.

B. Organes de gestion

Un conseil d'administration ou de surveillance composé des acteurs participant au capital de la SEML contrôle le fonctionnement de la société. Il décide des modifications de capital, des changements de dirigeants et des actions à mener. Chaque collectivité ou groupement a droit au moins à un représentant; ensuite les sièges sont attribués proportionnellement au capital détenu par chaque organisme.

3.3. Comment est-elle financée ?

Les collectivités locales peuvent détenir entre 51 et 85% du capital et le secteur privé entre 15 et 49%.

Les collectivités territoriales participent au financement de la SEML en tant qu'actionnaires : elles peuvent acquérir des actions et allouer en retour des subventions en compte courant d'associé (prêts effectués par l'associé). Cet apport se fait dans le cadre d'une convention expresse, ce qui signifie que l'avance doit être remboursée ou incorporée au capital de la SEML au bout de deux ans.

Toutefois les collectivités ne peuvent pas accorder un financement continu à la SEML. Trois cas de figure empêchent l'octroi d'aides financières ou d'avances à la SEML par une collectivité territoriale :

- si l'apport porte la participation de la collectivité au capital social au-delà de 85% ;
- si, suite à des difficultés financières, les capitaux propres⁴ de la SEML sont devenus inférieurs à la moitié du capital social⁵ ;
- si la participation totale de la collectivité (avances déjà consenties plus celle envisagée) excède 5% des recettes réelles de son budget de fonctionnement.

Les SEML peuvent bénéficier de subventions spéciales si elles construisent du logement. En cas de difficultés majeures, les départements et les communes peuvent leur accorder des financements exceptionnels.

Les apports privés quant à eux sont libres mais ils ne doivent pas faire dépasser la participation des partenaires privés au-delà de 50% du capital.

3.4. Bilan : quels sont les avantages et les inconvénients d'une SEML ?

A. Les avantages d'une telle structure

La relation privilégiée avec la collectivité :

Les collectivités locales apportent la majorité des subventions ; or, comme les sièges du conseil d'administration et du conseil de surveillance sont accordés proportionnellement au capital détenu, les élus locaux conservent aussi bien la maîtrise du capital que celle de l'organe délibérant.

Les accords s'établissent sur la base d'un contrat, ce qui permet à la collectivité de garder un droit de regard sur la situation financière, les orientations et les décisions de la SEML. Sa gestion s'effectue donc en toute transparence.

La contractualisation présente un second avantage, elle permet de décharger en partie la collectivité de ses responsabilités. La société a son autonomie juridique, elle assume entièrement les actions qu'elle mène. Elle préserve les élus des aléas de la vie quotidienne : l'usager du service est dissocié du contribuable.

L'ancrage au territoire :

Les liens entre la SEML et le territoire sont très étroits. D'une part car elle œuvre en partenariat avec les acteurs publics et privés du territoire, et d'autre part car son action est guidée par l'intérêt général. Ses interventions s'avèrent donc en adéquation avec la stratégie locale.

⁴ Les capitaux propres sont constitués des apports des propriétaires et des réserves constituées par l'entreprise. Ce sont les bénéfices conservés dans l'entreprise et non reversés au détenteur du capital.

⁵ Le capital social est la part destinée aux actionnaires.

La souplesse du droit privé :

La SEML est régie selon le droit privé. La comptabilité commerciale, la gestion dynamique du recrutement et des carrières, la rapidité des décisions libèrent la société de la lourdeur des procédures de la gestion publique.

La gestion d'entreprise :

Son statut de Société Anonyme la contraint à une rigueur de gestion et à un équilibre financier comme n'importe quelle société privée. Elle doit dégager ses propres ressources et créer de la valeur pour ses actionnaires. Elle n'est pas conçue pour pallier à une difficulté ponctuelle et s'inscrit dans le cadre d'un projet durable et viable. Elle est donc tenue d'obtenir des résultats et d'être performante pour assurer sa pérennité. Sa structure permet une gestion souple, elle est à même d'adapter le fonctionnement de la structure au volume de ses actions, à ses missions et objectifs.

La SEML présente l'avantage de combiner l'efficacité et la rigueur de la vision entrepreneuriale, au souci de l'intérêt général et à la transparence propre à la gestion publique.

B. Comparaisons avec...

- Un établissement public : la souplesse du droit privé préserve les SEML des lourdeurs de procédures de création et de fonctionnement des établissements publics. Plus réactives, elles garantissent une meilleure satisfaction des usagers.
- Une association : la SEML assure à la collectivité un réel contrôle sur les comptes et les missions. Une association est un organe plus indépendant, il n'existe pas de réel contrôle extérieur et intérieur ; les responsabilités sont davantage diluées. Il est donc difficile d'apprécier le risque et les flux financiers. Enfin, une association n'est en général pas adaptée à la logique économique.
- Une entreprise : la SEML garantit la prise en compte de l'intérêt général et est régie par le contrôle de ses décisions par la collectivité.

C. Les limites d'une telle structureDes activités trop diversifiées :

Avant la loi de 1983, les SEML devaient avoir un domaine d'action précis (aménagement, logement, services...). A présent, elles peuvent avoir plusieurs objectifs complémentaires. Toutefois, un domaine d'action trop diversifié réduit la compétitivité professionnelle et la bonne connaissance du terrain. Si plus de 20% du chiffre d'affaire ne provient pas du secteur dominant, la croissance et la pérennité de la SEML peuvent devenir problématiques.

Un actionnariat dispersé :

Si un actionnariat nombreux et varié peut sembler un gage de confiance des acteurs locaux, il participe aussi à compliquer le contrôle et les décisions. Un actionnariat réduit autour de la collectivité locale majoritaire garantit une plus grande efficacité dans les actions menées.

Des fonds propres insuffisants :

La Conférence Générale des Tribunaux du Commerce fixe le montant minimum des SEML d'aménagement à 150 000 € ; mais, à l'heure actuelle, cette somme est insuffisante. Pour assurer un fonctionnement efficace, les fonds propres doivent être égaux au montant du budget annuel de fonctionnement.

Un résultat net faible ou déficitaire :

L'objectif d'une SEML est de renforcer ses fonds propres. Pour être viable, le résultat net doit être excédentaire à 5% du chiffre d'affaire et 10% du capital social.

L'insuffisance de partenaires privés :

Bien que la SEML soit basée sur un partenariat entre acteurs publics et acteurs privés, dans les faits, les acteurs privés sont peu présents. Ainsi les collectivités possèdent en moyenne 63% du capital, les organismes institutionnels 15%, les banques 12% et les entreprises privées seulement 10%.

Il existe donc pléthore de moyens offerts à l'OPDHLM pour améliorer sa politique foncière. Mais qu'en est-il exactement de leur mise en œuvre ?

DES OPPORTUNITES A SAISIR

Il convient désormais de faire bilan des outils fonciers et d'aménagement évoqués pour voir quelle peut être leur application sur le territoire départemental, dans le cadre d'une politique de logement social.

Suite à la présentation des différents programmes / procédures / structures envisageables, nous nous attachons dans les paragraphes suivants à évaluer leur intérêt pour l'OPDHLM.

1. Les outils fonciers

1.1. La ZAD

Une ZAD ne prévoit pas l'aménagement final de l'espace concerné : elle permet de constituer des réserves foncières dans le but de réaliser un projet, mais ne participe en aucun cas à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce projet. Elle n'apporte aucun outil autre que la maîtrise du foncier, ce qui ne permet pas de concevoir quelle sera l'occupation future des terrains. De plus, le DPU s'exerce localement sur une grande partie du territoire départemental. Or la ZAD est utilisée essentiellement quand celui-ci est inexistant ou inefficace.

La ZAD ne doit donc pas être perçue comme l'unique recours par les communes et les EPCI pour constituer des réserves foncières pour l'habitat social. Au contraire, elle fait partie de tout un panel d'outils, mais est exclusivement destinée à l'acquisition de foncier. En parallèle, il paraît nécessaire qu'une structure bien identifiée détermine l'affectation de chaque acquisition.

1.2. L'EPFL

Au vu du statut de L'OPDHLM (qui « représente » et exécute la politique de l'habitat social du Conseil Général de Corrèze), la création d'un EPFL peut sembler très approprié. Et l'Office peut tout à fait insuffler la création d'un tel outil, susceptible de l'aider, financièrement, dans ses acquisitions foncières. Le département semble une aire d'intervention optimale pour diverses raisons :

- Il s'agit d'une structure lourde qui possède ses propres services, son propre personnel et sa propre gestion : l'établissement demande donc un financement conséquent. Ensuite, il a pour but de favoriser une vision globale et une mise en cohérence des politiques foncières d'un territoire vaste;
- le but d'un EPFL est uniquement de constituer des réserves foncières et non de réaliser des aménagements. Il n'y a donc pas de projet réel derrière les acquisitions. Or, dans le cas de l'OPDHLM, l'usage est simple car unique : l'habitat social.

Grâce à son statut d'outil exécutif de la politique départementale de l'habitat, l'OPDHLM peut pertinemment impulser une démarche visant à fédérer les acteurs départementaux pour créer un outil de type EPFL. Au-delà de la logique « au coup par coup » des ZAD, cette structure permettrait de mener une politique foncière globale à l'échelle du territoire départemental.

2. Les outils d'aménagement

2.1. Les outils du PLU

De nombreux documents d'urbanisme, PLU et cartes communales, sont actuellement en cours de révision [voir carte 11, p.22]. Tout l'intérêt est donc d'intégrer dès maintenant, en concertation avec l'OPDHLM, les projets d'habitat social dans les documents d'urbanisme locaux afin qu'une action cohérente puisse rapidement être engagée. La concomitance de cette étude et de la révision des documents devrait encourager une collaboration accrue entre l'Office et les collectivités concernées afin d'éviter une trop longue procédure de modification des règles et du zonage.

Cependant, ces outils ne définissent pas de limites temporelles pour la mise en œuvre de projets. Il n'y a pas de réel plan d'ensemble, mais de multiples dispositions facilitant la réalisation. Enfin, l'élaboration des documents d'urbanisme reste aux mains de chaque commune. La mise en adéquation des dispositions dépend donc avant tout d'une volonté et d'un souci de cohérence portés par ces municipalités...

2.2. La ZAC

La mise en place d'une ZAC ne paraît pas intéressante pour mettre en place une politique foncière efficace pour l'OPDHLM. En effet, le caractère ponctuel d'une telle opération, le délai de création (deux ans minimum) et la lourdeur de la procédure empêchent d'engager une action rapide.

