

Mémoire proposé par :

Guilhem CLEDEL

Master 2 APTER

**La mise en place d'une politique d'habitat en
zone rurale :**

**L'exemple du PLUi-H de la Communauté de
Communes**

Causse et Vallée de la Dordogne



Directeur de mémoire : Pierre ALBERT

PAST en Géographie et Aménagement, Université Toulouse
Jean Jaurès

Maître de stage : Christophe PRUNET

Directeur général adjoint en charge de l'urbanisme, de
l'eau et de l'environnement à Cauvaldor

Remerciements

Je tiens à remercier dans un premier temps, toute l'équipe pédagogique du Master Aménagement et Projets de Territoire au sein de L'université de Toulouse Jean Jaurès et les intervenants professionnels qui interviennent régulièrement dans notre formation.

Je remercie également Monsieur, Pierre ALBERT directeur de mon mémoire pour l'aide et les conseils, qu'il m'a apporté lors des différents suivis.

Je remercie particulièrement Monsieur Christophe PRUNET, directeur général adjoint des services techniques, en charge du service urbanisme de la Communauté de communes de CAUVALDOR, et du service de l'eau et de l'environnement au Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne, pour son encadrement, ses encouragements, ses conseils et sa confiance, qui m'ont permis de beaucoup apprendre durant ce stage.

Je tiens à remercier tout particulièrement et à témoigner toute ma reconnaissance aux personnes suivantes, pour l'expérience enrichissante et pleine d'intérêt qu'elles m'ont fait vivre durant ces quatre mois de stage au sein de CAUVALDOR :

Monsieur Gilles LIEBUS, Maire de Meyronne, Conseiller Départemental, Président de la Communauté de communes CAUVALDOR.

Monsieur Raphael DAUBET, Maire de Floirac, Conseiller Régional, Vice-Président, chargé de la commission urbanisme et transport de la Communauté de communes CAUVALDOR, pour sa disponibilité, ses conseils et son soutien.

Mesdames Myriam RACHDI et Célia MAYONOVE, respectivement chargée de mission Urbanisme-Habitat, et Juriste au sein de CAUVALDOR, pour leur aide précieuse et leur collaboration dans ma mission.

Madame Magalie LIVENAIS, Assistante Administrative, pour son accueil et ses conseils tout au long de ma mission.

Monsieur Yohan FRADET, Sigiste pour ses conseils et cours particuliers en matière de SIG.

Enfin, je remercie toute l'équipe du SMPVD où j'ai été reçu pour mon stage, pour leur accueil, leur sympathie et leur disponibilité.

Je tiens à témoigner toute ma gratitude à l'ensemble des partenaires, élus et techniciens rencontrés lors de mon stage pour leur accueil.

Sommaire :

Introduction	P 7
<u>I) L’habitat en zone rurale</u>	P 14
1) La définition de l’habitat dans l’espace rural français	P 14
A) Le retour à la campagne.....	P 14
B) Plusieurs territoires ruraux.....	P 17
C) L’habitat.....	P 23
2) La réalité de l’habitat sur le territoire de Cauvaldor	P 33
A) Un territoire mailé à dominante rurale.....	P 34
B) Des problématiques fortes.....	P 37
<u>II) Quels sont les enjeux liés à l’habitat dans la communauté de communes de CAUVALDOR ?</u>	P 43
1) Une entité récente.....	P 43
A) L’évolution du territoire.....	P 44
B) Les prises de compétences.....	P 49
2) L’Habitat : une priorité d’action pour les élus de Cauvaldor.....	P 50
A) Les caractéristiques du territoire de Cauvaldor	P 50
B) Des enjeux ruraux définis à l’échelle du SCOT.....	P 57
<u>III) Le futur PLUi-H, La meilleure solution ?</u>	P 62
1) Le plan local d’urbanisme intercommunal valant programme local de l’habitat.....	P 62
A) Un document d’urbanisme intercommunal intégré	P 62
B) La mise en place du volet « habitat » pour la communauté de communes de Cauvaldor	P 67
2) Comment assurer la mise en place d’une véritable politique d’habitat ?.....	P 73
A) La prise de délégation des aides à la pierre.....	P 73
B) La mise en place d’une politique foncière intercommunale active.....	P 77
Conclusion	P 84
Bibliographie	P 87
Table des Annexes	P 91
Table des matières	P 103

Introduction :

« La « résidentialité » des campagnes va se confirmer, se diffuser partout, dans les endroits les plus reculés et les plus improbables, ceux qu'on pouvait penser définitivement « morts ». En effet, une fraction importante de la population est en quête d'un bien immobilier plutôt modeste, pas trop isolé, même situé dans des endroits « banals ». Tous les espaces se trouvent soudain porteurs de qualités. »¹

Cette citation nous montre les enjeux liés à l'habitat, et les politiques qui y sont liées. Cependant, pour bien saisir en quoi consiste la politique d'habitat, il est nécessaire de définir plusieurs notions :

Tout d'abord celle d'habitat : L'habitat est une partie de l'environnement définie par un ensemble de facteurs physiques, et dans laquelle vit un individu, une population, une espèce ou un groupe d'espèces.

Vient ensuite la définition du logement qui correspond au fait de se loger. C'est la partie d'une maison, d'un immeuble ou l'on réside. Le logement est un produit et l'habitat un service, c'est-à-dire l'espace produit par le logement qui offre différents niveaux de service. Si l'on habite à proximité de son travail, d'un parc ou encore d'un arrêt de bus, on peut considérer que ces éléments participent au cadre de vie de notre habitat. C'est la question de l'insertion du logement dans son environnement qui est posée. Cependant, une autre définition se pose ici ; celle de la politique de l'habitat, qui désigne le fait de prendre en considération le logement dans ce qui l'entoure, son déploiement, et son contexte territorial. C'est « une préoccupation de l'action publique qui dépasse la simple fourniture d'un abri pour le situer dans un espace dont les caractéristiques influent elles-mêmes sur les modalités de sa fourniture (son prix, son attractivité, les caractéristiques sociales de son occupation, etc) ». ²

Paradoxalement, l'action publique développée en direction de la question du logement demeure extrêmement complexe, voire opaque, pour le sens commun : « illisibles, incohérentes et inefficaces. Tels sont sans doute les trois adjectifs les plus couramment

¹ POUR, *Quel devenir pour l'habitat rural ? 2007 N°195, 196 pages*

² DRIANT J-C, *Les politiques du logement en France, 2009*

utilisés pour qualifier les politiques du logement en France» (Driant, 2009). De fait, le constat se borne souvent à l'échec de l'action publique dans le domaine, puisque les manifestations des problèmes publics liés au logement semblent de plus en plus prégnantes pour les citoyens. En effet, « le logement n'a pratiquement jamais cessé d'être un problème social, économique, idéologique, politique, auquel peu de solutions ont pu être apportées de façon satisfaisante et durable » (Asher, 1995).

Et pourtant, la question de l'habitat touche chacun des citoyens dans leur vie quotidienne, puisqu'il fait partie intégrante du budget des ménages, et peut être problématique à plusieurs échelles : le prix des loyers, le manque de logements, la mauvaise répartition spatiale, etc... Ces différentes problématiques ont amené les politiques publiques à intervenir sur ce volet. Il est donc légitime de revenir sur ces différentes politiques publiques.

