

Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche et
Syndicat Mixte du Pays de l'Ardèche Méridionale

DEFINITION D'UNE POLITIQUE HABITAT

Synthèse du diagnostic et orientations stratégiques

Novembre 2006



19, rue Mazagran - 69007 Lyon

Téléphone : 04 72 72 07 41 - Télécopie : 04 72 73 13 97 - etudes.actions@wanadoo.fr

Société coopérative de production ETUDES ACTIONS à capital variable, à responsabilité limitée
RCS Lyon B 351 478 474 - SIRET : 351 478 474 00023 - NAF/APE : 741 E

Sommaire

I.	SYNTHESE DU DIAGNOSTIC.....	3
1)	<i>Caractéristiques générales du territoire et contexte en matière d'habitat.....</i>	3
2)	<i>Le parc de logement.....</i>	3
3)	<i>Les marchés.....</i>	5
4)	<i>Quatre principaux secteurs cohérents vis-à-vis des problématiques d'habitat.....</i>	6
II.	BILAN DES GROUPES DE TRAVAIL.....	8
1)	<i>Objectifs et déroulement des réunions.....</i>	8
2)	<i>Principaux points abordés par les élus.....</i>	8
3)	<i>Attentes et pistes d'actions.....</i>	10
III.	LES ORIENTATIONS D'HABITAT.....	12
1)	<i>Accroître et diversifier l'offre de logements permanents.....</i>	12
2)	<i>Améliorer les logements existants.....</i>	13
3)	<i>Maîtriser et structurer le développement résidentiel.....</i>	13
4)	<i>Maîtriser les impacts environnementaux et préserver la valeur paysagère du territoire.....</i>	13
5)	<i>Améliorer l'accès au logement des populations spécifiques.....</i>	14
IV.	L'ARTICULATION PARC/PAYS.....	15

I. Synthèse du diagnostic

1) Caractéristiques générales du territoire et contexte en matière d'habitat

a. Un territoire contrasté, inégalement desservi, à dominante rurale

Le périmètre d'étude comprenant les communes du PNR des Monts d'Ardèche (élargi au périmètre Leader +) et du Pays de l'Ardèche Méridionale est un territoire très contrasté en raison du relief. A l'ouest, la montagne ardéchoise est caractérisée par de fortes dénivellations et son caractère volcanique au nord. Le climat y est rude. A l'est, la Vallée du Rhône est relativement étroite et ne laisse place qu'à peu de plaines. En transition entre ces deux espaces, les régions naturelles des Cévennes, du Vivarais et du Coiron sont entaillées par un réseau hydrographique dense. Les principales vallées sont celles de l'Ardèche et de ses affluents, ainsi que celle de l'Eyrieux. Alors que la vallée du Rhône assure une très bonne desserte routière et ferroviaire à l'Est du territoire, la partie montagneuse est beaucoup plus éloignée des grands axes de desserte nationaux.

b. Un développement démographique fort et récent

L'évolution démographique a été extrêmement forte dans le périmètre à l'échelle de Rhône-Alpes entre 2001 et 2003 avec 3 000 nouveaux habitants par an alors qu'elle avait été particulièrement faible entre 1990 et 1999 (augmentation de 2,2 % par an entre 2001 et 2003 pour 0,6 % en Rhône Alpes et 0,4 % par an entre 1990 et 1999). Elle est, en proportion, quasiment aussi importante dans le PNR que dans le Pays. De même, la croissance des ménages a été très forte : environ 1 700 nouveaux ménages par an (près de 3 % par an pour 1,4 % en Rhône-Alpes et 1,2 % entre 90 et 99).

Le taux de décohabitation est relativement modéré. Mais le vieillissement de la population qui participe à la réduction de la taille de ménages est très important sur les deux territoires de projet et les personnes âgées représentent une partie importante de la demande en logement.

Par ailleurs, les ménages du périmètre d'étude sont globalement modestes. Les ménages à faibles ressources sont particulièrement nombreux dans certains secteurs : agglomération d'Aubenas Vals, Vallée du Rhône, Les Vans.

c. Une économie en mutation

Le territoire est globalement déficitaire en emplois avec environ 70 emplois pour 100 actifs, notamment dans le PNR où près d'un actif sur deux doit trouver un emploi en dehors du territoire. L'économie connaît actuellement une mutation avec le recul de l'agriculture et le développement du secteur tertiaire porté notamment par les services apportés aux personnes âgées et le tourisme. Le territoire compte peu de grosses entreprises industrielles, hormis dans le secteur nucléaire (centrale nucléaire de Cruas et Pierrelatte à proximité).