3. La création d'une SEML :

3.1. Le domaine d'action

La SEML agit sur un secteur relativement large comme les transports en commun, l'offre touristique, la gestion des déchets, le développement économique. Or, l'habitat social est un domaine tout à fait spécifique et donc pas transversal.

Il existe toutefois des SEML créées à des fins uniques : par exemple pour réhabiliter des friches industrielles. La ville de la Ciotat a ainsi mis en œuvre la SEM de Développement Economique et Portuaire afin de restructurer ses chantiers navals.

3.2. Le territoire d'intervention

La SEML se retrouve sur des territoires très variés. Il existe aussi bien des SEML à l'échelle régionale (SEM pour l'Aménagement et l'Equipeement de la Bretagne), que départementale (SEM de l'Oise), ou communale (SEM de la ville de Memmie). Il semble cependant y avoir une taille et un dynamisme critique. Ainsi, les plus petites communes ayant des SEM ont entre 15 000 et 25 000 habitants et sont bien souvent animées par d'importantes agglomérations voisines. La SEML d'Aménagement de Montesson qui semble a priori être une petite structure (un seul employé) et implantée dans une petite commune (13 242 habitants) est en réalité un territoire stratégique : elle est située à 15km au nord-ouest de Paris.

3.3. Les perspectives de développement

Pour être viable, une SEML doit avoir des perspectives de développement passant, entre autres, par l'extension et la rentabilité de ses activités. Or celles-ci restent limitées dans le cas unique d'acquisitions foncières pour l'habitat social. Pour être viable une SEML départementale se devra de diversifier ses activités. Cependant nous comprenons bien que l'habitat dépend et interagit avec d'autres domaines tels que les transports en communs, les équipements à la personne, ... autant de domaines d'action pour une SEML.

Si la mise en place d'une SEML, spécifique à l'habitat social, s'avère quelque peu démesurée, il pourrait en revanche être plus intéressant de se rattacher à une SEML déjà existante : la Société d'Équipement du Limousin, par exemple. Implantée à Limoges, la SELI œuvre dans le domaine de l'aménagement du territoire et plus particulièrement du développement économique ; elle est chargée de la gestion de la Technopole Esther, de la restructuration et de l'extension d'un centre commercial et du Fond d'Intervention des Services, de l'Artisanat et du Commerce (FISAC). Mais son action ne se résume pas seulement au cadre économique ; elle a ainsi participé à la création d'une maison de retraite, à une Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat, à la restructuration du Musée municipal de Limoges.

CONCLUSION

Du fait de sa zone d'action, l'OPDHLM est confronté à une réelle problématique de raréfaction du foncier en Corrèze. L'implantation des grands axes autoroutiers n'a fait que catalyser un phénomène déjà existant : les conflits d'intérêts en terme d'utilisation de l'espace. Ainsi la combinaison, et surtout la concentration, des vocations économiques, résidentielles mais aussi de loisirs du territoire génèrent de réels points de tension. Alors qu'une partie du département demeure enclavé et étranger à toute pression foncière, les zones innervées par les axes structurants subissent une explosion des marchés immobiliers et fonciers. Ce constat est exacerbé pour les aires urbaines de Brive et Tulle.

Dans ce contexte, l'OPDHLM doit exploiter, avec les moyens qui sont les siens, c'est-à-dire assez faibles, les opportunités qui se présentent :

- La première consiste à profiter de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux. Il faudra pour cela développer la collaboration avec les communes et les EPCI en changeant quelque peu de logique : plutôt que de répondre à une demande, l'Office devra prendre l'initiative afin de proposer un zonage favorisant l'implantation de logements sociaux.
- De plus, sa fonction « d'outil » du Conseil Général l'autorise également à engager une réflexion, voire une dynamique, quant à la création d'une structure type Etablissement Public Foncier. Il semble plus efficace de mutualiser et de fédérer les moyens à l'échelle du département plutôt que de créer un EPFL pour chaque agglomération.

A noter que dans le cas des offices, les contrôles liés à la fonction publique alourdissent les procédures. Il est donc primordial aujourd'hui d'anticiper l'évolution du foncier. Or, le fonctionnement du territoire corrézien s'avère relativement simple et prévisible. Cependant, dans l'état actuel des choses l'Office ne peut développer une politique de prospection foncière efficiente. Cette étude n'a pas la prétention de remédier subitement à cette carence, mais de démontrer que les outils, fonciers et d'aménagement, existent d'une part, et que leur mise en œuvre ne sera efficace que par une mise en relation complète des acteurs de l'habitat social d'autre part.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

DRIANT Jean-Claude (sous la direction), *Habitat et villes : l'avenir en jeu*, Editions L'Harmattan, 1992, Clamecy, 161p.

KAUFMANN Jean-Claude, *La vie HLM – usages et conflits*, Les éditions ouvrières, 1983, Paris, 183p.

Rapports et études :

BARBOU Pauline, BLONDEL Cyril, GRELAUD Glawdys, LE PALLEC Cédric, *Le logement social en Creuse*, rapport de stage de groupe Magistère 2, CESA Université François Rabelais, 2006, Tours, 436p

DESCHAMPT Serge, *Problématiques d'agglomération et renouvellement urbain – Les nouveaux enjeux pour les organismes HLM*, DUS projet urbain, Mémoire de fin d'études, CESA Université François Rabelais, Tours, 2002, 66p.

GUIGOU Brigitte, «*Les démarches de Gestion Urbaine de Proximité- Améliorer le quotidien des habitants par une gestion concertée villes-bailleurs*», (IAURIF), septembre 2002.

Revue et articles :

BROUANT Jean-Philippe et JEGOUZO Yves, *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, série Droit de l'Habitat, in *Les Cahiers du GRIDAUH*, n°2, 1998.

CHATEAUVIEUX William et PAGES André, *La construction neuve en Limousin*, Direction Régionale de l'Equipeement, in *Repères*, n°5, mars 2006.

GARCON Nathalie et SIMMONEAU Geneviève, *Le Bassin Brive-Tulle*, I.N.S.E.E. Limousin, in *Focal*, numéro 19, octobre 2005.

"*HLM et gestion urbaine de proximité : améliorer la vie quotidienne des habitants*", Cahier des collections d'Actualités HLM, n° 65, UNFOHLM, juin 2001, 68 p.

« *Actions territoriales. HLM et agglomération* », Collection d'actualités HLM, Octobre 2001.

Observatoire de l'immobilier, *Le marché immobilier : une activité encore soutenue en 2005*, CCI du Pays de Brive, avril 2006.

Webographie :

www.union-hlm.org

www.logement.equipement.gouv.fr

www.office-hlm.org

PERSONNES RENCONTREES

BAILLEURS SOCIAUX :

- Monsieur Continsouzas Bernard, directeur de la Coopérative d'HLM de la Corrèze.
- Monsieur Jouvet, directeur de l'Office Municipal HLM d'Egletons.
- Monsieur Marouby, responsable direction et développement du patrimoine de l'Office Municipal HLM de Brive.

Office départemental HLM :

- Madame Coudert Christelle, service gestion locative.
- Madame Saigne, service comptabilité.
- Mesdames Fagis Paulette et Mas Christel, service marchés.
- Monsieur Montalat Jean-Pierre, service maîtrise d'ouvrage.
- Monsieur Pinardon, directeur de l'office municipal HLM de Tulle et chargé de mission à l'OPDHLM
- Monsieur Tronche Daniel, directeur technique.
- Monsieur Vachal Christophe, responsable construction neuve.
- Monsieur Vinatier Bernard, service technique et contrats d'entretien.

CONSEIL GENERAL :

- Madame Chassaing-Deguine Marie-Pierre, directrice du développement territorial.
- Madame Coudert, directrice adjointe service prévention action sociale.
- Madame Fage Maryse, chef de projet habitat.
- Madame Morin Christine, chargée de mission Corrèze Expansion.
- Madame Weiss Virginie, service informatique.
- Monsieur Chatel Marc, directeur général adjoint du Conseil Général.
- Monsieur Plantady Pascal, directeur général de Corrèze Expansion.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT (DDE) ET DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET (DDAF) :

- Madame Combes Christine, service habitat –secteur social.
- Madame Gagnebé Francine, responsable urbanisme du service aménagement habitat et environnement.
- Madame Garcelon Nathalie, animatrice Habitat du Pays Haute-Corrèze.
- Madame Leyrat Mireille, service statistique agricole.

ASSOCIATION DEPARTEMENTALE pour l'INFORMATION sur le LOGEMENT (ADIL) :

- Madame Durie Fabienne, responsable de l'Observatoire Départemental du Logement.
- Madame Pfeiffer Armelle, directrice de l'ADIL.

CHAMBRES CONSULAIRES :

- Madame Mambrini Anne, responsable de l'observatoire économique du bassin de Brive, de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Pays de Brive.
- Monsieur Bois Emmanuel, chargé de mission industrie du service de promotion industrielle de la CCI de Tulle et Ussel.
- Monsieur Buffandeau François, responsable du service de promotion industrielle et du commerce extérieur de la CCI de Tulle et Ussel.
- Monsieur Couret Thomas, agent de développement local de la CCI de Tulle et Ussel.
- Monsieur Demontjean Henri, responsable du service urbanisme et aménagement de la Chambre d'Agriculture de Corrèze.

COLLECTIVITES :

- Madame Couleau Danièle, maire de Margerides et présidente de la commission habitat de la communauté de communes du Plateau Bortois.
- Monsieur Coste Pascal, maire de Beynat.

- Madame Bournazel Corinne, chargé de mission Habitat, service Habitat et développement territorial de la Communauté d'Agglomération de Brive.
- Madame Picard Valérie, chargée de mission Habitat de la Communauté de Communes du Pays de Ventadour, du Doustre et de la Luzège.
- Monsieur Chopard Nicolas, responsable du projet du ScoT du Pays de Tulle.
- Monsieur Genet Jérôme, responsable du service habitat de la communauté de communes du Pays de Tulle.

- Madame Clément Myriam, chargé de mission habitat du Parc Naturel Régional du plateau de Millevaches.

« DIVERS » :

- Madame Poudret Anne, Responsable Action Sanitaire et Sociale de la Mutualité Sociale Agricole du Limousin site de Corrèze.
- Monsieur Pauty, géomètre topographe.

Quelle politique foncière pour l'Office Public HLM de Corrèze ?



« DIRE » D'ACTEURS - résumé des entretiens -



PERSONNES RENCONTREES

BAILLEURS SOCIAUX

OPDHLM :

- Madame Coudert Christelle, service gestion locative.
- Mesdames Fagis Paulette et Mas Christel, service marchés.
- Madame Saigne, service comptabilité.
- Monsieur Montalat Jean-Pierre, service maîtrise d'ouvrage.
- Monsieur Tronche Daniel, directeur technique.
- Monsieur Pinardon, directeur de l'office municipal HLM de Tulle et chargé de mission à l'OPDHLM
- Monsieur Vachal Christophe, responsable construction neuve.
- Monsieur Vinatier Bernard, service technique et contrats d'entretien.