Dès les années 1990, les fondations des politiques contemporaines sur l'habitat sont en place : renouveau du volet social, esquisse de décentralisation, début de réforme des mécanismes d'aides. Le ministère de Pierre-André Périssol de mai 1995 à juin 1997 fut une phase d'accélération, marquée par la remise en cause des politiques de mixité sociale en atténuant l'effet de l'obligation de 20 % de logements sociaux, et surtout par une volonté de relance des mécanismes marchands après la crise immobilière de 1992 : création du prêt à taux zéro (PTZ) pour l'accession à la propriété, renforcement des aides fiscales à l'investissement locatif et introduction d'un taux réduit de TVA pour la construction des logements sociaux, se substituant aux subventions directes. L'Etat envoie aux marchés immobiliers des signes de confiance dans leur capacité à prendre le relai de l'action publique.

Dans un premier temps, les résultats sont au rendez-vous, portés par une conjoncture favorable jusqu'au début des années 2000. La primo-accession reprend, la mobilité croît et la demande de logements sociaux se détend dans un contexte de croissance, de taux d'intérêts modérés et de baisse du chômage. Le retour de la Gauche au pouvoir en 1997 profite de ces circonstances et reprend trois de ses chantiers favoris : celui de la mixité sociale avec l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (loi SRU du 13 décembre 2000) qui durcit à nouveau l'obligation des communes ; celui du social avec le volet consacré au logement de la

loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, et celui de la décentralisation, avec la loi Chevènement du 12 juillet 1999, qui relance l'intercommunalité notamment en matière de logement.

Au cours des années 2000, le contexte évolue à nouveau. Les prix entament une ascension inédite et les marchés se retendent. Les enjeux d'accroissement de l'offre sociale refont surface et justifient une relance dans le cadre du plan de cohésion sociale, parallèlement au retour d'une politique de rénovation urbaine, ciblée sur les grands ensembles des années 1960 et 1970. L'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) introduit de nouvelles compétences pour les agglomérations et les départements en leur déléguant, s'ils le souhaitent, la programmation locale des aides de l'Etat.

Mais le leitmotiv de la décennie est redevenu la construction, argumenté par l'idée que la faible production des années 1980 et 1990 a creusé un nouveau déficit, surtout dans les grandes agglomérations et dans la métropole parisienne. L'urbanisme de projets, les grandes opérations pilotées par l'Etat (les projets du Grand Paris) et l'assouplissement des règles d'urbanisme sont revenus sur le devant de la scène, mais sans les moyens des vingt glorieuses.

« Au total, plus de grande réforme. De crainte de bousculer un ordre complexe fait de dimensions interdépendantes et souvent contradictoires, renvoyant autant au social qu'à l'économique et à l'urbain, les évolutions des politiques du logement semblent désormais cantonnées dans le champ des adaptations techniques. »³

Ainsi, depuis 25 ans, l'Etat se désengage au niveau de la politique de l'habitat, dans le but que les collectivités locales prennent le relais. En effet, les EPCI, de par leur « proximité » avec les habitants, deviennent responsables des politiques en matière d'habitat, et le contexte réglementaire tend vers ce phénomène.

Compte tenu des moyens humains et financiers des communes rurales, leur politique d'habitat ne peut se concevoir que dans l'intercommunalité. Avec la loi Administration territoriale de la République les EPCI se sont multipliés, couvrant ainsi 90 % des communes

³ DRIANT J-C, Les politiques du logement en France, 2009

françaises. Parmi leurs domaines d'intervention, le logement s'est imposé, jusqu'à devenir la première de leurs compétences (80 %), hors compétences obligatoires de l'aménagement et du développement économique.

Cette progression tient notamment au caractère obligatoire de la compétence logement pour les Communautés d'agglomérations et à la possibilité récente de délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides à la pierre aux EPCI. Mais pas seulement. Le logement s'est progressivement imposé dans l'ensemble des intercommunalités, via la compétence « aménagement du territoire », pour aller aux Programmes locaux de l'Habitat (PLH), puis s'étendre par capillarité aux opérations foncières et immobilières. De plus en plus, les EPCI commencent par élaborer leur PLH pour mobiliser les outils opérationnels adaptés à leur contexte territorial : observatoire de l'habitat (dont les indicateurs sont regroupés dans un tableau de bord), OPAH, réserves foncières, aides à la construction et à la rénovation...Le département de l'Isère est pionnier en la matière, avec un premier PLH réalisé en 1983. En 2006, une vingtaine de PLH sont cours, y compris dans les zones les plus rurales.⁴

Le territoire de notre étude et du lieu de stage, n'est autre que la Communauté de Communes Causses et Vallée de la Dordogne (CAUVALDOR), qui est située au Nord du lot. Ce territoire administratif est très récent puisque son arrêté préfectoral portant à sa création date du 14 février 2014 remplaçant 6 communautés de communes du nord du Lot. (Les Pays de Gramat, Martel, Padirac, Saint-Céré, Souillac Rocamadour et Vayrac "Haut Quercy Dordogne").

Fruit d'une longue réflexion menée par les élus des collectivités locales, cette entité forme un nouveau territoire administratif regroupant 62 communes, peuplé de plus de 37.000 habitants. Une des particularités de ce territoire, réside dans le fait qu'il ne s'articule pas autour d'un grand centre urbain mais qu'il est " maillé " par un certain nombre de villes, petites ou moyennes.

⁴ LE MAREC A, « *L'habitat rural, enjeu d'intérêt intercommunal.* », Pour 3/2007 (N° 195), p. 120-127

Le siège administratif est situé à Souillac et cinq pôles territoriaux (Gramat Padirac, Martel, Saint-Céré, Souillac Rocamadour et Vayrac) permettent d'assurer une gestion de proximité entre élus et habitants. Depuis les années 90, ce territoire est dynamique sur le plan démographique, économique et touristique, ce qui a entraîné une forte progression de l'urbanisation, notamment pour répondre aux besoins de logements. Par ailleurs, ce territoire est attaché dans un service commun avec le Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne (SMPVD) et va se doter d'un SCOT dans le courant de l'année 2017. Cet outil permettra au territoire de se doter d'un véritable projet d'aménagement. Par ailleurs, un Plan local d'Urbanisme Intercommunal Habitat (PLUi-H), valant PLH va être lancé dès le mois de septembre 2016.

L'intérêt d'élaborer un PLU Intercommunal (PLUi) tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH), est de prendre en considération les échelles intercommunales et communales. En effet, ces deux échelles d'action ne doivent pas se confronter dans un document d'urbanisme commun, mais plutôt s'harmoniser en prenant en compte les différents enjeux identifiés ; le but étant de réaliser un projet commun à l'ensemble des communes dans un objectif de développement durable, tout en identifiant les enjeux à une échelle plus locale.

La Communauté de Communes Causses et Vallée de la Dordogne a compétence pour élaborer le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal sur l'ensemble de son territoire, depuis sa création. En effet, l'une des communautés de communes « fondatrice » (Haut Quercy Dordogne) avait dans une démarche volontaire, reçu la compétence pour élaborer un PLUi (premier PLUi de Midi-Pyrénées approuvé en 2014).

Lors du Conseil Communautaire du 14 décembre 2015, a été décidé de lancer la démarche de révision du PLUi valant élaboration à l'échelle de la Communauté de communes CAUVALDOR, et défini les modalités de concertation et les objectifs poursuivis, dans le but d'élaborer un document d'application du projet territorial, dans le respect des textes en vigueur.