2) Le parc de logement

a. Un faible parc de résidences principales, peu diversifié

Les résidences principales sont particulièrement peu nombreuses : seulement 65 % du parc de logements soit environ 60 000 résidences principales pour un parc d'environ 95 000 logements (cette part est de 80 % en Rhône-Alpes) ; elle est plus faible encore dans le Parc

(58 %). En revanche, elle a sensiblement augmenté entre 2001 et 2003 grâce à la reconquête de résidences vacantes et secondaires au profit des résidences principales.

Globalement, ce parc est peu diversifié. Les locataires ne représentent que le tiers des résidences principales (44 % en Rhône Alpes) et ils sont majoritairement concentrés dans les principales agglomérations. De la même façon, les logements collectifs sont très peu présents (environ 29 % pour plus de 57 % en Rhône Alpes) et sont très liés au caractère urbain des communes.

b. Une forte concurrence des logements touristiques, en tassement

La fonction touristique du territoire est globalement forte et engendre une concurrence vis-à-vis des logements permanents. Deux secteurs sont particulièrement concernés : le sud, avec une forte vocation marchande, et tous les reliefs montagneux, davantage concernés par les résidences secondaires. Les 22 000 résidences secondaires dénombrées en 2003 représentent ainsi le quart du parc de logements dans l'ensemble du périmètre, atteignant dans certaines communes plus de la moitié des logements. Néanmoins, on observe un tassement entre 2001 et 2003 tant en nombre (près de 350 résidences secondaires en moins par an) qu'en poids dans le parc total.

c. Un parc de logement en partie caractérisé par la vacance et l'insalubrité

La vacance est globalement forte : 10 000 logements seraient inoccupés en 2003 d'après la source fiscale, soit 11,5 % du parc de logement. Si ce chiffre est surestimé, la même source indique une moyenne régionale de 9 %, révélant un phénomène de vacance important dans le périmètre. Celle-ci est surtout concentrée dans les villes centres et les reliefs montagneux. On note toutefois un ralentissement entre 2001 et 2003 : baisse de 4 %, correspondant à près de 250 logements par an, notamment dans le PNR.

Egalement d'après les données fiscales, plus de 5 000 logements privés marqués par un grand inconfort étaient occupés par des ménages impécunieux (logements potentiellement indignes) en 2001 : propriétaires occupants âgés dans les zones de montagne et locataires isolés dans les principales agglomérations et la vallée du Rhône. Si ce chiffre est là aussi probablement surestimé dans certains secteurs, les élus et acteurs de l'habitat confirment néanmoins l'importance de ces problématiques dans le territoire.

d. Un parc social faible et en tassement

Le périmètre d'étude compte environ 7 300 logements locatifs conventionnés, soit 12 % du parc de résidences principales et seulement 6 % si l'on ne considère que le parc des bailleurs sociaux. Celui-ci est principalement situé dans les communes les plus urbaines. Il ne permet pas de répondre aux 1 800 demandeurs d'un logement social recensés par les bailleurs dans le territoire, notamment dans les secteurs les plus tendus que sont l'agglomération d'Aubenas, la Vallée du Rhône et le sud. Bien que l'offre soit particulièrement faible, voire inexistante, dans les communes de Montagne, les bailleurs y rencontrent des phénomènes de vacance, notamment à proximité du Cheylard, sans doute liés à l'inadéquation de l'offre et de la demande. Face à la hausse des coûts du foncier et de l'immobilier, les difficultés de production s'accroissent, notamment dans les secteurs les plus tendus et pour l'acquisition améliorée.

Avec 20 % de l'offre locative conventionnée et environ 1 500 logements, le parc privé conventionné constitue une partie importante du parc locatif social. Mais avec l'augmentation des loyers libres, un risque de diminution est à prévoir, les propriétaires ayant moins d'intérêt à plafonner les loyers.

Les logements communaux jouent également un important rôle social (1 200 logements estimés), que les logements soient conventionnés (environ la moitié) ou non. Ils constituent la seule offre dans de nombreuses communes de montagne. Ce parc est

globalement ancien et présente de nombreuses situations d'inconfort, notamment des problèmes d'isolation et de chauffage.

3) Les marchés

a. Une hausse forte et récente de la construction neuve induisant des impacts urbains, environnementaux et paysagers

Le périmètre d'étude a connu une forte activité de construction entre 2000 et 2005 : 1 300 logements construits par an (avec un pic en 2004 à 1 700 logements soit une augmentation d'environ 80 % entre 2000 et 2004). Mais cette activité n'est pas homogène, on la retrouve surtout dans le quart sud est excluant notamment l'ensemble de la Montagne et des Boutières.