Autres bailleurs :

- Monsieur Marouby, responsable direction et développement du patrimoine de l'Office Municipal HLM de Brive.
- Monsieur Juvet, directeur de l'Office Municipal HLM d'Egletons.
- Monsieur Continsouzas Bernard, directeur de la Coopérative d'HLM de la Corrèze.

COLLECTIVITES

Conseil Général :

- Madame Chassaing-Deguine Marie-Pierre, directrice du développement territorial.
- Madame Coudert, directrice adjointe service prévention action sociale.
- Madame Fage Maryse, chef de projet habitat.
- Madame Weiss Virginie, service informatique.
- Monsieur Chatel Marc, directeur général adjoint du Conseil Général.
- Monsieur Plantady Pascal, directeur général de Corrèze Expansion.
- Madame Morin Christine, chargée de mission à Corrèze Expansion.

Communes et Communautés de communes :

- Madame Couleau Danièle, maire de Margerides et présidente de la commission habitat de la communauté de communes du Plateau Bortois.
- Monsieur Coste Pascal, maire de Beynat.
- Madame Bournazel Corinne, chargé de mission Habitat, service Habitat et développement territorial de la Communauté d'Agglomération de Brive.
- Monsieur Genet Jérôme, responsable du service habitat de la communauté de communes du Pays de Tulle.
- Monsieur Chopard Nicolas, responsable du projet du ScoT du Pays de Tulle.
- Madame Picard Valérie, chargée de mission Habitat de la Communauté de Communes du Pays de Ventadour, du Doustre et de la Luzège.
- Madame Clément Myriam, chargé de mission habitat du Parc Naturel Régional du plateau de Millevaches.

CHAMBRES CONSULAIRES :

- Madame Mambrini Anne, responsable de l'observatoire économique du bassin de Brive, de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Pays de Brive.
- Monsieur Buffandeau François, responsable du service de promotion industrielle et du commerce extérieur de la CCI de Tulle et Ussel.
- Monsieur Bois Emmanuel, chargé de mission industrie du service de promotion industrielle de la CCI de Tulle et Ussel.
- Monsieur Couret Thomas, agent de développement local de la CCI de Tulle et Ussel.
- Monsieur Demontjean Henri, responsable du service urbanisme et aménagement de la Chambre d'Agriculture de Corrèze.

SERVICES DECENTRALISES DE L'ETAT (DDE et DDAF)

- Madame Leyrat Mireille, service statistique agricole.
- Madame Combes Christine, service habitat –secteur social.
- Madame Gagnebé Francine, responsable urbanisme du service aménagement habitat et environnement.
- Madame Garcelon Nathalie, animatrice Habitat du Pays Haute-Corrèze.

ASSOCIATION DEPARTEMENTALE pour l'INFORMATION sur le LOGEMENT (ADIL) :

- Madame Pfeiffer Armelle, directrice de l'ADIL.
- Madame Durie Fabienne, responsable de l'Observatoire Départemental du Logement.

DIVERS :

- Monsieur Pauty, géomètre topographe.
- Madame Poudret Anne, Responsable Action Sanitaire et Sociale de la Mutualité Sociale Agricole du Limousin site de Corrèze.

BAILLEURS SOCIAUX

1. L'OPDHLM :

Direction des Services Techniques : M. Tronche.

Les **réhabilitations** s'organisent autour de 4 thématiques :

1. la **sécurité** : incendie (détection, désenfumage, isolement de chaufferies...), électricité et garde-corps ;
2. la **maintenance** : réfection de toitures et de façades, changements de canalisations ;
3. **l'économie d'énergie** : changement des menuiseries extérieures, isolation du bâtiments, remplacement de VMC, amélioration des systèmes de chauffage ;
4. **le confort** : revêtements de sols pour remédier aux problèmes d'acoustique, remplacement d'appareils sanitaires.

Chaque réhabilitation fait l'objet d'un diagnostic chiffré, réalisé en interne ou par un bureau d'étude. Suite à cela, les interventions prioritaires sont définies à l'occasion de réunions de concertation avec les locataires, auxquels il est demandé de hiérarchiser les problèmes.

Les financements possibles sont limités à 13000 euros par logements + une augmentation de loyer.

Les **conventions** : en cas de construction neuve, une convention est passée avec l'Etat. Elle concerne notamment le montant et la révision des loyers, ainsi que la réservation de logements à certains revenus.

Les **actes administratifs** : ils sont conservés aux hypothèques afin de garder une trace des servitudes liées au foncier et à la propriété.

Les conventions signées avec l'Etat sont publiées dans la conservation des hypothèques et à ce titre s'imposent comme servitudes.

Déroulement de la procédure foncière en amont de la construction d'un programme de logements :

1. intérêt de la mairie.
2. rencontre Direction des Services Techniques (DST) avec la mairie pour comprendre la volonté communale.
3. réunion du comité d'administration de l'OPDHLM pour évaluer la pertinence du projet.
4. nouvelle rencontre DST et mairie pour traiter de la question du foncier.
5. achat du foncier (négociations et si la transaction est supérieure à 75 000 euros, estimation du service des domaines, qui établit un prix sur lequel bénéficie d'une marge de 10%).
6. appel d'offre pour le maître d'œuvre, choix du mieux-disant en commission.
7. rencontre maître d'œuvre – DST – mairie.
8. avant projet sommaire (APS).
9. présentation de l'APS à la mairie.
10. lancement de l'opération proprement dite : permis de construire, appels d'offre travaux...

Cette démarche foncière se finalise par l'acquisition des droits à construire soit en devenant directement propriétaire du terrain, soit en contractant un bail emphytéotique de 57 ans.

Direction de l'Office municipal de Tulle : M. Pinardon.

Pistes de travail :

- Question de développement territorial ;
- A20 et A89 ont développé les activités logistiques, fortes consommatrices de foncier ;
- Le Bassin de Brive rattrape peu à peu celui de Limoges ;
- Les industries de pointe sont un atout du territoire.

Détails à étudier :

- Développement des communes entre les recensements pour voir si l'axe Tulle-Brive-Terrasson domine toujours bel et bien ;
- Trajets pendulaires (plutôt Terrasson-Brive ou Brive-Terrasson), afin de discerner les pôles de travail.

Problématique du foncier :

- Etude du marché foncier, notamment des répercussions de la loi Besson (est-ce que création de logement surtout locatif... etc. ?) ;
- Comment le logement social public a-t-il évolué comparé aux autres acteurs du logement social et privé ? ;
- Analyse du marché pour discerner les besoins (accession à la propriété, personnes âgées mises en location...) ;
- Loi SRU : article 55 ;
- Opportunité en fonction des documents d'urbanisme, plus value lorsqu'un terrain pas constructible devient constructible (analyse des cartes), mise en place des réseaux marque des potentialités de développement.

Les bailleurs sociaux :

Il existe 5 types d'intervenants dans le domaine du logement social :

- Les offices publics HLM ;
 - Les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) ;
 - Les Sociétés Anonymes d'HLM : sociétés de droit privé avec compétence double (location et accession) ;
 - Les Sociétés coopératives d'HLM : accession et location avec statut coopératif (très lourd en gestion) ;
 - Les Sociétés de crédit immobilier : compétences limitées sauf dans le logement très social, mais ces sociétés complètent leur activité avec de la promotion immobilière et de crédit par le biais de filiales.
- } Organismes publics avec compétences de logement locatif (loi de 1895)

En Corrèze :

- 4 Offices HLM ;
 - 1 société coopérative : la Coprod ;
 - S. A. Polygone ;
 - S. A. Domocentre.
- } ➔ **Concurrence HLM**

A noter que dans le cas des offices, les contrôles liés à la fonction publique alourdissent les procédures, d'où la nécessité d'anticiper le foncier.

Le rapprochement des offices du département est envisageable (notamment pour diminuer les coûts de fonctionnement), mais ce projet n'est pas encore formalisé.

L'office départemental est rattaché à l'autorité du Conseil Général et exerce ses compétences sur tout le département. L'office municipal de Tulle est présidé indirectement par le maire de Tulle. Son fonctionnement n'est pour l'instant pas idéal (plan de redressement). La volonté de rapprocher les deux offices date de 2001. Alors qu'une réelle fusion n'a pas été possible pour diverses raisons, aujourd'hui la direction commune fait l'objet d'une convention (mise à disposition pour l'office départemental du directeur de l'office municipal à mi-temps).

Le financement actuel dépend de la loi de cohésion sociale avec deux objectifs :

- Développer la construction de logements sociaux pour répondre à la demande (engagement financier) ;
- Traiter les problématiques des grandes cités urbaines, par le biais de moyens conséquents imputés aux agences extérieures (ANRU) à qui il revient d'attribuer les fonds pour les différents ministères (logements, politique de la ville, éducation...).

Service Gestion Locative :

Ce service gère les demandes de logements sociaux et dépend d'une commission d'attribution mensuelle. Il s'occupe en fait de toutes les démarches situées en amont de la première location :

Traitement des dossiers de demandes de logements

- Numéro unique ;
- Commission d'attribution mensuelle, composée de 6 personnes, représentant la CAF, le préfet, les locataires et le Conseil Général. Avant cette commission, le service gestion locative opère une mise à jour des départs afin de pouvoir établir un lien entre les logements vacants et les demandes ;
- Edition et suivi du contrat de location ;
- Envoi des dossiers d'Aides Personnalisées au Logement ;
- Suivi des prélèvements ;
- Instructions des aides.

A noter qu'un logement HLM peut être vendu au locataire à conditions que ce dernier l'occupe depuis 3 ans et que le logement soit construit depuis au moins 10 ans.

2. Office Municipal HLM de Brive-la-Gaillarde :

Direction et développement du patrimoine : M. Marouby.

La **politique foncière** ne diffère pas de celle de l'OPDHLM. A savoir que la « récupération foncière » s'effectue par des prises de renseignements réguliers auprès d'agences (type FNAIM), des remontées d'informations par les acteurs locaux et une étroite collaboration

avec les collectivités (CAB et maires). S'ensuit l'étude de faisabilité des projets : par rapport aux documents d'urbanisme en vigueur puis par rapport à la viabilité financière.