Ma mission s'est déroulée entre février et mai 2016, au sein du service urbanisme de la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne, et avait pour but d'élaborer le Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP), pour la consultation relative à la mise en œuvre du PLUi-H de la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne. La première partie de ma mission a consisté à m'imprégner du territoire en prenant toutes les sources d'informations possibles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire sur la communauté de communes. Un grand travail de recensement a été effectué, notamment sur les documents d'urbanisme du territoire (types de documents, dates d'approbations et de modifications...), (CF Annexe 1, Annexe 2). Un autre recensement a été effectué sur les Orientations d'Aménagements et de Programmatons (OAP) sur le territoire, avec pour objectifs de proposer une méthode pour chiffrer le futur nombre d'OAP dans le PLUi-H de Cauvaldor, en fonction des documents existants sur le territoire et des exigences du SCOT du Nord du Lot en cours d'élaboration. (CF Annexe 3). Enfin, durant ma mission, j'ai dû intervenir et présenter l'avancée de mon travail devant les élus de la commission Aménagement, sous l'autorité du Vice-Président en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, monsieur Raphael Daubet, en tenant compte de leurs remarques, dans le but d'enrichir la qualité de mon travail.

Ainsi, la jeunesse du territoire étudié et la multiplicité des documents d'urbanisme m'ont poussé à étudier le volet Habitat, et plus particulièrement la mise en place d'une politique d'habitat sur ce territoire.

Face aux problématiques abordées, et aux enjeux du territoire en question, il semble légitime de se demander :

Peut-on réellement mettre en place une politique d'habitat sur un territoire rural ? Afin de traiter notre sujet d'étude, nous nous appuyons sur l'exemple du PLUi-H de CAUVALDOR.

Dans un premier temps, nous travaillerons les caractéristiques de l'habitat en zone rural et ce que cela implique pour le territoire qui nous concerne. La deuxième partie exposera les enjeux liés à l'habitat au sein du territoire de la communauté de communes de Cauvaldor, en nous intéressant à la prise de conscience récente et à la priorité des élus en matière

d'habitat. Pour finir nous nous demanderons si le futur PLUi-H est la meilleure solution, et comment assurer la mise en place d'une véritable politique d'habitat sur le territoire.

I) L'habitat en zone rurale

1) La définition de l'habitat dans l'espace rural français

Avant de définir l'habitat au sein de l'espace rural, il semble légitime de définir ce qu'est l'espace rural.

Historiquement, un territoire rural était celui dont la population déclinait au profit d'une ville proche. Cette définition n'est plus valable depuis le milieu des années soixante-dix où, pour la première fois, l'exode rural s'est inversé : « le recensement de 1975 avait alors marqué un retournement de tendance, entre une phase de décroissance (séculaire) et une phase (nouvelle) de croissance de la population de cet espace »⁵. Ce n'est pas le rural profond qui profite de cette inversion de tendance, mais plutôt le rural proche des villes où, de plus en plus de personnes veulent habiter, quitte à faire 200 kilomètres par jour pour aller travailler. « Ce sont les périphéries des villes qui se peuplent pendant que les centres villes perdent leur population. De 1990 à 1999, la population a, en moyenne, augmenté de 2,5% dans les villes, de 8% dans le périurbain et de 0,6% dans les espaces ruraux. »⁶

A) Le retour à la campagne

a) L'allongement du trajet domicile-travail

Deux phénomènes encouragent ce retour à la campagne : D'une part le trajet domicile-travail est de plus en plus long : depuis 1975, la distance entre le domicile et le travail a plus que doublé. Les pôles d'activité étant surtout en ville, cela se traduit par le fait que les personnes travaillant en ville, habitent de plus en plus loin de ces centres urbains et, bien que résidant à la campagne, leur mode de vie est complètement citadin. Ces territoires

⁵ ALPHANDÉRY Pierre, BITOUN Pierre, DUPONT Yves, *Ruralités, les campagnes entre terroirs et mondialisation. Collection Problèmes politiques et sociaux*, n° 842. La Documentation Française, 2000, p.10.

⁶ FN Safer, *La fin des paysages ? Livre Blanc pour une question ménagère de nos espaces ruraux*, 2004.

vivent les mêmes problématiques que « les cités dortoirs » aux abords des villes où les gens dorment mais ne vivent pas réellement, et ce phénomène s'étend pour gagner des territoires très éloignés des banlieues traditionnelles. D'autre part, on a vu le nombre de résidences secondaires s'envoler ces dernières années (La France est désormais le pays où il y a le plus de résidences secondaires au monde: trois millions). Pour les citadins, la campagne devient alors un endroit où vivre les vacances. Ce phénomène conduit à déconnecter la « ville-travail » de la « campagne-vacances ». Ce qui fait dire à Jean Didier Urbain: « le résident ne devient pas campagnard, c'est la campagne qui devient résidentielle. Cette urbanité rurale qui a profondément transformé la campagne, participe désormais de sa réalité à part entière ».

Si, comme, nous l'avons vu, les codes traditionnels qui définissaient les territoires ruraux ont disparu, il existe néanmoins, une ruralité toujours présente sous différents aspects. Selon l'INSEE « l'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multi polarisées). Cet espace est très vaste, il représente 70 % de la superficie totale et les deux tiers des communes. »⁷ Il est intéressant de noter que dans cette définition, les territoires ruraux sont définis par ce qui n'est pas la ville. Comme l'avait déjà constaté Jean Didier Urbain dans son ouvrage « Paradis verts » : « Bien qu'elle se soit construite dans la campagne, on ne dit pas de la ville qu'elle est non rurale, mais bien de la campagne qu'elle est non urbaine, selon une inversion de référence comparable à cette mère expliquant à son enfant qu'un mouchoir est un Kleenex qui ne se jette pas ! ». Cette inversion laisse supposer que l'on peut facilement définir l'urbain mais plus difficilement le rural.

Selon l'INSEE, en 2009, l'espace rural concentre 14,2 millions d'habitants, soit 22,8 % de la population sur 78,2 % de la superficie du territoire français (hors DOM). La densité moyenne de population y est faible (33 habitants au km²) ainsi que la densité résidentielle (18 logements au km²). En comparaison, l'espace urbain affiche une densité de population de 406 habitants au km² et de 206 logements au km². L'habitat individuel est prépondérant dans les espaces ruraux : 9 logements sur 10 sont des maisons dont près des trois quarts constituent de l'habitat isolé. Cette caractéristique constante sur la période prédomine au

⁷ Source : www.insee.fr

sein des nouvelles constructions : 86,5 % des logements construits entre 1999 et 2009 sont de l'individuel. Les logements sont plus grands qu'au sein des espaces urbains (95 m² par logement contre 76 m²) et les personnes disposent davantage de surface (41 m² par personne contre 35 m²). Plus des trois quarts des ménages sont propriétaires. La part de locataires est constante sur la période 1999-2009 et s'établit à 19,1 %, tout comme la part des locataires d'un logement HLM (3,3 % des ménages contre 14,6 % en France métropolitaine). Seule la part de ménages logés gratuitement diminue sur la période passant de 5,8 % à 2,7 % des ménages dans un mouvement qui s'inscrit dans une tendance nationale.

b) Des nouveaux besoins

Simultanément, les territoires ruraux doivent répondre à des demandes ou des besoins très divers...

L'arrivée de nouveaux habitants : Les campagnes attirent de nouveaux ménages dont le pouvoir d'achat est souvent supérieur à celui de la population locale. Selon Familles rurales,⁸ 45 % des Français aimeraient habiter à la campagne. Ils souhaitent réaliser leur projet dans de bonnes conditions, en particulier dans les domaines de l'emploi, des services et du logement.