Parmi les 1 700 nouveaux ménages accueillis ces dernières années, on peut ainsi estimer qu'environ 1 200 sont accueillis en construction neuve (une partie de celle-ci étant destinée aux logements saisonniers) et environ 600 grâce aux reconquêtes des résidences secondaires et des résidences vacantes (dont un peu moins d'une centaine pour remplacer les démolitions).

Constituée à 80 % de logements individuels, principalement sous forme d'urbanisation diffuse, la construction neuve sur le territoire induit de forts impacts sur le paysage et sur l'équilibre des fonctions naturelles et agricoles, mais également pour les équipements et réseaux, notamment la desserte en eau potable.

b. Une offre annuelle d'environ 7 200 logements par an principalement en revente et en locatif privé

Bien que très visible, la construction neuve ne constitue que le 3^{ème} marché de l'offre annuelle de logements estimée à environ 7 200 mouvements annuels. Le marché foncier se caractérise principalement par une offre en diffus, mais l'offre en lotissement a été fortement développée à la périphérie des principales agglomérations entre 2000 et 2005, dans un contexte de pression immobilière forte. Les prix sont relativement élevés pour la région, excepté dans les communes les plus isolées.

Le marché immobilier, premier segment de l'offre avec environ 2 800 logements échangés chaque année, présente des prix élevés pour une population peu solvable. Mais un tassement est constaté. Le collectif reste plus abordable que l'individuel mais il se situe presque exclusivement dans les principales villes.

Bien que représentant le second marché en termes d'offre annuelle (estimé à 2 600 logements loués par an), en raison de la forte rotation des ménages, le marché locatif privé apparaît comme tendu en raison de niveaux de loyers élevés (7,5 à 8 € le m²) et d'une concentration dans les principales agglomérations. Des demandes en grands logements, principalement individuels, émanent de familles nombreuses peu solvables.

c. Des marchés qui ne répondent pas à la diversité des besoins

Le fonctionnement actuel des marchés ne permet pas de répondre à la diversité des besoins en logement : prix élevés en locatif privé et revente, absence ou quasi absence de certains types de produits du fait de l'absence de promotion dans les communes rurales (petit collectif, individuel dense en centre bourg), mais également du fait du caractère plus qualitatif ou très spécifique des besoins de certaines catégories de population.

- Le territoire est caractérisé par une importante **population âgée**, qui s'accroît. S'il est, quantitativement, bien doté en hébergement collectif, il existe peu d'offre « ordinaire » adaptée aux personnes âgées (collectif ou individuel dense proche des commerces et services...) en dehors des secteurs les plus urbains, notamment du fait de l'absence de promotion immobilière dans ces territoires.

- L'offre de logements pour **les personnes handicapées** est insuffisante malgré des initiatives ponctuelles (exemple de Vogüé avec Adis et l'Espace Vie Ardéchois) et se heurte à la diversité des situations de handicap. La loi handicap ne permettra que très progressivement d'étoffer l'offre de logements adaptés.
- Les **jeunes** connaissent des difficultés accrues d'accès au logement, en particulier les jeunes en difficulté d'insertion sociale mais également ceux inscrits dans un parcours professionnel : début de parcours professionnel (situation moins stable et salaire moindre), moins souvent en ménage, d'où une moindre facilité à répondre aux exigences des bailleurs privés et publics ; peu d'offre en petits logements, proportionnellement plus chers ; peu d'offre d'hébergement spécifique ; pas de structure spécialisée d'accompagnement au logement...
- Les travailleurs sociaux soulignent une carence de l'offre d'hébergement temporaire et **d'urgence** et de l'offre de **logements très sociaux**. L'étude d'Habitat et Humanisme doit préciser les réponses à apporter en termes d'offre de logement et d'accompagnement.
- Bien que les besoins **des gens du voyage** en aires d'accueil soient identifiés par le schéma départemental, seule l'aire du Teil parmi les 4 prévues est réalisée. De nombreux besoins existent également pour des familles sédentarisées ou en voie de sédentarisation : terrains familiaux et habitat adapté.
- Malgré l'opération de 40 places pour travailleurs **saisonniers** de Vallon, l'hébergement pose encore des difficultés pour de nombreux saisonniers. De plus, les conditions d'hébergement ne sont pas toujours satisfaisantes, notamment en camping.
- Enfin, le territoire conduit, en lien avec les sites de proximité, une politique d'accueil des **créateurs d'activité**. Celle-ci se heurte, notamment dans le périmètre du site de proximité du Sud Ardèche, à une pénurie d'offre locative individuelle et à un besoin en locaux d'activités géographiquement proches, du fait de l'isolement de certaines communes.