La politique foncière consiste donc essentiellement en une « pêche aux informations » et à une réponse aux requêtes des maires (à noter que l'OPHLM de Brive intervient sur le territoire de la CAB mais aussi sur certaines communes du périmètre du SDAU, comme Donzenac). Et même s'il n'y a plus de foncier disponible à Brive, il faut souligner le développement constant du marché immobilier (soutenu par les projets portés par l'ANAH par exemple, qui ne concernent que le privé).

3. Office Municipal HLM d'Egletons :

Direction : M. Juvet.

L'Office n'intervient que sur le foncier d'Egletons et étend exceptionnellement ses compétences à quelques communes avoisinantes. De plus, les terrains ont toujours été cédés pour l'euro symbolique à l'Office, **opérateur unique sur le territoire communal** (pas de concurrence en terme de logement locatif pure, même si la COPROD commence à intervenir dans le domaine de la location-accession).

Le parc de l'Office d'Egletons représente 518 logements, et n'est concerné que par une vacance technique (pour travaux). Actuellement, il n'existe **aucun besoin** en constructions neuves sur le territoire d'Egletons : les demandes sont peu nombreuses et les familles de plus en plus fragiles financièrement. L'office privilégie donc l'entretien du parc existant et la qualité des services aux locataires.

4. Coopérative HLM de Corrèze :

Direction : M. Continsouzas.

La Coopérative HLM intervient sur 2 départements, la Creuse et la Corrèze. Fondée en 1968 (elle ne s'occupait jusqu'en 1985 que de l'accession à la propriété, puis a étendu ses compétences à la location). Aujourd'hui la Coprod gère un parc de 1400 logements, dont 90% de pavillons. Le rythme de constructions neuves s'élève à environ 40 pavillons par an. A noter que la Coopérative n'engage pratiquement **plus de réhabilitation**, essentiellement dans le but de mieux répondre à la demande. Dans ce secteur rural, les gens veulent du terrain et délaissent donc les appartements en centre-bourg.

La Coprod n'intervient que sur la demande des mairies. Il n'existe donc **aucune démarche de prospection foncière**, même si la Coprod doit faire face comme les autres bailleurs sociaux à la hausse du prix du foncier. Les opérations sont de plus en plus difficiles à équilibrer, et l'injection de fonds propres devient obligatoire. Néanmoins, il faut souligner que même avec un foncier à 0% du coût de l'opération (cas général pour la Coprod qui obtient le terrain gracieusement des communes demandeuses), les bailleurs sociaux sont confrontés à la hausse générale des prix de la construction (40 à 50% en 5 ans). A terme se pose donc la question de la viabilité des opérations de construction de logement social.

COLLECTIVITES

1. Le Conseil Général (CG):

Direction générale : M. Chatel.

La maîtrise foncière :

Pour commencer, il faut rappeler que la maîtrise foncière n'est pas une compétence du CG. Ce domaine dépend des collectivités de base, communautés de communes et communes, seules à pouvoir élaborer et modifier les documents réglementaires d'urbanisme.

A titre d'exemple, lorsque le CG veut faire une zone industrielle, il a la compétence d'aménager cette zone mais pas de modifier les documents d'urbanisme dont elle dépend.

L'OPDHLM peut donc seulement inciter les communes, qui restent maîtres absolus dans ce domaine.

Faits marquants du territoire corrézien :

- Augmentation de la population de 5000 à 6000 personnes depuis le dernier recensement (alors que perte inexorable durant tout le 20ème siècle). Cela se traduit par une demande de constructions neuves :
 - un mouvement concentré sur l'arête dorsale « Brive-Tulle-Eggleton-Ussel » et le carrefour autoroutier de Brive.
 - même dans les communes les plus retirées
- Développement des zones industrielles pour anticiper l'arrivée des autoroutes : le CG assumant ces projets trop lourds pour les communes.
- Demandes de plus en plus importantes d'habitat dans la région de Tulle, générées par la vente de terrains par des promoteurs.
- Les premiers résultats de l'opération « Corrèze de demain », démontre que les cantons situés au sud-est de la Corrèze se félicitent du développement de Brive et sont heureux de leur éloignement. A l'inverse les cantons du nord-est se sentent lésés.
- Le maillage du département par le réseau routier, effectué de 1985 à 1995, est désormais complété par le raccordement des divers axes (échangeurs...). Ces priorités relatives des infrastructures doivent freiner le développement hégémonique de Brive en permettant aux personnes de rester dans les zones rurales.

Marier harmonieusement le développement économique et la vie rurale :

La politique du CG consiste aujourd'hui à développer la Corrèze mais sans dégrader le cadre naturel. Cet objectif passe par les désenclavements routier et numérique (ADSL et téléphonie mobile), le développement des services à la population (petite enfance, multi-service...) et des activités de loisirs. Toutes les actions concourent à favoriser l'habitation des villages.

Le but est de « rattraper » l'activité économique de la capitale régionale, Limoges, en profitant de la position de croisement routier. Il faut cependant prêter attention à la maîtrise de l'urbanisation afin d'éviter les problèmes classiques des grandes conurbations.

Il est indéniable que la Corrèze est un département rural. Aussi, il convient de traiter urgemment des thématiques telles que l'ADSL, la téléphonie mobile, la voirie... afin de pouvoir attirer les populations, et surtout les stabiliser. L'accent est mis sur le retour des retraités (une « clientèle » particulièrement favorisée par le CG), l'accueil des populations

étrangères (Anglais et Hollandais). et les jeunes. La réflexion pour favoriser l'installation de ces derniers démontre l'importance du logement social comme levier d'action.

Agence « Corrèze Expansion » : Mme. Morin et M. Plantady.

Mission :

Corrèze Expansion est la cellule économique du Conseil Général. A ce titre, elle joue le rôle d'interface entre les entreprises et les collectivités afin de créer une synergie sur l'ensemble du territoire corrézien. Cela passe par une phase de prospection exogène des entreprises afin de les attirer dans le département, donc une mission de promotion. Mais aussi par une aide aux entreprises par le biais d'accompagnement et du suivi des dossiers, ainsi que par la mise en œuvre d'un effet de levier par des aides financières.

Cet organisme est concerné en premier chef par la recherche de foncier pour les activités économiques. Dans le cadre de la promotion et de la commercialisation du territoire, Corrèze Expansion est accompagnée pour le volet technique par les Centres Départementaux Techniques, et par les 3 Syndicats Mixtes d'Aménagement (SYMA du Pays de Brive, de Haute-Corrèze et du Pays de Tulle). Ces derniers sont apparus à l'occasion du croisement des deux autoroutes A20 et A89, lorsque le Conseil Général a décidé de procéder à des réserves foncières aux confins des autoroutes.

Outils :

L'outil de fonctionnement primordial de l'agence est une « cellule entreprise » qui se réunit tous les deux mois. Sont alors passés en revue tous les dossiers de développement endogène, afin de mettre en réseau les acteurs concernés par l'implantation de telle ou telle activité.

Pour mener à bien ses diverses missions, l'agence de développement utilise également des outils spécifiques :

- Une présentation de l'offre foncière par le moyen d'un répertoire des Zones d'Activités qui collationne l'ensemble des réserves foncières encore disponibles ;
- Un prêt participatif qui permet d'avoir un effet de levier.

A noter que ces actions ne s'opèrent pas sans difficulté à cause notamment de la concurrence entre les divers acteurs présents sur le territoire, alors que la demande d'implantation d'activités ne cesse de diminuer (du fait d'une offre étrangère en pleine expansion). De plus se pose un réel problème de portage immobilier en zone rurale, les crédits bailleurs se faisant de plus en plus rares.

L'action de l'agence de développement Corrèze Expansion s'inscrit donc dans le fonctionnement d'un territoire encore rural, mais en train de s'ouvrir. Tout l'enjeu réside donc dans sa capacité à s'adapter aux besoins propres de la Corrèze.

Service prévention action sociale : Mme. Coudert

Etat des lieux : aujourd'hui en Corrèze, diverses problématiques liées au logement s'expliquent par l'existence de « lieux de tension ».

- Le bassin de Brive : la demande y est très élevée, mais l'offre existe, sociale (pas suffisante par manque de moyens) ou privée (nombreux programmes récents ou en cours).
- Le reste du département : le parc social n'est plus adapté à la demande, et même si les corréziens se reportent sur le privé, l'offre ne répond pas à leurs attentes.

Politique du Conseil Général : actuellement les grands axes de cette politique sont en cours de définition, et leur mise en œuvre s'opérera grâce aux outils suivants :

- Contribution du Conseil Général à la sauvegarde du patrimoine corrézien ;
- Service immobilier ;
- Convention avec le crédit immobilier pour aider les personnes en difficulté à finaliser leur projet de réhabilitation ;
- L'observatoire départemental du logement (ODL).

Cet ODL ne concerne pour l'instant que le parc public avec le numéro unique. Cependant il doit s'imposer à moyen terme comme un réel outil d'aménagement du territoire qui permettra de connaître précisément l'existant et de mieux cerner la demande.

De plus, il s'intéressera également à l'environnement de la problématique logement, et donc aux disponibilités foncières. Aujourd'hui on assiste en Corrèze à un phénomène de construction massive en milieu péri-urbain, et donc de grignotage au détriment des réserves foncières.

Ainsi, la double vocation de l'ODL doit s'affirmer au fil du temps :

- Cerner la demande la population pour le parc public
- Observer et analyser afin d'avoir une vision globale et affinée du logement corrézien.

Service développement territorial : Mme. Chassaing-Deguine.

Ce service est en charge des politiques contractuelles

- Programme LEADER ;
- Contrat de Pays ;
- Parc Naturel Régional ;
- Contrats Départementaux de Développement Local.

Le développement territorial concourt à inverser une tendance démographique négative. Alors que l'agence Corrèze Expansion s'occupe plus du volet économique, ce service gère l'accueil des nouvelles populations (propre population du département ou nouveaux arrivants). Cet accueil passe par l'accompagnement des intercommunalités, les conventions avec des organismes luttant contre la désertification des villages, soutien financier à des projets de vie (aide à la reprise, à la cession...).

On assiste en effet aujourd'hui à un retour à la campagne (bénéfique au département) motivé par divers facteurs : l'épanouissement des enfants (sécurité...), le désenclavement du territoire, un taux de chômage assez faible (même s'il n'y a pas « pléthore » de travail)... Il

est donc important de profiter de ce mouvement, pour exploiter la valeur ajoutée (les compétences) des nouveaux arrivants et ainsi attirer les entreprises.

Pour ce faire, les projets structurants continuent d'être mis en œuvre :

- L'aéroport de Brive-Souillac : avec toute la problématique du low-cost, qui risque de faire de la Corrèze un pays de résidences secondaires ne vivant que 6 mois de l'année. L'aéroport constitue cependant un atout en terme d'image et d'accueil de nouvelles populations, et à ce titre il faut veiller à l'harmonie de ses retombées, démographiques et économiques.
- L'équilibrage du développement départemental : éviter la macrocéphalie de Brive, en n'oubliant pas la Haute-Corrèze et en exploitant au maximum l'outil d'aménagement du territoire qu'est l'A89.