Le desserrement des ménages : Ce phénomène a été longtemps et fortement sous-évalué. Le nombre important des divorces, le souhait des jeunes de s'installer, l'allongement de la durée de vie qui entraîne un ralentissement mécanique de la rotation du parc... sont autant de facteurs provoquant la demande croissante de logements. Autrement dit, dans les territoires ruraux, la baisse démographique n'équivaut pas à une baisse de la demande de logements, et dans les territoires à forte attractivité, les tensions en sont d'autant plus exacerbées.

Des populations fragiles : Les tensions sur le marché affectent d'abord les populations les plus fragiles : les personnes âgées ne peuvent se rapprocher des centres-bourgs et doivent rester dans leur logement souvent isolé et inadapté, les personnes en difficulté (familles monoparentales, chômeurs...) ne trouvent pas de logement locatif social (parc public ou

⁸ Familles Rurales est le premier Mouvement familial de France. Composé de 2 500 associations locales, il regroupe 180 000 familles adhérentes. 40 000 bénévoles et 20 000 salariés animent le réseau. Le Mouvement ne relève d'aucune obédience politique, syndicale, professionnelle ou confessionnelle.

privé conventionné), les travailleurs saisonniers doivent camper tant bien que mal. Le développement durable, nouvel enjeu de la compétitivité des territoires. La construction d'une politique de maîtrise de l'énergie de proximité est un défi majeur pour les territoires. L'amélioration du parc immobilier et les constructions nouvelles doivent pleinement intégrer cette nouvelle donne (économie d'énergie, énergies renouvelables, matériaux sains, récupération des eaux pluviales...). Il y va de leur attractivité et de leur compétitivité.

B) Plusieurs territoires ruraux

Deux autres notions sont importantes dans la définition de l'espace rural. Il s'agit de l'approche quantitative qu'expose l'INSEE et de l'approche qualitative qu'expose ARTEVER.

a) La définition selon l'INSEE

L'INSEE démontre que la campagne représente 70% de la surface française, c'est à dire une part majoritaire de notre territoire national. Selon un groupe de travail INRA-INSEE, il existe en réalité quatre types de territoires ruraux, faisant partie des « territoires vécus » :

- Les pôles ruraux sont de petites unités urbaines offrant entre 2000 et 5000 emplois et qui comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. Ils exercent donc une attraction et jouent un rôle structurant sur l'espace environnant.
- Le rural sous faible influence urbaine, qui constitue l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines appartenant à l'espace à dominante rurale, qui ne sont pas « pôle rural » et dont 20 % ou plus des actifs travaillent dans des aires urbaines.
- La périphérie des pôles ruraux est constituée des communes dont au moins 20% des actifs vont travailler quotidiennement dans les pôles ruraux. Ces couronnes sont toutefois géographiquement peu étendues.
- Le rural isolé est une catégorie « résiduelle » (constitué de l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines appartenant à l'espace rurale et n'étant ni pôle rural, ni sous faible influence urbaine,

ni périphérie des pôles ruraux), représente tout de même plus d'un tiers du territoire et 10% de la population française.⁹

Cette typologie de l'INSEE a été largement remise en cause par le ZAUER (Zonage en Aires Urbaines et en aires d'Emplois de l'espace Rural) qui simplifie les niveaux de ruralité, mais ce découpage qui s'appuie sur une multitude d'études spécifiques à encore du sens en terme organisationnel.

b) La définition selon ARTEVER

Enfin ARTEVER (articulation des temps de vie dans les entreprises rurales) dans son approche qualitative¹⁰, distingue trois types de campagnes françaises avec des indicateurs sociaux et économiques qui leurs sont propres :

- Les campagnes des villes :

Deux sortes d'espaces se distinguent dans cette nouvelle forme du rural :

- Le rural périurbain à fonction résidentielle dominante. Cet espace se caractérise par une densité de population forte. La majorité de cette population travaille hors de ce territoire.
- L'espace rural dense. Résidentiel et productif. On identifie cet espace par une densité un peu plus faible que la précédente avec une activité agricole plus importante puisque 8% des actifs travaillent dans l'agriculture.

Les campagnes les plus fragiles :

Ces campagnes représentent un tiers du territoire national. Elles se caractérisent par une faible densité de population et bien souvent par une mono activité. Parmi les campagnes les plus fragiles, on peut distinguer deux types de campagnes :

⁹ ALPHANDÉRY Pierre, BITOUN Pierre, DUPONT Yves. Ruralités, les campagnes entre terroirs et mondialisation. Op.ci.

¹⁰ARTEVER. Axe 2 : Politiques des temps dans les territoires ruraux. 2007, p 4

- Des territoires vieillis et peu denses à dominante agricole. Il s'agit de territoires qui connaissent un affaiblissement démographique avec une population plus âgée. L'activité agricole y est également prédominante puisqu'un actif sur cinq est exploitant.

- Des espaces ruraux ouvriers et traditionnels, au tissu industriel en déclin. Il s'agit de petits bassins industriels. Même si le secteur secondaire reste le plus présent, on observe toutefois son déclin. Sur ces territoires, les populations y sont relativement nombreuses avec 88 habitants/km². Des populations qui connaissent un taux de chômage important. Ces territoires sont aujourd'hui vieillissant et possèdent peu d'attrait.

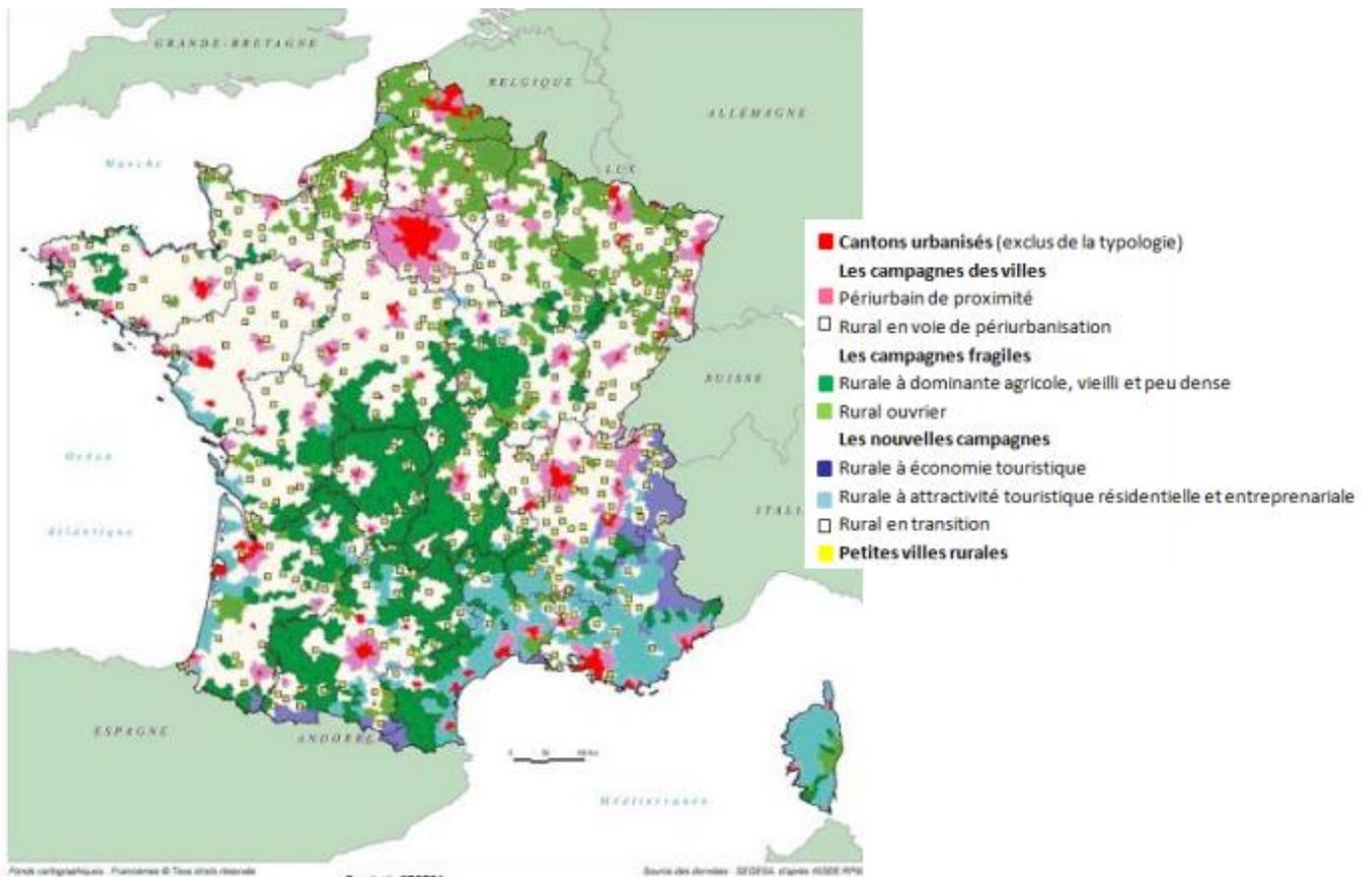
Les nouvelles campagnes :