4) Quatre principaux secteurs cohérents vis-à-vis des problématiques d'habitat

Les cartographies et les analyses plus qualitatives des acteurs de l'habitat font apparaître quatre principaux secteurs relativement homogène vis-à-vis des problématiques d'habitat.

a. Le secteur d'Aubenas

- Principal pôle d'emplois et de services à l'intérieur du territoire
- Secteur attractif pour les résidences principales
- Forte périurbanisation (D 579, D 104, N 102, Coiron) et complémentarité entre ville centre et communes périurbaines
- Forte pression foncière et immobilière
- Forte demande locative sociale insatisfaite
- Présence importante de populations précaires
- Présence des jeunes et des personnes âgées
- Nombreuses communes concernées par les familles du voyage sédentarisées

b. La vallée du Rhône

- L'un des principaux axes de desserte français
- Forte interdépendance avec la Drôme, notamment Montélimar et Pierrelatte

- Nombreux emplois de part et d'autre du Rhône, forte attractivité pour des résidences principales
- Forte pression foncière et immobilière, importante construction neuve
- Forte demande locative sociale insatisfaite
- Nombreux ménages à ressources précaires au Teil, Viviers, Bourg-Saint-Andéol
- Passage des familles du voyage
- Besoins en hébergement des sans domicile fixe
- Parc très important de logements vacants et de logements potentiellement indignes (Le Teil, Viviers, Bourg Saint-Andéol), principalement occupés par des locataires isolés

c. Le secteur sud

- Une très forte attractivité du cadre de vie
- Vocation touristique à dominante marchande
- Dynamisme de l'emploi saisonnier, artisanat d'art mais également artisanat du BTP
- Explosion de la construction neuve
- Très forts coûts fonciers et immobiliers
- Forte demande locative sociale insatisfaite
- Présence d'une population à faibles ressources

d. La Montagne et les Boutières

Ce vaste secteur n'est bien sûr pas homogène du point de vue de la localisation géographique et des dynamiques territoriales mais il présente des caractéristiques communes en matière d'habitat :

- Territoire montagnard, éloigné des grands pôles d'emplois et de services
- Dépression du pôle du Cheylard
- De nombreuses communes qui perdent encore de la population
- Population âgée
- Très faible diversité du parc : peu de locatif et de collectif
- Très forte part de résidences secondaires mais moindre fonction touristique que dans le sud (fonction non marchande)
- Faible pression foncière et immobilière à l'exception du Piémont Cévenole
- Faible parc locatif social mais très faible demande enregistrée par les bailleurs, voire vacance
- Forte vacance dans le parc privé, notamment dans les Boutières, vers le secteur du Cheylard
- Part importante de logements potentiellement indignes, plutôt occupés par des propriétaires âgés
- Peu d'opérateurs et de structures
- Important parc communal et inconfort d'une partie de ce parc

II. Bilan des groupes de travail

1) Objectifs et déroulement des réunions

Dans le cadre de la définition de la politique habitat du PNR des Monts d'Ardèche et du Pays de l'Ardèche Méridionale, des groupes de travail territoriaux ont été organisés pour recueillir le regard que portent les élus sur leur territoire en matière de logement.

Organisées à la charnière entre les phases de diagnostic et d'orientations, ces réunions avaient pour objectifs :

- de compléter le diagnostic à partir de la connaissance qu'ont les élus des problématiques de l'habitat locales et des tendances récentes
- d'identifier les freins et atouts des territoires
- de recueillir les projets et réflexions des élus ainsi que leurs attentes et besoins vis-à-vis d'une politique d'habitat à l'échelle du Parc et du Pays

Les maires, ou leurs représentants, de toutes les communes et intercommunalités ont été invités à se rendre à l'un des 6 groupes organisés :

- à Joyeuse, le 23 octobre 2006
- au Teil, le 25 octobre 2006
- à Saint-Sauveur de Montagut, le 26 octobre 2006
- à Thueyts, le 30 octobre 2006
- à Sainte-Eulalie, le 31 octobre 2006
- à Vesseaux, le 7 novembre 2006

La participation des élus a été moyenne puisque les groupes de travail ont réuni en totalité une cinquantaine de participants.