2. Les communes :

Mairie de Margerides et commission habitat du Plateau Bortois : Mme. Coulaud..

La Haute –Corrèze se situe actuellement dans une démarche politique visant à **accueillir de nouvelles populations et à conserver celles présentes**, en s'appuyant largement sur l'atout que constitue le **cadre naturel de qualité**. Pour ce faire, les maires insistent sur le besoin en logements (soit par réhabilitation, soit par construction neuve). Mais ce besoin est difficilement quantifiable du fait de la **multiplicité des demandes**. D'où l'intérêt de l'observatoire du logement qui permettra de justifier (ou non) la demande de logements avec plus de recul. Et ainsi de dégager les zones de pression réelles.

L'OPDHLM permet aux communes de créer du logement social, dans la forme la plus demandée actuellement, l'habitat individuel. Cet outil du département pour développer sa politique de logement et participer à l'aménagement du territoire, s'impose comme l'opérateur des communes en milieu rural. Cependant l'OPDHLM souffre d'une mauvaise image, du fait d'une politique d'entretien peu efficace, un vieillissement du parc de logements et un accueil de populations en marge. Il doit donc reconquérir cette image.

D'ailleurs, l'OPDHLM doit faire face en Haute-Corrèze à un problème de concurrence avec la Coprod, opérateur qui ne construit que des pavillons. Dans le cas de Margerides, le commune s'est fait « embrigader » par ce bailleur privé, en l'absence de réponse de l'OPDHLM.

La question du foncier : paradoxalement ces communes rurales entourées de grands espaces manquent cruellement de terrains constructibles. Le milieu agricole exerce encore une pression forte sur le marché foncier. De plus, les néo-ruraux ne désirent plus habiter en lotissement mais souhaitent s'implanter sur des parcelles plus grandes.

Il découle de cette situation un fort intérêt pour les documents d'urbanisme, qui restent cependant difficiles (voire peu pertinents) à mettre en œuvre pour des petites communes. Il en va de même pour le droit de préemption, qui apparaît très coercitif, pour des élus très « proches » de leurs administrés. Sans compter que la vision, et l'intérêt, communautaire sont encore peu développés.

Ces lacunes viennent s'ajouter au problème de superposition des strates des collectivités dans le domaine de l'habitat. Tout l'enjeu consiste à coordonner les diverses actions menées, et à intégrer les politiques des diverses entités les unes aux autres.

Mairie de Beynat : Mme. Coste.

Le PLU intercommunal du canton de Beynat vient d'être terminé et doit être adopté dans les jours à venir. Il n'a pas été prévu d'emplacements réservés. Le canton bénéficie encore de terrains à prix abordable mais la pression foncière de l'aire de Brive commence à se faire sentir. Aussi le PLU prévoit 188 ha de zones constructibles, surface importante permettant de créer une offre et ainsi d'éviter la spéculation foncière.

La territoire ne semble absolument pas concerné par la construction de nouveaux logements sociaux. Il préfère les opérations types OPAH qui permettent de rénover un important parc ancien existant.

3. Les groupements intercommunaux :

Service Habitat et développement territorial Communauté d'Agglomération de Brive (CAB) : Mme. Bournazel.

Le territoire de la CAB est couvert par l'Office Municipal HLM de Brive.

Aspect foncier :

La CAB a mis en place un guide des aides (prise en charge de la charge foncière, jusqu'à 3000 euros/logements). L'accent est mis sur la politique foncière, avec une absence totale de pouvoir de la CAB, les PLU communaux étant toujours en cours d'élaboration.

Le marché immobilier :

L'offre privée est très développée dans le bassin de Brive et à des prix équivalant ceux du logement social. La fourchette séparant le privé du social se resserre donc. Sans compter que les programmes privés continuent de se multiplier à l'heure actuelle, et vont de fait concurrencer le logement social.

Ce phénomène est accentué par les priorités poursuivies par les politiques communales et intercommunales : on privilégie avant tout le développement économique et l'assainissement. La CAB poursuit cependant un projet de carte de l'habitat, par Système d'Information Géographique (SIG). Cette carte devrait permettre de répertorier entre autres les terrains intéressants pour le logement social et ainsi faciliter les acquisitions foncières. Mais ce projet souffre d'un manque de fonds et du peu d'investissement des élus.

Le dispositif de la maison à 100 000 euros sera bientôt à évaluer

Le logement social :

La question de fond est de savoir où loger les personnes en difficulté (faut-il rester sur du logement ancien). La CAB reste une communauté rurale, et il est donc plus difficile de construire du collectif (à cause des idées préconçues). De plus, on constate de réels problèmes de compréhension avec l'article 55 de la loi SRU.

D'autant plus qu'à chaque territoire s'impose des solutions propres : peut-on parler de franges de population très défavorisées à Brive ? Peut-on y appliquer des politiques foncières similaires à celles très novatrices appliquées dans le Nord-Pas-de-Calais par exemple ? Comment dépasser le manque de vision prospective caractéristique de la Corrèze pour exploiter au mieux les nouvelles dispositions à mettre dans les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ? Comment favoriser l'installation des cadres sur le territoire (ou plus largement accompagner l'augmentation démographique par le développement économique), afin d'éviter l'effondrement du marché immobilier ?

A noter qu'en Limousin, le préfet de région n'a donné aucune délégation pour l'attribution des aides à la pierre.

Service Habitat Communauté de Communes du Pays de Tulle : M. Genet.

La jonction des aires de Brive et Tulle est imminente : il découle de ce fait **une explosion des prix du foncier** dans la zone « tampon » (Saint-Germain, Saint-Mexant...), à tel point qu'il devient quasiment impossible d'acheter du terrain. Alors que son statut de cité administrative Tulle attire plus les 40-50 ans, l'attraction de Brive (culture et magasins) concerne plus les 20-35 ans.

La Communauté de communes du Pays de Tulle compte 2 lieux d'activité intense en terme d'habitat sur son territoire :

La Partie Sud-Ouest (Favars – Saint-Mexant – Sainte Féréole) :

- la part du privé y est très importante (location de pavillons) ;
- un gros problème de foncier se pose car les communes n'ont pas réservés de terrains destinés à la construction, et le marché ne peut compter que sur les opportunités du privé. Or, il s'agit essentiellement d'une offre permise par des personnes extérieures au département (bordelais, lyonnais...) profitant de donations, et qui profitent de la pénurie pour imposer des prix élevés.

Cette zone est particulièrement traitée dans le PLH avec les Zones Habitat d'Intérêt Communautaire. La communauté de communes les achète, les viabilise et les revend à des tarifs avantageux (exemple du lotissement de Saint-Mexant)

La ZAC de l'échangeur.

On peut souligner qu'une attention toute particulière est portée à ces deux zones, car la proche couronne de Tulle ne présente plus de foncier disponible.

Dans cette question de **pénurie de terrains constructibles**, on discerne toute l'importance du renouvellement des documents d'urbanisme, comme levier de reconquête du foncier. Encore plus dans une région rurale où l'attachement à la terre est fort, ou, à l'inverse, les gros propriétaires n'ont aucun scrupule à spéculer. Même s'il n'existe pas pour l'instant de projection foncière, les mentalités évoluent.

Dans ce cadre, la communauté de communes tente de gérer la cohérence du territoire.(mini-observatoire communautaire du logement, pas encore formalisé, mais qui profite d'ores et déjà de bonnes remontées d'informations grâce aux notaires, aux agences et aux journaux). M. Genet (en tant qu'élément unique de ce mini-observatoire) constate que la demande sur le

foncier concerne surtout les 28-50 ans. Les couples avec enfants (40-45 ans) se tournant plus vers la construction alors que les 20-30 ans préfèrent la réhabilitation.

Il est indispensable pour être pertinent de recouper les demandes de logements. Les personnes ne désirent pas s'éloigner de la ville pour retrouver le même style d'habitat, type collectif par exemple. Il faut compenser cet éloignement par un grand logement et par un jardin, d'une surface importante d'ailleurs.

Un des enjeux sera également de profiter du retour des pré-retraités et des retraités pour reconquérir les centre-bourgs.

Direction du projet du SCoT du Pays de Tulle : M. Chopard.

Il a été décidé début 2005 de réviser le Schéma Directeur du Pays de Tulle en Schéma de Cohérence Territoriale (périmètre élargi de 28 à 37 communes). Il est actuellement en pleine élaboration, deux bureaux d'études étant mandatés, respectivement pour les parties prospective et environnementale. Fin 2006, les divers scénarii envisageables pour le développement du territoire du SCoT seront établis. La rédaction proprement dite du document d'orientation est censée être achevée mi-2007.

Le SCoT est de façon générale un document censé répondre aux problèmes d'étalement urbain par la mise en œuvre de politiques d'habitat, de transports... Le type de problème présent sur le territoire corrézien, mais à un degré moindre que pour les grandes agglomérations. En effet la moitié des communes faisant partie du périmètre du SCoT ont moins de 500 habitants ! Aussi, la pression foncière sera abordée principalement sous la problématique agricole et non urbaine.

Il est primordial de traiter la question de la mobilité des habitants. Tulle est déjà une des plus petites villes de France avec 2 lignes urbaines. Il semble donc impératif de fédérer les acteurs locaux pour mettre en place des systèmes de transports à une échelle plus importante (co-voiturage, transports à la demande...).

CHAMBRES CONSULAIRES :

Observatoire économique de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Pays de Brive : Mme. Mambrini.

La CCI va lancer à court terme une étude de comparaison des loyers du secteur privé et du secteur public.

Projets commerce – distribution :

A terme, une conurbation Brive-Terrasson va apparaître. Le souhait des collectivités est de rééquilibrer ce développement à l'Est jusqu'à Tulle (projet Corrézium). Ce rééquilibrage est bien évidemment favorisé par le contournement nord de Brive (A20).

Cependant, le foncier de qualité tend à se raréfier dans la proche région de Brive, et à terme les terrains entre Brive et Tulle vont devenir les plus intéressants (position d'équidistance entre les aires urbaines et réservoir de main d'œuvre). La « poussée » avérée à l'Ouest de Brive va donc logiquement se déplacer sur l'Est.

Ce développement économique est largement permis par la **facilitation des flux**, qui entraîne elle, une **forte consommation foncière**. Ainsi les projets en cours vont accentuer ce phénomène :

- Contournement Nord de Brive ;
- Déviations de Larche et Uzerche ;
- Création d'un 4ème SYMA, pour marquer l'entrée sur le territoire corrézien ;
- L'Aéroport Brive-Souillac.