Ces territoires se caractérisent par des fonctions plus diversifiées. Elles ont une fonction résidentielle et d'accueil où se développent le loisir et le tourisme. On distingue deux types de nouvelles campagnes :

-Territoire rural à attractivité touristique et entrepreneuriale. Avec une densité de population moyenne, ce territoire se caractérise par le solde migratoire le plus important de tout l'espace rural. Les emplois industriels et tertiaires y ont augmenté mais l'agriculture reste quand même très présente avec une part de salariés importante avec en moyenne 12% d'actifs et 7% d'exploitants. De plus, ce territoire voit arriver des flux de populations étrangères importants. Enfin, l'économie touristique y a aujourd'hui une place prédominante notamment en ce qui concerne la valorisation de la nature.

-Les espaces ruraux à la croisée des chemins. Il s'agit des espaces ruraux en transition. On observe la part importante de l'emploi agricole et de l'industrie agroalimentaire des actifs. D'autre part, on remarque également la transformation industrielle et ouvrière des petites villes.

Figure 1 : Les trois France rurale de la Datar



Source : Les trois Frances rurales, la DATAR

Cette carte nous montre la répartition de ces trois espaces ruraux sur le territoire français. Ainsi, on peut voir que l'espace rurale à dominante agricole est encore très présent dans l'intérieur des terres mais qu'en revanche, l'espace rural à attractivité touristique, résidentielle et entrepreneuriale se développe d'avantage sur les côtes.

c) Plusieurs fonctions et plusieurs mondes dans l'espace rural

L'espace rural d'aujourd'hui n'est pas celui du début du XIXème siècle. En effet, cet espace est aujourd'hui multi fonctionnel¹¹ :

- Une fonction résidentielle :

Les campagnes s'intègrent aujourd'hui dans une logique de péri urbanisation dans le sens où les populations qui travaillent à la ville résident à la campagne.

- Une fonction productive :

L'activité agricole n'est aujourd'hui plus l'activité dominante de l'espace rural. Cependant, on constate une croissance de l'emploi en milieu rural même si seulement 1 français sur 8 travaille en milieu rural alors que 1 français sur 4 y vit. Cette fonction productive s'explique par le développement du secteur industriel dans l'espace rural.

- Une fonction de nature :

L'espace rural est aujourd'hui perçu comme un territoire qu'il convient de protéger. La protection des ressources naturelles, de la biodiversité font aujourd'hui partie des enjeux de cet espace. D'ailleurs, cet aspect naturel est l'une des motivations des populations pour y venir s'installer ou y séjourner. En effet, elles sont à la recherche d'un espace plus sain et la campagne semble répondre à cette attente.

- Une fonction récréative et touristique :

D'années en années, l'espace rural devient une destination majeure pour le tourisme. En effet, nous le verrons dans le deuxième chapitre de cette partie, une offre spécifique se développe avec des activités récréatives telles que la pêche, la randonnée... mais aussi sportive avec le VTT, le canyoning et bien d'autres encore. De plus, nous assistons à un développement important des résidences secondaires. A l'année ces résidences sont closes. Certains des villages ruraux n'échappent donc pas au phénomène des volets clos.

En combinant ces quatre fonctions, émergent aujourd'hui trois campagnes¹² :

¹¹ ARTEVER. Axe 2 : Politiques des temps dans les territoires ruraux. 2007

¹² Marie-Laure Boccardo, Olivier Dossat : *Animer, le Magazine rural*, n°165, Janv/Fév/Mars 2004

- Les « campagnes des villes », typiquement périurbaines, dont l'économie est liée à celle des centres urbains et où la fonction résidentielle est dominante (cinq cents cantons environ),

- Les « campagnes les plus fragiles », marquées par un déclin démographique et économique et dont l'économie est centrée sur l'agriculture (cinq cents cantons), ou fait suite à un déclin industriel (trois cents cantons marqués par le textile ou la métallurgie),

- Les « nouvelles campagnes », celles qui développent à la fois les fonctions résidentielle, touristique et « de nature ». Elles donnent l'image d'un tissu attractif, dynamique, bien équipé et bénéficient d'une économie diversifiée, moins agricole et plus touristique (trois cents cantons). Cette nouvelle ruralité crée des déséquilibres entre les territoires. Dans son rapport, la DATAR s'inquiète du « nouveau scénario de l'inacceptable » qui se prépare, celui d'un monde rural passant « sous dominance urbaine », avec une récession des activités agricoles. Tous ces nouveaux attraits pour l'espace rural s'expliquent par un changement des perceptions de l'espace rural par les populations¹³.

En effet, suite à l'étude réalisée par le CREDOC¹⁴, on constate que les français sont attachés à l'espace rural. Cela se justifie quant au fait que la majorité des français a vécu sa petite enfance à la campagne. Aussi, l'espace rural a une connotation positive dans l'esprit des populations. Il est perçu comme un paysage naturel préservé propice au calme et au repos. 31% de la population interrogée rattache l'espace rural à la campagne ; aux champs, à la végétation et 20% l'associe au calme, au silence et à la tranquillité.

Un cadre de vie et une qualité d'environnement qui séduisent et qui expliquent le nouvel intérêt des populations pour l'espace rural. Ces nouvelles perceptions peuvent donc justifier aujourd'hui un renouveau des campagnes et un développement de ces dernières comme nous l'avons vu avec l'attribution de nouvelles fonctions. De plus, cette nouvelle image de l'espace rural peut aussi expliquer l'arrivée de populations touristiques à la campagne et le développement d'une offre spécifique pour ces nouveaux flux de populations.