Les réunions ont été animées par un élu et un technicien du Parc et/ou du Pays et un représentant du bureau d'études missionné pour les accompagner dans la démarche.

Afin de rappeler le contexte et les objectifs des réunions et d'amorcer la discussion, ont été présentés :

- la vocation, le fonctionnement et les interventions actuelles en matière d'habitat du Parc et du Pays
- les objectifs et le déroulement de l'étude en cours visant à définir la politique habitat du Parc et du Pays
- l'évolution de la politique régionale en matière d'habitat : les volets habitat des contrats territoriaux
- une synthèse du pré diagnostic réalisé

2) Principaux points abordés par les élus

a. Les besoins en logements

Les élus présents sont, globalement, peu revenus sur les besoins en logement et les problématiques d'habitat, qu'il s'agisse des besoins globaux ou de catégories particulières de populations. Les interventions les plus fréquentes ont concerné les points suivants :

- L'insuffisance du locatif et la faible diversité des formes d'habitat (peu ou pas de petit collectif ou individuel dense, notamment dans les communes rurales) ne permettant pas une continuité dans le parcours résidentiel des ménages
- Des besoins en logements ordinaires adaptés pour les personnes âgées (centre bourg, proximité des services et commerces, plein pieds, taille plus réduite...), ou en structures collectives de petite taille pour les communes rurales

- Des besoins en foncier équipé abordable, les ménages locaux privilégiant la construction de petits pavillons, compte tenu des loyers et du coût des maisons en revente
- Des situations de ménages précaires
- Des passages de gens du voyage
- Des situations d'inconfort : logements locatifs indignes, inconfort d'une partie du parc communal (isolation et chauffage)

b. La pression résidentielle et ses impacts

Les élus ont davantage insisté sur la pression foncière et immobilière à laquelle sont soumis leurs territoires, qu'il s'agisse d'une pression touristique ou, dans l'aire d'influence des grandes agglomérations, d'un phénomène de périurbanisation lié à l'emploi. Ils ont pointé un certain nombre d'impacts négatifs :

- « Etalement urbain » de plus en plus large autour des agglomérations en fonction de la disponibilité et de l'accessibilité financière du foncier
- Risques d'engorgement routier (vallée de l'Eyrieux)
- Faible qualité architecturale et intégration paysagère des constructions
- Consommation de terres agricoles
- Ménages modestes « chassés » des villes centres vers des communes éloignées (pas de mobilité, faible accès à l'emploi et aux commerces, conditions de logement) ou « relégués » dans des logements indignes

Plusieurs élus soulignent néanmoins que cette pression s'est aussi traduite par une reconquête de logements vacants ou de résidences secondaires.

c. Les freins à la production de logements

Les élus ont été sollicités sur les freins à la production de logements qu'ils identifient dans leurs territoires. Ont été principalement mentionnés :

- L'équipement des communes, notamment :
 - o Les ressources en eau et la protection incendie
 - o Le risque financier lié à la mise en place des outils de financement des équipements comme la participation pour voirie et réseaux ou le programme d'aménagement d'ensemble
 - o Les difficultés de stationnement dans les centres bourgs réhabilités
 - o Des difficultés ponctuelles de desserte routière
- Les contraintes d'urbanisation liées à la loi Montagne et les contraintes paysagères ou environnementales
- Le coût du foncier (et de l'immobilier) : il a été évoqué de manière très récurrente dans un contexte où les élus ont peu ou pas réalisé de réserves foncières et où ils interviennent principalement par le biais d'opérations de logement portées par la commune ou les opérateurs sociaux
- La faible utilisation des outils d'urbanisme pré opérationnels et des outils fiscaux : en parallèle, plusieurs élus ont souligné des difficultés de savoir-faire pour la mise en œuvre de la palette d'outils à leur disposition
- Les freins à la production de logements sociaux :
 - o exigence des bailleurs face à la moindre rentabilité des petites opérations dans les contextes ruraux
 - o mauvaise image du logement social dans certaines communes rurales ou réticence à la production de logements communaux (endettement de la commune)
- Des difficultés de reconquête du parc vacant ou saisonnier :
 - o Difficultés techniques de réhabilitation d'une partie du parc ancien et aides de l'ANAH pas toujours suffisantes

- Des ruines qui nécessiteraient plutôt des démolitions (notamment dans la Vallée du Rhône)
- Des phénomènes de rétention, notamment liés à une réticence à la gestion locative à l'année

3) Attentes et pistes d'actions

Les élus ont également été invités à s'exprimer sur leurs attentes vis-à-vis d'une politique d'habitat à l'échelle du Parc et du Pays.

a. Peu d'attentes de coordination intercommunale

Les élus se sont globalement assez peu exprimés sur leurs attentes vis-à-vis d'une approche intercommunale de l'habitat et du développement résidentiel, bien que les enjeux de maîtrise de l'urbanisation aient été mentionnés dans plusieurs groupes. Quelques élus sont néanmoins intervenus pour souligner l'importance de conduire des démarches concertées de développement, voire de planification. D'autres ont attiré l'attention sur la nécessité d'intégrer la politique de l'habitat aux autres domaines de développement : emploi, transports, services à la population...