De fait, le manque de disponibilité foncière va s'accroître (la CAB refuse d'ailleurs déjà des investisseurs à cause du manque de place !). La prospection est de plus limitée à 3 SYMA et le foncier de qualité grignoté au profit de l'habitat par l'urbanisation galopante.

Or, l'aire de Brive concentre 70% de l'activité économique corrézienne et 50% de la population sur seulement 1/3 du territoire départemental. On peut donc imaginer un développement futur dirigé vers le Lot et La Dordogne.

Attention cependant à relativiser le bon développement économique de Brive ! Il existe d'autres croisements de l'A89 situés à des endroits stratégiques : tel que Libourne, Riom qui bénéficie de la saturation du foncier de Clermont-Ferrand et Roanne, situé en plein dans le couloir rhodanien.

Service Urbanisme et aménagement de la Chambre de la Chambre d'Agriculture de Corrèze: Mme. Demontjean.

Pour obtenir des données concernant l'évolution des prix du foncier agricole, mieux vaut s'adresser à la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) du Limousin.

En Corrèze le prix des terrains a augmenté, plus que pour les deux autres départements du Limousin. Ce fait s'explique logiquement par une très forte demande de certificats

d'urbanisme et de permis de construire. Alors que l'on traitait 300 demandes/an, il y a 3 ans, on en traite aujourd'hui 1600/an !

Le mitage foncier :

Ce phénomène oblige à une grande vigilance concernant le phénomène de mitage urbain. Les services de l'Etat préconisent l'élaboration des PLU et des cartes communales, notamment dans l'arrondissement de Brive. Cette zone se caractérise en effet par :

- une population plus nombreuse que sur le reste du territoire ;
- un parcellaire plus petit ;
- une densité d'habitat plus élevée que la moyenne et la haute Corrèze.

Cependant, dans certains cas le « mal est déjà fait », et l'urbanisme se veut complètement irraisonné (200 piscines privées à Ussac).

Les évolutions de modes de vie des exploitants agricoles :

Aujourd'hui de nombreux agriculteurs éleveurs de bovins quittent les centres des villages. Afin de respecter les normes du principe de réciprocité concernant le recul par rapport aux bâtiments agricoles, mais aussi dans un souci de praticité Ce phénomène engendre la libération d'un patrimoine bâti ancien en plein bourg qui attire les **acheteurs étrangers** (anglais notamment) et concourent à faire grimper les prix de l'immobilier en zone rurale.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT (DDE)

Service Habitat – secteur social : Mme. Combes.

Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) émane de la loi Besson et permet :

- Une solvabilisation des ménages, avec les aides à la personne (Fond Solidarité Logement) ;
- Une offre de logements adaptés et décents (Fond Commun Logement, propre à la Corrèze).

Ce service de la DDE fait partie intégrante du Conseil en Habitat Social, avec le Conseil Général et les services sociaux. Ce dernier intervient lorsqu'il n'existe aucune possibilité de loger une famille en difficulté.

Plus généralement on note aujourd'hui une demande d'habitat essentiellement pavillonnaire. Ce qui aboutit sur de petits complexes d'habitation. Mais de plus en plus de personnes ne se permettent plus un parcours résidentiel « classique ». Ils rentrent dans les logements HLM, sans pouvoir en sortir. Ce changement est dû :

- A des problèmes de charges et de loyers : il devient parfois impossible pour les ménages de payer le différentiel (les aides étant calculées sur la base du loyer et non des charges). Aussi il semble plus pertinent de minorer les charges, les loyers étant plafonnés.
- Des budgets familiaux de plus en plus tendus : désormais les ménages avec un seul salaire ont des difficultés à « joindre les deux bouts ».

Il semble donc pertinent aux services du secteur social d'engager une réflexion sur la qualité des logements. Pourquoi ne pas engager des coûts de revient moindre, sans pour autant négliger l'attractivité et des éléments fondamentaux tels que les économies énergétiques.

Direction urbanisme du Service Aménagement, Habitat et Environnement (SAHE) : Mme. Gagnebé.

La question foncière en Corrèze :

L'idée de prospective foncière est encore très peu répandue en Corrèze. Aussi malgré le nombre important de documents d'urbanisme élaborés, très peu de communes ont prévues des emplacements réservés. Et pourtant les conflits d'usage relatifs aux terrains et le mitage de la partie Nord-Ouest du bassin de Tulle font « flamber » les prix du foncier, dans une campagne très convoitée par Limoges et par Brive.

En Haute-Corrèze les enjeux sont différents avec une ville qui tire son épingle du jeu (Ussel), au sein d'un territoire en proie aux problèmes de désertification et de tourisme. Dans cette

région on se concentre plus sur la restauration du patrimoine existant. [Exemple stigmatisant de la Vallée de la Dordogne avec peu d'emplois, une désertification prononcée et des rachats de patrimoine par les étrangers]

La réflexion foncière s'effectue plus facilement à l'échelle intercommunale, avec une problématique latente de mitage urbain. Or, on sait qu'à moyen terme cette utilisation du territoire va poser problème avec la hausse du prix des carburants notamment. Comment les gens vont effectuer les divers déplacements de leur commune rurale vers les lieux de travail, de commerce, de loisirs... ? L'élaboration d'un réseau de transports en commun efficace doit impérativement être abordée. Et cela ne peut se faire au minimum qu'à une échelle intercommunale en Corrèze.

C'est dans ce contexte que doit être traitée l'implantation des logements sociaux

Les Schémas de Cohérence Territoriale :

A l'origine on avait 2 schémas directeurs contigus, celui de Tulle (28 communes) ayant été plus rapidement élaboré, en 1992, que celui de Brive (42 communes), en 2000. Ces deux cités sont confrontées à des problématiques différentes :

- Tulle, cité dite « administrative », reste très centrée sur sa relation à l'Etat (il y a encore peu 60% de la Taxe Professionnelle était versée par l'armée de Terre).
- Brive doit son développement essentiellement à sa position de carrefour (dès le croisement des voies ferrées début du 20ème siècle), qui lui a permis d'appuyer son expansion sur des activités liées aux transports et à l'agro-alimentaire, puis de s'ouvrir à de nouvelles activités (mécanique...).

Dans l'idéal, la maîtrise du foncier devrait être une émanation des SCOT, avec à titre d'exemple un Etablissement Public Foncier faisant office de portefeuille des opérations foncières. Mais il semble utopique de croire en un EPF départemental, il s'agirait certainement plus d'EPF d'agglomération (comme c'est le cas à Clermont Ferrand).

AGENCE DEPARTEMENTALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT (ADIL)

Direction de l'ADIL : Mme. Pfeiffer.

Observatoire Départemental du Logement : Mme. Durie.

L'Observatoire du logement, à l'initiative du Conseil Général et de l'Etat, est effectif depuis 2000. Son but premier est de mieux cerner la demande sociale, notamment par le biais du numéro unique.

A noter que la mise en place d'un répertoire unique est pour l'instant freinée par la mise en place d'une interface informatique devant éviter la double saisie aux offices.

Actuellement cet observatoire est donc encore en **phase de structuration**. Les chiffres dont il dispose ne sont pour l'instant que des données statistiques « brutes ». Elles permettent néanmoins de mieux cerner les particularités des parcs locatifs, sociaux dans un premier temps, et privés par la suite.

Une fois l'ensemble des données relatives aux parcs HLM centralisé, l'observatoire deviendra un **outil d'aide à la décision et un moyen de répondre aux enquêtes** de l'Etat

Observations concernant le comportement des habitants corréziens : le Corrèze suit l'évolution générale. On assiste à la disparition du parcours résidentiel classique, au profit d'une accession à la propriété de plus en plus rapide, notamment chez les jeunes couples.

MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE (MSA)

Direction Action Sanitaire et Sociale : Mme. Poudret.

La MSA a une obligation d'action sanitaire et sociale. A ce titre, elle dépend du nouveau plan d'action sanitaire et sociale en vigueur dans le Limousin, et qui concerne les axes suivants :

- Famille, enfants, jeunes ;
- Gérontologie ;
- Précarité et emploi.

Le logement constitue donc une priorité dans l'action de la MSA, transversale avec la santé.

L'aide individuelle se décompose ainsi :

- Les prêts :
 - Amélioration de l'habitat (prêt légal qui ne concerne que les familles) ;
 - Prêt logement, actuellement essentiellement pour des opérations de réhabilitation ;
 - Prêt à l'équipement des ménages ;
 - Prêt à l'amélioration de l'habitat des personnes âgées ;
 - Le secours : il se caractérise surtout par des prêts à taux très faibles pour des personnes en situation financière désastreuse.

Dans le cadre de cette aide individuelle, l'accent est mis sur la prévention avant une précarisation irrémédiable.

Les Partenariats :

- Le PDALPAD : la MSA fait partie du comité technique et d'opérations, et constitue également un partenaire financier. Le Fond Social Unique permet d'apporter une aide individuelle relativement aux problématiques énergie, logement et téléphone. Ce fond s'avère pertinent pour la MSA au sein d'un territoire encore très rural où le taux de propriétaires est très important, mais où la précarité est élevée.
- La lutte contre le logement non-décent : l'action principale de la MSA dans ce domaine concerne les personnes âgées. La Corrèze compte en effet près de 32000 retraités pour 8000 familles. L'objectif poursuivi est le maintien à domicile des personnes âgées, par le biais d'aide-ménagères et de mesures précises (retrait du tiers payant au bailleur malhonnête et mise en place d'une politique rurale avec le PACT-ARIM)

Le souci majeur de la MSA est que le problème de décence ne peut être traité que sur du déclaratif, et que bien souvent, les personnes concernées préfèrent ne pas alerter les pouvoirs publics (fierté, scrupules ?...)

Le logement :

La MSA est concernée deux grandes catégories d'habitants.

- Un public âgé avec des logements anciens et dégradés, éloignés de tout.
- Un public de salariés agricoles en milieu urbain, désirant fortement quitter les cités HLM dans lesquelles ils résident.

Ce récapitulatif des entretiens permet de mettre en exergue les points principaux soulignés par les divers acteurs rencontrés.

Approche générale du département :

Le but des politiques publiques corrésiennes est d'attirer et de retenir les populations. Alors que le discours « officiel » insiste sur un gain de populations au cours de ces dernières années, il ne faut pas occulter le **caractère fragile de la démographie corrézienne**. Le développement est là, mais il s'opère de façon déséquilibrée, essentiellement autour du bassin de Brive, d'où la nécessité d'irriguer l'ensemble du département par un désenclavement massif (routier et numérique) afin d'éviter une **macrocéphalie briviste** au détriment du reste du territoire.