¹³ BIGOT Régis, HATCHUEL Georges, BERARD Isabelle. Étude du CREDOC, *les français et l'espace rural*, 2001, 140p

¹⁴ CREDOC : Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie

C) L'habitat

Au début des années 90, les problématiques de l'habitat rural se déclinaient principalement autour des questions de l'ancienneté et de l'inconfort du parc, de l'abandon et de la vacance de nombreux logements délaissés par l'exode des populations, parfois même de l'accès aux équipements de base que sont l'eau et l'électricité pour les régions qui avaient été les plus tardivement équipées par les services du génie rural.¹⁵ Depuis, un formidable mouvement de modernisation de l'habitat ancien et de construction neuve a complètement modifié la donne ; certains de ces problèmes peuvent sembler résolus, mais de nouveaux ont émergé avec les profondes transformations de la société rurale. Aujourd'hui, il faut aborder la question de l'habitat rural d'une manière plus large, comme étant non seulement celle du parc bâti des territoires ruraux (traditionnel ou nouveau), mais aussi du logement des résidents permanents ou saisonniers et des attentes relatives à leur mode d'habiter. Sur tous ces points les transformations des dernières années ont été nombreuses et leurs effets vont se poursuivre dans le futur.

a) Les nouvelles dynamiques de l'habitat rural

Trois ordres de facteurs ont présidé à ces changements. Nos campagnes, dont le bâti semblait être un legs inamovible de l'histoire, ont connu à partir des années 1960 un fort mouvement de construction, avec près de 100 000 maisons neuves édifiées chaque année. Cet effort a perduré depuis, même dans la phase de ralentissement de la construction des années 1975-1985, et il est resté de cet ordre dans la période récente. Entre 1990 et 2004, les communes rurales, qu'elles soient isolées ou proches des pôles urbains, ont connu des taux de croissance des autorisations de construire des logements neufs plus élevés¹⁶ que ceux des villes. Les encouragements financiers et fiscaux à la réhabilitation de l'ancien ont parallèlement contribué à relever le bas niveau général du confort des logements ruraux anciens, qui avait entraîné l'exode de nombreuses jeunes femmes. Sur cet aspect des choses, il faut aussi ajouter que les progrès dans l'industrialisation de la production du

¹⁵ BONTRON Jean-Claude, « Diversité des espaces ruraux et problèmes d'habitat », 2007, p. 57-64.

¹⁶ BONTRON Jean -Claude, Les dynamiques territoriales de la construction 1990-2004, Diact, éd. La Documentation Française,

logement ont été plus favorables aux maisons individuelles qu'aux grands immeubles, ils ont ainsi permis d'abaisser le coût des maisons et soutenu le mouvement de desserrement résidentiel auquel on assiste aujourd'hui. Du côté de l'habitant, les changements ont aussi concouru à la nécessité et à l'effort de modernisation. L'abaissement de la taille des ménages est venu accroître les besoins de logement, même dans les secteurs en dépopulation, et a offert une possibilité de récupération des petits logements ruraux.

b) La diversification de la société rurale

Devenue une société plus ouvrière qu'agricole, la mobilité croissante d'un grand nombre de ruraux (qui a changé les arbitrages entre lieux de domicile/ travail/services en faveur d'un habitat plus dispersé), les nouveaux rapports à la nature, la recherche d'une plus grande sécurité pour les enfants, l'attractivité du modèle villageois, sont autant de facteurs qui ont également contribué à modifier la donne sur les questions de l'habitat rural et qui sont en train d'en définir les nouveaux contours. Dès lors, les spécificités qui caractérisaient l'habitat rural par rapport à l'urbain sont en train de changer de nature. La diversité de l'habitat rural, essentiellement liée aux caractéristiques du bâti traditionnel, s'estompe pour laisser place à une nouvelle diversité des problèmes qui met beaucoup plus en avant la dimension sociale. Pour préciser cette question, nous allons nous appuyer sur le découpage des trois Frances rurales réalisé en 2003 pour la Commission d'évaluation des politiques de développement rural et repris par la Datar lors du CIAT rural de septembre 2003 ¹⁷.

Dans cette typologie réalisée par la Segesa, huit groupes de cantons avaient été identifiés ; ils apparaissent toujours pertinents et c'est dans ce cadre que nous avons mobilisé les indicateurs de l'habitat qui sous-tendent les commentaires suivants.

Les espaces périurbains sont maintenant bien identifiés même si l'on a du mal à en cerner les contours sans cesse repoussés vers la périphérie. Ils ont connu un fort accroissement démographique ces 20 dernières années, sous l'effet du desserrement des pôles urbains et de la volonté de nombreux ménages d'accéder à la propriété d'une maison individuelle. D'assez forte densité démographique, ils enregistrent des gains de population conséquents grâce aux soldes positifs de la balance naturelle et migratoire. Ils sont le lieu de résidence

¹⁷ Rapport de la DATAR : *Quelle France rurale pour 2020*, éd. La Documentation française, 2003.

d'une population au départ composée de jeunes ménages avec des enfants, mais qui est en grande partie en train de vieillir sur place. L'emploi local y est en forte expansion par déconcentration de certaines activités urbaines et avec le développement des services de proximité, mais l'essentiel de l'emploi est localisé dans les centres urbains, où se rendent chaque jour plus de 40 % des travailleurs. Les habitants sont plus diplômés, plus mobiles, avec des meilleurs revenus, que dans le reste du rural. Cette couronne, présente autour de la plupart des métropoles et des villes moyennes, est d'autant plus épaisse que l'agglomération est importante et dynamique. Le parc bâti y a été largement renouvelé et possède un bon niveau de confort, plus de la moitié du parc ayant été construit il y a moins de 30 ans.

Auprès des villages les lotissements fleurissent, plus ou moins bien intégrés aux centres anciens. C'est actuellement le lieu premier d'accession des classes moyennes à la propriété d'un logement individuel (72 % des logements). Cette attractivité a fortement réduit la vacance ancienne et le secteur locatif est souvent insuffisant. On note cependant ces dernières années une part plus significative du collectif dans les nouvelles constructions. Dans le rural en voie de périurbanisation, l'accueil de nouveaux habitants est plus récent. Cette seconde couronne, plus éloignée des centres, enregistre cependant une croissance soutenue de sa population, qui s'est accentuée depuis 2000 avec le renchérissement du foncier dans la première. L'apport de nouveaux résidents se réalise sur un fonds rural encore largement traditionnel et imprégné par l'agriculture. Il concerne des ménages plus modestes, composés pour un tiers d'ouvriers, encore plus dépendants de l'emploi extérieur que dans le périurbain proche, et confrontés à une insuffisance des services, notamment pour la petite enfance. L'habitat est marqué par la juxtaposition d'un bâti ancien dont la modernisation n'est pas achevée et d'un bâti nouveau presque exclusivement composé de maisons individuelles. Les publics fragiles sont plus nombreux et le locatif public fait défaut, aussi l'accueil des populations à faible revenu repose sur un parc privé locatif notablement déficient.