Des interventions ont également porté sur l'intérêt de mettre en place des actions spécifiques à certains secteurs, tous n'étant pas concernés par les mêmes problématiques d'habitat.

Enfin, certains ont souhaité que la politique menée par le Parc ou le Pays ne conduise pas à accentuer les écarts entre communes rurales et urbaines en termes d'équipement ou de population.

b. Des aides à la production ou des actions de diversification des logements

Les pistes ou attentes des élus ont beaucoup concerné des aides à la production de logement ou des actions visant à diversifier les logements. Parmi elles :

- une aide à l'acquisition foncière et immobilière :
 - aide financière : foncier et bâti ancien (logements locatifs communaux ou sociaux, lotissements communaux et accession sociale)
 - outil permettant une plus grande réactivité des communes
- une aide à l'équipement
- une augmentation de la rentabilité de la location à l'année ou du conventionnement des logements locatifs privés
- des actions favorisant l'individuel dense ou le petit collectif en neuf ou réhabilitation en centre ville (personnes âgées, jeunes...) pour pallier l'absence d'opérateurs privés :
- des aides à la réalisation de structures pour personnes âgées de petite taille (foyers avec un hôte)

c. Conditions de logement

Concernant les conditions de logement des ménages, trois pistes ont été évoquées :

- Une aide à l'amélioration des logements communaux pour les communes de plus de 1000 habitants
- Des actions de lutte contre l'habitat locatif indigne
- Une sécurisation des logements en ville (digicode)

d. Nouveaux services et opérateurs

Plusieurs pistes ou attentes évoquées sont liés à la mise en place de services ou opérateurs n'existant pas aujourd'hui dans le territoire

- Un service de gestion locative en milieu rural et à destination des communes
- Un service de mise en relation des offres et demandes de logement
- Une animation pour l'utilisation des logements touristiques pendant l'hiver
- Un opérateur réalisant des baux à réhabilitation (n'existe que dans la Vallée du Rhône)
- Une meilleure connaissance de la demande

e. Ingénierie, accompagnement

Enfin, plusieurs communes ont souhaité être accompagnées en termes d'ingénierie (outils d'urbanisme, hameaux nouveaux, lotissements communaux, fiscalité...).

III. Les orientations d'habitat

Le Parc des Monts d'Ardèche et le Pays de l'Ardèche Méridionale se sont positionnés par rapport aux enjeux identifiés en déclinant leur politique d'habitat en cinq grandes orientations.

En préalable, si la politique d'habitat fait l'objet d'un travail d'élaboration en tant que telle, elle s'inscrit dans les politiques de développement global des territoires. En particulier, les nouveaux habitants ont principalement été accueillis dans des communes périurbaines, voire rurales, parfois relativement peu dotées en équipements et services à la population. Un lien doit ainsi être réalisé avec les autres domaines d'intervention du Parc et du Pays pour renforcer les services aux habitants.

1) Accroître et diversifier l'offre de logements permanents

La mobilisation d'une partie importante du parc existant par les résidences touristiques et par la vacance dans un contexte de forte augmentation des prix accroît les difficultés d'accès au logement des ménages locaux et des créateurs d'activité dont les ressources sont globalement modestes. En effet, 65 % des ménages du territoire ont accès aux logements sociaux et 35 % ont des revenus qui ne dépassent pas 60 % des plafonds des logements sociaux. Les difficultés d'accès au logement touchent donc une large partie de la population, notamment les jeunes, les personnes âgées, les ménages non propriétaires de leur logement...

Face à un marché locatif privé libre aux loyers élevés et à une faible offre sociale, les ménages locaux se tournent préférentiellement vers la construction de petits pavillons. En effet, il n'existe pratiquement pas d'offre d'accession en collectif ou en individuel dense permettant une première étape dans le parcours résidentiel, en dehors des principales agglomérations. Néanmoins, la production de foncier constructible se heurte aux difficultés d'équipement des communes, notamment rurales, en particulier en ce qui concerne la desserte en eau potable et la défense incendie. De plus, de nombreuses communes sont soumises à la loi Montagne ou à des contraintes environnementales ou paysagères.