Le foncier corrézien :

La jonction entre les aires urbaines de Tulle et Brive a accéléré le phénomène de mitage de l'espace rural. Dans cette zone, les **conflits d'usages** relatifs au terrain, la **spéculation foncière** et la prédominance de la **construction individuelle** (sur des parcelles de plus en plus importantes) ont abouti à une sérieuse pénurie de foncier. De plus, au sein des territoires plus ruraux, le **milieu agricole** exerce encore une forte pression sur le marché foncier.

Soulignons enfin le **manque évident de prospective foncière** en Corrèze. Malgré une période charnière qui voit l'élaboration et la révision de nombreux documents d'urbanisme, la pratique de la réserve foncière destinée à la construction ne se développe pas.

Le logement social :

Les bailleurs sociaux corréziens dans leur ensemble ne disposent pas des moyens nécessaires à la mise en place de politiques foncières efficaces. Les acquisitions se font au gré des opportunités, plus ou moins facilement selon la situation financière des organismes. D'autant plus que la concurrence avec les promoteurs et le marché privé est rude.

De plus, on constate **un changement du parcours résidentiel** classique : une partie de la population passe directement à l'accession à la propriété et une autre, inversement, reste « bloquée » au sein des logements HLM (la politique de construction du « tout-individuel » des bailleurs et l'amélioration du « standing » des logements neufs les obligeant à augmenter les charges). Aussi la différence entre le parc privé et le parc social s'amenuise.

Cette **concurrence privé/bailleurs sociaux** risque à court terme de nuire à ces derniers.

Enfin nous terminerons en accentuant le **déficit d'image dont souffre l'OPDHLM**. Les lacunes de sa politique de réhabilitation (manque d'entretien des logements anciens, réfections incomplètes,...) au profit des constructions neuves incitent les populations et les élus locaux à moins considérer son parc de logements et à connoter encore plus un type d'habitat déjà stigmatisé.

RESUME

L'Office Public Départemental HLM de Corrèze est actuellement confronté à une réelle problématique de raréfaction du foncier. L'implantation des grands axes autoroutiers n'a fait que catalyser un phénomène déjà existant : la pression foncière. Ainsi, les zones innervées par ces axes structurants cristallisent ce fait et les marchés immobiliers et fonciers sont totalement bouleversés. Ce constat est exacerbé pour les aires urbaines de Brive et Tulle.

Cette étude s'attache à analyser le fonctionnement du territoire corrézien et à aborder le fonctionnement des bailleurs sociaux publics. Elle explique également comment un organisme tel que l'OPDHLM peut améliorer sa politique foncière, notamment en saisissant les opportunités qui se présentent :

- profiter de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux et donc prendre l'initiative afin de proposer un zonage favorisant l'implantation de logements sociaux ;
- mutualiser et fédérer les moyens à l'échelle du département afin d'engager une réflexion, voire une dynamique, quant à la création d'une structure type Etablissement Public Foncier.



Stage individuel professionnel de fin d'études
MAGISTERE 3

Soutenance du 27 septembre 2006
Thomas GORGET



QUELS OUTILS POUR UNE POLITIQUE FONCIERE EFFICIENTE DE L'OFFICE DEPARTEMENTAL HLM DE CORREZE (l'OPDHLM) ?

Enseignant - conseiller
M. Patrick FAUGOIN

1. La pression foncière

2. Quels outils de maîtrise du foncier ?

3. Conclusion

Approche Générale

- Un cadre de vie privilégié
 - péri-urbanisation
 - acheteurs étrangers
- Un carrefour autoroutier
 - interfaces nombreuses
 - activités économiques
- Une double polarisation
 - Brive économique
 - Tulle administrative

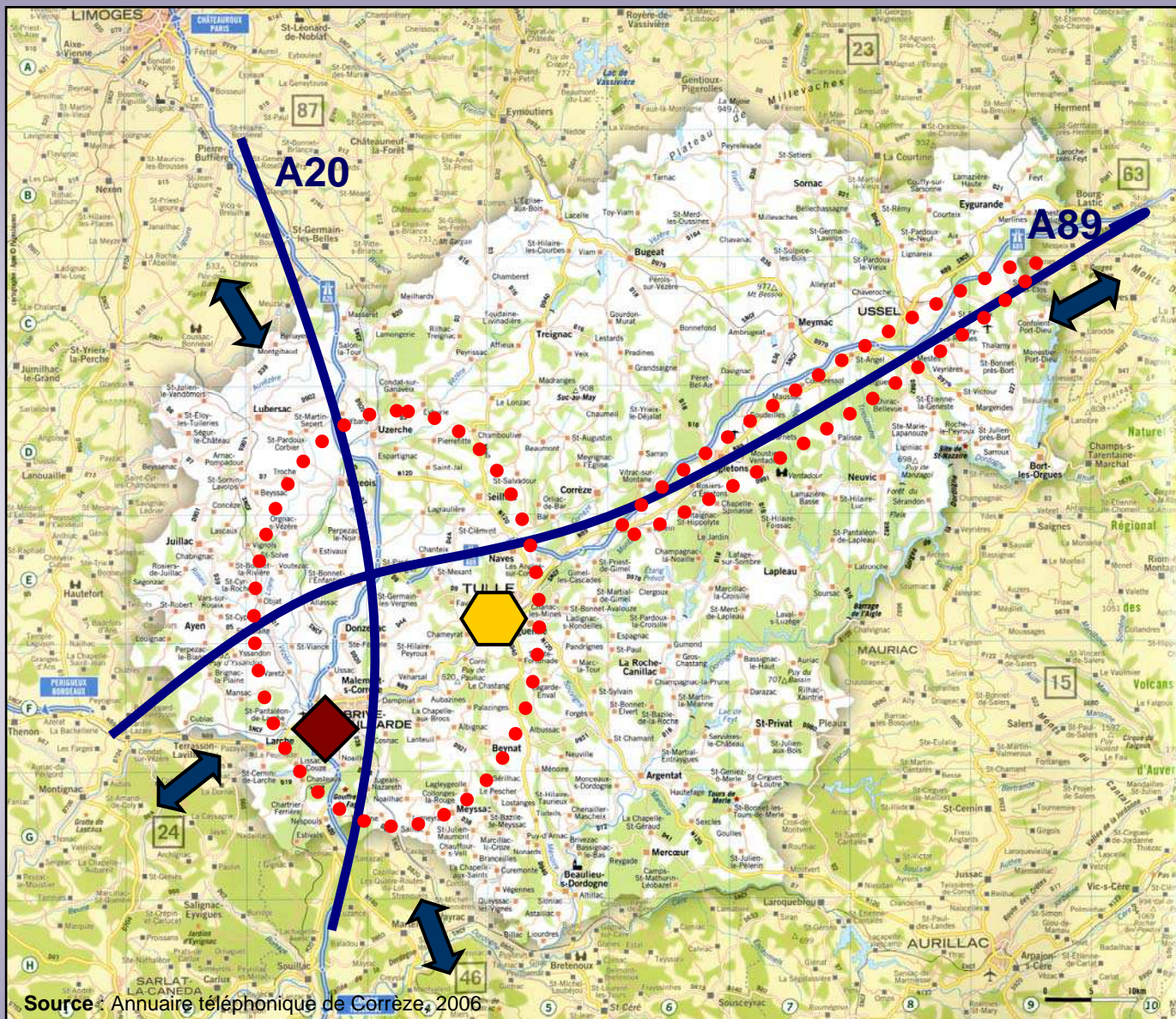


Logement social

- Secteur de la construction dynamique en Corrèze
- Concurrence accrue du marché locatif privé
- Inadéquation entre l'offre et la demande



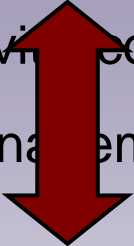

Des « points de tension » patents



1. La pression foncière

2. Quels outils de maîtrise du foncier ?

L'acquisition du foncier par les collectivités :

- 
- 
- outils classiques des collectivités compétentes en matière d'urbanisme
 - constitution de Zones d'Aménagement Différé (ZAD)

Coopération parfaite entre bailleurs sociaux & collectivités

Profiter immédiatement des élaborations de documents

Création d'un Établissement Public Foncier Local (EPFL) :

- 
- 
- outil d'appui aux politiques foncières à une échelle pertinente
 - portefeuille pour les acquisitions

Forte implication politique des acteurs concernés

Cohésion entre les agglomérations corréziennes

Gare à l'utopie !... :

Des enjeux politiques déterminants

La difficulté de fédérer les acteurs

Un domaine d'intervention relégué au second plan

... l'OPDHLM doit profiter des opportunités :

Un rôle d'exemple

La mise en place d'outils intéressants

Une évolution des actions à entreprendre

Quelle politique foncière pour l'Office Public HLM de Corrèze ?

NOTE DE PRESENTATION

Office Public Départemental HLM
Direction des services techniques
9 avenue Alsace Lorraine
B.P. 504
19015 Tulle cedex
Tél. : 05.55.29.55.29

Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
- Département Aménagement -
35, allée Ferdinand de Lesseps
B.P. 30553
37205 Tours
Tél. : 02.47.36.14.52

Quelle politique foncière pour l'Office Public HLM de Corrèze ?

NOTE DE PRESENTATION

Tuteur professionnel : Daniel Tronche, Directeur des services techniques
de l'Office Public HLM de Corrèze

Tuteur universitaire : Patrick Faugoin, professeur à l'Ecole Polytechnique
de l'Université de Tours, Département Aménagement.

Stage Magistère d'Aménagement 3^{ème} année : Mai – Juillet 2006

Thomas GORGET

PRESENTATION DE L'ORGANISME

1. L'organisme d'accueil en tant que tel :

Le stage présenté a été effectué de mai à juillet 2006 au sein des services techniques de l'Office Public HLM de Corrèze. L'Office est rattaché à l'autorité du Conseil Général et exerce ses compétences sur tout le département. Sa gestion est assurée par un conseil d'administration composé de membres désignés par :

- Le Conseil Général ;
- Le Préfet ;
- La Caisse d'Allocations Familiales ;
- Les locataires

Les membres de ce Conseil se réunissent par commissions afin de prendre les décisions : commission d'attribution des logements, commission d'appel d'offres et commission de travaux.