Avec le groupe des cantons ruraux isolés, plutôt situés dans le Massif Central, le Gers, les plateaux bourguignons ou le centre de la Bretagne, nous sommes dans des zones rurales agricoles fragiles, où la population est particulièrement âgée (14 % de + de 75 ans), peu dense (23 habitants au km²) et peu qualifiée. Plus d'un actif sur cinq est encore occupé dans

l'agriculture et, malgré un solde migratoire devenu positif depuis 1990, la situation démographique est préoccupante en raison du déficit structurel consécutif à un vieillissement accentué par les apports migratoires de retraités, et à un taux de fécondité plus bas qu'ailleurs. Ces territoires, où la population a cependant tendance à se stabiliser depuis 2000, ont un parc bâti ancien qui s'est peu renouvelé et reste marqué par l'inconfort. Il y persiste une proportion encore élevée de logements vacants, et le secteur locatif est pratiquement inexistant, alors même que les populations sont relativement paupérisées (le taux de ménages imposables est la moitié de celui du périurbain). Le développement des résidences secondaires (25 %) et l'arrivée récente de nouveaux ruraux (notamment des Européens du nord) viennent maintenant accroître les difficultés et les tensions en faisant monter le prix du foncier et des maisons. Comparables à ces territoires, l'histoire nous a aussi légué des campagnes ouvrières en crise. Caractérisées par l'importance d'une population ouvrière (40 % des actifs) liée à l'héritage industriel ou à la proximité de grands centres industriels, elles bénéficient d'une densité assez élevée (80 habitants au km²), mais gardent un caractère rural incontestable. Ici, la crise démographique prolonge celle de l'économie. Au processus de désindustrialisation s'ajoutent une très faible créativité de nouveaux établissements et l'absence de développement touristique. L'emploi recule, le chômage, la faible qualification et le déficit d'emplois féminins sont le lot de ces cantons, caractérisés par des signes évidents de paupérisation. Ils ont hérité d'un parc locatif social (près de 10 % de logements HLM) qui apporte une réponse aux familles modestes, mais il est souvent ancien et inadapté. Les besoins de rénovation de l'habitat sont d'autant plus criants que la construction neuve est à un très faible niveau. Ces cantons sont principalement concentrés dans le Nord et le Nord-Est du pays, mais dispersés parfois autour d'anciens pôles industriels ruraux des régions méridionales, ils correspondent à l'actuelle France de l'exode, qui majoritairement n'est plus la France agricole.

Tout un groupe de cantons qualifié d'espaces ruraux en transition avait été identifié, principalement dans les campagnes de l'Ouest et plus ponctuellement de la région Centre, du Nord-Est et du Sud-Ouest. Proche de la moyenne pour de nombreux critères, il était constitué de cantons agricoles encore affectés par l'exode, mais qui évoluent vers une économie à la fois plus diversifiée et plus résidentielle. Cette tendance se confirme depuis 2000 avec le redressement du solde migratoire et le fort mouvement de construction neuve.

Associant une petite agriculture, une population ouvrière nombreuse, employée notamment dans l'artisanat, ils relèvent d'une société aux revenus modestes. Dans ces campagnes d'habitat traditionnellement dispersé, la maison individuelle est la règle (90 % des logements) et les nouvelles constructions renforcent encore cet aspect. Il y a très peu de locatif pour répondre aux besoins des jeunes et la réhabilitation de l'habitat ancien implique souvent une restructuration du bâti.

Quarante cantons appartiennent aux campagnes de grand tourisme avec comme caractéristique commune forte d'avoir développé une activité touristique qui structure toute l'économie locale et très largement aussi la question de l'habitat. Ces cantons sont presque exclusivement situés en haute montagne : Alpes et Pyrénées. Les résidences secondaires sont 2,8 fois plus nombreuses que les principales, le nombre de lits touristiques marchands est de 360 pour 100 habitants. La population est jeune, peu touchée par le chômage (7,7 %), en forte croissance, et les immigrants sont majoritairement des actifs qualifiés. La construction neuve est ici considérable (près de 4 fois plus forte que la moyenne nationale entre 1995 et 2004), dopée par l'investissement privé (soutenu par les dispositifs ZRR) et par le fait que les communes disposent d'une taxe professionnelle par habitant élevée. Plus de la moitié des constructions neuves concernent le collectif. Le secteur locatif est bien présent, mais destiné aux séjours des vacanciers et souvent hors de portée des locaux, notamment des travailleurs saisonniers qui ont du mal à se loger sur place. Autres campagnes très attractives du point de vue résidentiel et remodelées par l'arrivée des nouveaux habitants, les cantons de l'espace rural touristique et résidentiel n'ont pas du tout le même profil que les précédents. Ici aussi la population augmente très rapidement depuis 1990 et au-delà de 2000 grâce aux gains migratoires. Mais cette attractivité, à la différence du périurbain ou de la montagne touristique, concerne en large partie des inactifs, des retraités, des étrangers, ainsi que des populations sans emploi (le taux de chômage, supérieur à 15 %, est le plus élevé de tous les groupes). Les nouvelles populations se juxtaposent à celles de villages faiblement peuplés où la petite agriculture reste très présente et qui voient dans le tourisme une planche de salut. On y bat à la fois des records d'attractivité et de précarité (40 % de ménages impossibles, 15 % de ménages pauvres).

L'habitat ancien y est recherché pour son bas coût, le locatif est à 84 % privé, le renouvellement par la construction neuve est très récent et concerne surtout les catégories

les plus aisées. La localisation de ce groupe apporte un éclairage très net sur les logiques à l'œuvre : il concerne pour l'essentiel les Alpes du Sud, des cantons du Lot, de la Dordogne, de Lozère, la Corse... qui conjuguent ensoleillement, patrimoine naturel et culturel spécifiques pour fonder une nouvelle économie résidentielle. Enfin, un dernier groupe avait été identifié, constitué de 350 cantons ayant à leur tête une petite ville au sens large, c'est-à-dire un pôle administratif ou d'activité au sein d'un espace de faible densité. Si quelques critères leur paraissent favorables (l'autonomie d'emploi, une taxe professionnelle substantielle), ils connaissent dans leur grande majorité des difficultés. Ces villes ont souvent perdu leurs fonctions traditionnelles de marché agricole, de centre commercial ou de pôle industriel. Dans un contexte fréquent de mono-activité, la fermeture des usines n'y est pas compensée par la montée de l'emploi tertiaire, aussi le chômage est important et l'accroissement de population très faible. Nous sommes bien en face de situations de fragilité, y compris pour l'habitat.

Le renouvellement urbain n'a souvent pas été engagé et la vacance des logements anciens, qui ne répondent plus aux attentes actuelles des ménages, est élevée. La construction neuve est à un niveau plus faible que dans beaucoup de petits villages (il faut noter qu'elle remonte ces dernières années, notamment autour de la constitution d'un parc collectif). C'est le lieu principal d'ancrage du parc locatif dans les campagnes (36 % du parc) avec une place significative des logements HLM (15 %). Réparties sur tout le territoire, ces petites villes sont en réalité diverses, mais elles apportent toutes à l'espace rural une armature de proximité qui est essentielle pour la consolidation de leurs nouvelles fonctions, notamment dans le domaine du logement. Ce trop bref panorama de la diversité des problèmes auxquels sont confrontés les divers types d'espaces ruraux en matière d'habitat souligne à la fois les changements dans la nature des problèmes et la nécessité d'y répondre de manière adaptée selon les territoires. Les nouveaux enjeux sont connus : répondre aux divers types de besoins d'une population de plus en plus diverse, réussir l'habitat durable tout en respectant les aspirations individuelles, coupler les fonctions résidentielles et productives pour éviter la constitution de campagnes dortoirs, préserver le patrimoine ancien, maîtriser le coût du foncier, et en définitive maintenir l'attractivité des espaces ruraux par l'habitat. C'est un défi global qui ne peut avoir de réponses que locales.