A défaut d'offre accessible dans ou à proximité des agglomérations, certains ménages sont repoussés dans des secteurs où subsiste une offre de faible qualité, voire dégradée. Leur mobilité et leur accès à l'emploi, aux services et aux commerces peut s'y avérer particulièrement faible.

Pour répondre à ces difficultés, le Pays et le Parc souhaitent soutenir la production d'une offre diversifiée de logements permanents

- a) En accompagnant la production de logements neufs (foncier, accompagnement des communes, fiscalité...)
- b) En favorisant la transformation des logements touristiques et vacants en résidences principales
- c) En favorisant la production de logements accessibles au plus grand nombre : offre locative sociale, accession abordable, petits collectifs et individuel groupé, notamment en centre bourg
- d) En améliorant la mise en relation de l'offre et de la demande par un soutien à l'émergence de nouveaux services (gestion locative rurale, observatoire de l'offre et de la demande...)

2) Améliorer les logements existants

La tension sur le marché locatif favorise les pratiques d'investisseurs peu scrupuleux qui louent des logements dans de très mauvaises conditions d'habitabilité, particulièrement dans la Vallée du Rhône.

Les propriétaires occupants sont également concernés par l'inconfort, notamment les propriétaires âgés à faibles ressources des secteurs de montagne.

Enfin, une partie importante du parc de logements communaux est ancienne et nécessite des améliorations, en particulier concernant l'isolation et le chauffage.

La seconde orientation vise ainsi à améliorer les conditions de logement des ménages en améliorant les logements existants, et plus particulièrement sous l'angle du confort, des économies d'énergie et de la santé dans le logement

3) Maîtriser et structurer le développement résidentiel

Malgré des réflexions en cours, il n'existe pas dans le territoire de document d'organisation intercommunale de type Schéma de Cohérence Territoriale ou Programme Local de l'Habitat, permettant de maîtriser et d'organiser le développement, tout en répondant aux besoins en logement. De plus, les communes ne se saisissent pas toujours pleinement des outils d'urbanisme à leur disposition pour organiser le développement sur leur territoire ou mettre en œuvre leurs projets d'habitat. Dans ce contexte, l'attractivité résidentielle du territoire s'est traduite par une explosion de la construction neuve entre 2000 et 2005, notamment dans tout le quart sud-est, représentant jusqu'à 50 % du parc de logements de certaines communes en 1999. Composée à 80 % de logements individuels, sous forme principalement diffuse, cette activité de construction s'est accompagnée de graves difficultés d'équipement pour les communes sans répondre nécessairement aux besoins des ménages locaux.

Le Parc et le Pays souhaitent donc soutenir une meilleure maîtrise du développement résidentiel et de ses impacts urbains, notamment en lien avec les besoins en logement

- a) En favorisant les démarches de planification intercommunale à une échelle pertinente (SCOT, PLH, PADD ou PLU intercommunaux...)
- b) En appuyant les communes et les communautés de communes dans l'exercice de leur compétence d'urbanisme et d'aménagement du territoire (utilisation des outils d'urbanisme et des outils fonciers, prise en compte des contraintes environnementales et paysagères...)

4) Maîtriser les impacts environnementaux et préserver la valeur paysagère du territoire

L'accueil des nouveaux ménages sous forme de constructions neuves en diffus s'est également accompagné de nombreux impacts négatifs sur l'environnement et les paysages. Il a entraîné une forte consommation foncière, au détriment des fonctions naturelle et agricole. Il opère un mitage et une banalisation des paysages, d'autant plus que de nombreuses constructions souffrent d'une faible qualité architecturale (ou pastichent des styles non locaux) et sont mal insérées dans leur environnement. Enfin, l'apport de population se traduit par une augmentation de la consommation d'énergie et une pollution accrue (logement et déplacements automobiles).