L'Office Municipal de Tulle est rattaché à l'OPDHLM afin de limiter les frais de gestion et de fonctionnement. L'Office Municipal de Tulle est présidé indirectement par le maire de Tulle. Son fonctionnement souffre d'une mauvaise gestion (il fait l'objet d'un plan de redressement). Ces deux offices regroupent 38 personnes. [voir l'organigramme page 2]

La volonté de rapprocher les deux offices date de 2001. Alors qu'une réelle fusion n'a pas été possible pour diverses raisons, aujourd'hui la direction commune fait l'objet d'une convention (mise à disposition pour l'OPDHLM du directeur de l'Office Municipal à mi-temps).

Le financement actuel dépend de la loi de cohésion sociale avec deux objectifs :

- Développer la construction de logements sociaux pour répondre à la demande (engagement financier).
- Traiter les problématiques des grandes cités urbaines, par le biais de moyens conséquents imputés aux agences extérieures (ANRU) à qui il revient d'attribuer les fonds pour les différents ministères (logements, politique de la ville, éducation...).

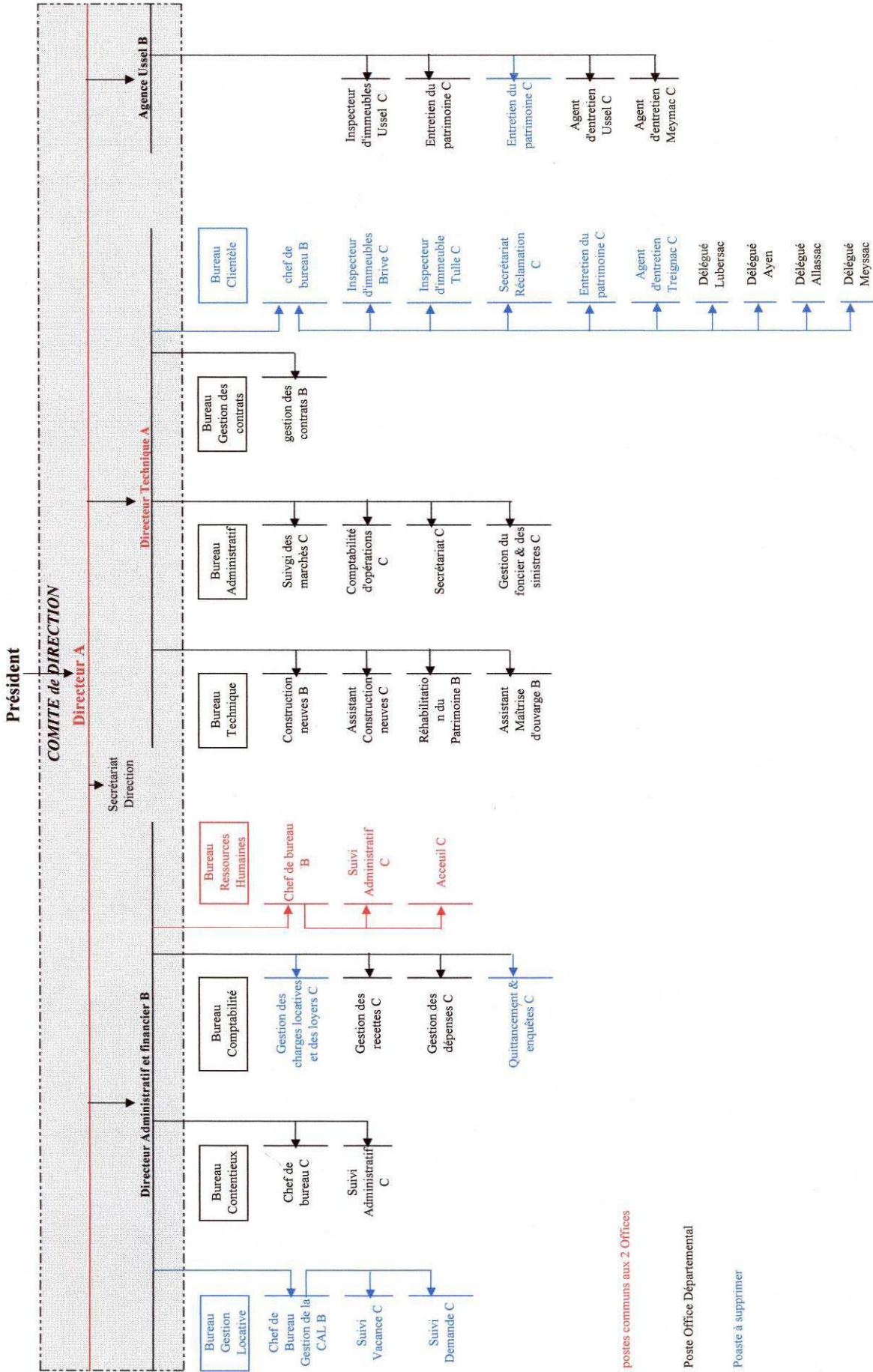
L'OPDHLM n'est concerné que par le premier objectif, les « grandes cités urbaines » s'avérant assez rares sur le territoire corrézien.

2. Un outil politique :

L'OPDHLM s'avère être la « vitrine » du Conseil Général dans le domaine de l'habitat. Les enjeux liés aux actions de l'OPDHLM dépassent donc la thématique du social proprement dit. L'intérêt réel des opérations menées par l'Office (besoin de logements, étude de la demande réelle et de la rentabilité) laisse bien souvent la place aux enjeux politiques et à la satisfaction des besoins urgents de communes.

A ce titre, l'attitude passive de l'OPDHLM encourage la politique de guichet des communes rurales qui font appel à ses services de maîtrise d'ouvrage en cas de besoins ponctuels. Si nous voulions caricaturer, nous pourrions résumer l'action actuelle de l'OPDHLM ainsi : « Il y a besoin de 3 pavillons dans telle commune. Construisons 3 pavillons dans cette commune ». C'est bien sûr excessif, mais cette logique laisse transparaître le manque de réflexion globale sur le long terme.

Organigramme de l'OPDHLM et de l'Office Municipal de Tulle



3. De lourds dysfonctionnements :

Outre cette politique quelque peu au gré des opportunités (au détriment donc d'une réelle stratégie de l'habitat social à l'échelle départementale), il convient de souligner les répercussions des divergences politiques au sein même du fonctionnement de l'Office.

En effet, le rapprochement de l'Office municipal de Tulle avec l'Office Départemental s'est opéré dans un contexte très « pacifique ». Mais aujourd'hui le département et la ville de Tulle ne portent plus les mêmes couleurs, et les conflits d'intérêts transparaissent dans les décisions prises. Ceci est mis en exergue par la direction commune qui prête plus à confusion et aux dissensions qu'à une réelle harmonie.

Et même si le but de cette note n'est pas de noircir le tableau, il faut bien convenir que ces divergences à la tête des Offices transpirent dans le fonctionnement de ces organismes, déjà fortement ankylosés par une inertie très lourde et un manque évident de communication entre les services.

De plus la situation économique fragile de ces organismes oblige à économiser le plus possible dans les réalisations. L'OPDHLM doit réhabiliter un parc ancien, très dégradé, notamment en Haute-Corrèze. Or, les fonds injectés pour les réhabilitations ne permettent absolument pas de répondre aux exigences optimales de confort et de décence. Avec un plafond financier de 11 000 € par logements pour les réhabilitations, il s'avère impossible de traiter tous les postes (isolation extérieure et intérieure, chauffage, isolation phonique, parties communes, ...); ce qui oblige à opérer des choix, au détriment de réhabilitations dignes de ce nom.

A l'inverse, l'OPDHLM veut satisfaire impérativement la forte demande de constructions de pavillons neufs. Cette volonté concourt à un phénomène de « fuite en avant » qui consiste à construire tant que la demande existe, sans se soucier réellement des retombées à plus ou moins long terme (on peut par exemple penser aux problèmes du coût des transports dans ces zones particulièrement enclavées).

COMMANDE ET DEROULEMENT DU STAGE

1. La demande du commanditaire :

L'OPDHLM a commandité un stage sans savoir précisément ses besoins en terme d'études relatives à l'Aménagement du Territoire. Mais très vite il s'est dégagé deux pistes de réflexion :

- La maîtrise foncière ;
- L'amélioration du parc de logements par la diminution du taux de vacances.

Le choix de la problématique s'est peu à peu précisé pour se focaliser sur la première thématique, avec comme but simple d'aider l'OPDHLM à s'adapter à la flambée des prix du foncier en Corrèze. Autrement dit : comment l'Office peut-il optimiser sa politique d'acquisition foncière ? Quels sont les moyens existants ? Quels sont les plus adaptés ?

De plus, il m'a été demandé d'avoir une approche très généraliste de la question afin de rendre le document accessible à tous (ce qui justifie la première partie du rapport). Même si les zones de pression foncière étaient connues de façon empirique par le commanditaire, il a fallu que je cerne dans un premier temps le territoire et son fonctionnement afin de comprendre les logiques de développement du département.

2. Le déroulement du stage :

Une fois la thématique définie, mon maître de stage m'a laissé gérer mon temps et mon étude à mon gré. Ces trois mois ont donc consisté essentiellement d'une part à rencontrer des acteurs intervenant sur l'aménagement du département en général et dans le domaine de l'habitat social en particulier, et d'autre part à me documenter sur les problématiques abordées.

ENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Ce stage au sein de l'OPDHLM s'est vraiment bien passé. J'ai toujours pu compter sur la disponibilité et la collaboration du personnel, notamment au sein du service technique dont je dépendais (et ce n'est pas par pure convention que je souligne ce fait).

Au-delà de cette bonne entente, l'intérêt pédagogique de cette expérience fut total : j'ai appris énormément sur un domaine que je maîtrisais mal, à savoir l'habitat social, et j'ai pu utiliser mes compétences à leur profit. Même si j'aurais apprécié de pouvoir présenter mon travail à l'ensemble du personnel, objectif qui n'a pu se réaliser.

Mais ces trois mois passés à l'Office HLM poussent également quelque peu au cynisme. Il faut vraiment s'immerger dans ce contexte pour discerner la prégnance des intérêts, des enjeux et surtout des dissensions politiques qui peuvent largement prendre le pas sur la pertinence d'un quelconque projet d'aménagement.

De plus, on s'aperçoit que la détention des informations représente le « pouvoir » pour les personnes travaillant au sein de tels organismes. La rétention des données, quand elle n'est pas volontaire, se fait inconsciemment ou bien par négligence. Le manque de communication est flagrant, alors qu'il s'agit pourtant d'un élément fondamental à la réussite des projets d'aménagement.

Loin de moi cependant la volonté de reprendre des lieux communs en dénonçant les lenteurs et les travers de la bureaucratie. Cependant une immersion totale dans un tel milieu permet de prendre un certain recul, de se préparer, et de mieux s'armer pour les aventures à venir...