Le Parc et le Pays souhaitent maîtriser les impacts environnementaux liés à l'attractivité résidentielle de leur territoire et préserver la qualité de leur paysage et de leur cadre de vie

- a) En limitant la consommation foncière des nouveaux logements (favoriser des formes alternatives à la maison individuelle sur grande parcelle en diffus) et en favorisant l'accueil dans le parc inoccupé
- b) En maîtrisant la consommation des logements (énergies, eau...)
- c) En favorisant l'intégration paysagère des nouveaux logements dans une démarche de gestion du paysage pouvant aller jusqu'à la création de nouveaux hameaux
- d) En développant une architecture contemporaine locale de qualité
- e) En valorisant le patrimoine bâti remarquable

5) Améliorer l'accès au logement des populations spécifiques

Le fonctionnement actuel des marchés ne permet pas de répondre à la diversité des besoins en logement : prix élevés en locatif privé et revente, absence ou quasi absence de certains types de produits du fait de l'absence de promotion dans les communes rurales (petit collectif, individuel dense en centre bourg), mais également du fait du caractère plus qualitatif ou très spécifique des besoins de certaines catégories de population. C'est le cas :

- des personnes âgées
- des personnes handicapées
- des jeunes isolés ou ménages mais aussi en insertion professionnelle
- des plus démunis ou en situation d'urgence
- des gens du voyage
- des travailleurs saisonniers
- des créateurs d'activité

Le Parc et le Pays souhaitent accompagner l'accès de ces populations à un logement adapté, en favorisant autant que possible un habitat « ordinaire » et intégré dans la ville, dans un objectif de mixité sociale

- a) Par une production de logements adaptés aux besoins de ces populations (locatif, petits logements, collectif ou individuel dense proche des commerces et services, petites structures d'hébergement collectif, logements très sociaux, terrains familiaux ou aires de passage, locaux d'activité à proximité de l'offre de logement...)
- b) En favorisant l'accompagnement au logement (information, mise en relation offre et demande, accompagnement administratif, juridique, social...)

IV. L'articulation Parc/Pays

83 communes appartiennent à la fois au Parc Naturel Régional et au Pays de l'Ardèche Méridionale. Concernant le PNR, la quasi totalité de son périmètre sera dotée à terme d'un contrat de développement Rhône-Alpes (contrat de Pays de l'Ardèche Méridionale ou CDRA Valence Drôme Ardèche Centre).

Alors que chacune des deux entités de projet s'est constituée autour de champs d'action spécifiques, elles interviennent aujourd'hui sur quelques champs communs, dont l'habitat. Tant du point de vue de l'efficacité de l'action publique que de celui de la lisibilité pour les habitants, les acteurs locaux mais également les élus, l'articulation entre les politiques habitat du Parc et du Pays mérite d'être clairement définie.

Le PNR et le Pays de l'Ardèche Méridionale ont souhaité s'assurer de cette cohérence¹, compte tenu du vaste territoire commun, par une étude commune de définition de leurs politiques habitat, avec le choix d'un prestataire unique en groupement de commande.

Un diagnostic commun a été réalisé, qui a montré l'importance des enjeux d'habitat communs au Parc et au Pays ainsi que les spécificités des sous secteurs géographiques (Montagne, Vallée du Rhône ...), présentées dans la synthèse du diagnostic.

Les principaux enjeux communs sont les suivants :

- faible part des résidences principales, fortement concurrencées par le logement saisonnier
- forte pression foncière et immobilière qui gêne l'accès au logement de ménages aux ressources globalement modestes
- difficultés de production de foncier viabilisé liées aux coûts des réseaux d'eau et assainissement
- très faible diversité des résidences principales : peu de locatif, peu d'accession en collectif, peu d'individuel groupé
- faiblesse du parc locatif social
- populations spécifiques dont les besoins en logement et hébergement ne sont pas satisfaits par le fonctionnement des marchés de l'habitat
- forte vacance
- insalubrité d'une partie du parc de résidences principales
- important parc communal de logements à vocation sociale, souffrant pour une partie de problèmes d'isolation et de chauffage
- faible structuration du développement urbain aux forts impacts agricoles et environnementaux
- besoins d'accompagnement des communes ...

Cette similitude d'enjeux a conduit les deux territoires à adopter des orientations stratégiques communes.

Les programmes d'actions ont ensuite été élaborés en commun avec

- des actions communes
- des actions particulières à chacun des deux périmètres correspondant aux spécificités des sous secteurs géographiques

Les actions communes sont réalisées selon les modalités suivantes :

- un comité de pilotage commun

¹ L'articulation avec le VALDAC est également prise en compte par une présence de chacune des structures dans le comité de pilotage de définition de la politique habitat de l'autre structure.

PNR des Monts d'Ardèche et Pays de l'Ardèche Méridionale
Définition d'une politique habitat - synthèse et orientations

- des critères d'attribution et modalités d'action identiques pour ne pas induire une concurrence sur le périmètre commun
- un co-financement
- une répartition des objectifs quantitatifs entre le périmètre commun et le périmètre propre à chacun des deux territoires