Sujet sensible, complexe, au carrefour des dimensions sociales, économiques, environnementales et culturelles, l'habitat relève de plus en plus de la compétence des collectivités territoriales et des structures intercommunales. Se doter d'instruments de planification et d'observation pour bâtir le bon plan d'action compte tenu des moyens humains et financiers des communes rurales, leur politique habitat ne peut se concevoir que dans l'intercommunalité. Avec la loi Administration territoriale de la République,¹⁸ les EPCI se sont multipliés, couvrant ainsi 90 % des communes françaises. Parmi leurs domaines d'intervention, le logement s'est imposé, jusqu'à devenir la première de leurs compétences (80 %), hors compétences obligatoires de l'aménagement et du développement économique.

Cette progression tient notamment au caractère obligatoire de la compétence logement pour les Communautés d'agglomérations et à la possibilité récente de délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides à la pierre aux EPCI¹⁹.

Mais pas seulement. Le logement s'est progressivement imposé dans l'ensemble des intercommunalités, via la compétence « aménagement du territoire », pour aller aux Programmes locaux de l'habitat²⁰ (PLH), puis s'étendre par capillarité aux opérations foncières et immobilières. De plus en plus, les EPCI commencent par élaborer leur PLH pour mobiliser les outils opérationnels adaptés à leur contexte territorial : observatoire de l'habitat (dont les indicateurs sont regroupés dans un tableau de bord), OPAH, réserves foncières, aides à la construction et à la rénovation... Le département de l'Isère est pionnier

¹⁸ La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, avait pour ambition, en matière d'intercommunalité : - d'une part, de rationaliser le paysage intercommunal, cette tâche fut confiée à une commission chargée de faire dans chaque département un diagnostic et des propositions. - d'autre part, de donner une nouvelle dimension à l'intercommunalité. Il s'agissait de passer d'une coopération de gestion largement pratiquée avec les syndicats de communes à une coopération de projet avec une idée force: promouvoir le développement économique et l'aménagement de l'espace. Pour ce faire, le législateur de 1992 a rénové le cadre légal de l'intercommunalité en instituant deux structures de coopération, l'une propre au monde rural - communauté de communes -, l'autre réservé au monde urbain - communauté de villes.

¹⁹ Les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent demander au représentant dans le département, pour sa mise en œuvre de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à : -la production (construction et acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de place d'hébergement - l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH.

²⁰ Le programme local de l'habitat (PLH) est, en France, le principal dispositif en matière de politique du logement au niveau local. Il est le document essentiel d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire.

en la matière, avec un premier PLH réalisé en 1983 ! En 2006, une vingtaine de PLH y ont cours, y compris dans les zones les plus rurales. De façon originale, l'Isère développe, au sein de ses PLH, des Comités locaux de l'habitat (CLH) qui regroupent l'ensemble des acteurs : État, EPCI, communes, Conseil général, bailleurs sociaux, CAF, MSA, associations. Ce dispositif CLH présente plusieurs points forts, alliant observation et action, créant un lieu de partage des politiques de l'habitat entre élus et professionnels, jouant un rôle de moteur du PLH. Pour exemple, la création du Syndicat d'aménagement du Trièves (SAT), territoire rural traditionnel attractif, accompagnée d'une prise de compétence habitat, a été suivie de deux PLH sur les Communautés de communes de Clelles et de Mens.

L'observatoire annuel, réalisé par le SAT, a révélé des carences, dans le parc tant public que privé, et des besoins diversifiés : - une offre locative insuffisante pour les jeunes en décohabitation, les retraités, les familles en difficulté ou les nouvelles populations ;

- un important parc ancien, vétuste et inconfortable ;

- un Plan local de l'urbanisme trop restrictif par rapport à la demande en constructions neuves. Il a permis de définir les orientations de l'OPAH Revitalisation rurale du Trièves, animée par H&D Isère sur 2005-2008. Elle prévoit des financements complémentaires vers les publics cibles identifiés grâce à l'observatoire :

- personnes à mobilité réduite (maintien à domicile) ;

- jeunes agriculteurs (logement autonome) ;

- propriétaires occupants en difficulté (habitat précaire, sortie d'insalubrité).

Elle prévoit également deux volets thématiques :

- le volet Énergie, en soutien aux projets de maîtrise de l'énergie ou faisant appel aux énergies renouvelables,

- le volet Patrimoine et Architecture, proposant des aides et un accompagnement personnalisé pour les rénovations et constructions.

Dans d'autres territoires ruraux isérois, les PLH et leurs observatoires ont permis la mise en œuvre d'actions très ciblées : baux glissants²¹ et réhabilitations de logement sociaux sur la Communauté de communes des Couleurs (territoire rural ouvrier), OPAH expérimentale Logement des saisonniers sur celle du Massif du Vercors (rural touristique). « Surfer » sur la nouvelle vague de territorialisation des politiques d'habitat avec la loi Libertés et Responsabilités locales de 2004²², les EPCI sont en première ligne pour la délégation de compétence des aides à la pierre (devant les départements). Pourtant, seules six Communautés de communes ont pris la délégation de compétence des aides à la pierre (sur 98 délégataires), dont seulement trois de moins de 50 000 habitants. Outre les difficultés d'accès à la délégation de cette compétence pour les petits EPCI, dues aux prés requis exigés : existence d'un PLH, d'un volume de crédits déléguables et d'un nombre d'opérations suffisamment important (apprécié sur les 5 années précédentes) et d'un service interne capable de conduire les actions découlant de la délégation, on perçoit des réticences des collectivités rurales elles-mêmes. Mairie-Conseils²³ constate en effet que le logement est fréquemment un sujet polémique au sein des intercommunalités rurales : peur du logement « social » et des populations qui y sont logées, sentiment que le logement est du ressort de l'État et du privé, que les opérations habitat doivent être financièrement « blanches », contraintes foncières et donc financières. Tous les EPCI ne pourront ou ne voudront donc pas aller vers la délégation de compétence des aides à la pierre, au risque de voir les besoins en habitat de leurs populations moins bien servis et leur situation encore fragilisée (on peut d'ailleurs se demander si l'accès à la délégation ne va pas constituer un accélérateur d'élargissement des EPCI). Si le Conseil Départemental ne pallie pas leur défaillance en devenant lui-même délégataire, ces EPCI deviendront des territoires interstitiels, isolés, pour lesquels il sera difficile de définir un projet cohérent.

²¹En France, un bail glissant est un type d'accompagnement social global assuré par des [associations type Loi du 1er juillet 1901](#) auprès de ménages en difficultés.

²²La Loi du 13 août relative aux libertés et responsabilités locales, liste les différents transferts de compétence vers les collectivités locales (régions, départements et groupements de communes) résultant de la réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République adoptée par le [Parlement](#) le 17 mars 2003. Il prévoit le financement de ces transferts de compétence en privilégiant les ressources provenant d'impôts transférés aux collectivités locales (de 11 à 13 milliards d'euros concernant plus de 130 000 fonctionnaires). Il organise la migration des services de l'Etat, rendue nécessaire par ce transfert des compétences, définissant notamment les garanties individuelles accordées aux agents, qui auront le choix soit de conserver leur statut de fonctionnaires de l'Etat, soit d'intégrer la Fonction publique territoriale.

²³Dans le cadre de ses missions d'intérêt général, la Caisse des Dépôts a créé en 1989 le service Mairie-conseils et lui a confié un rôle d'information et d'accompagnement auprès des élus des communes de moins de 10 000 habitants et des élus des structures intercommunales.

Synthèse :

Les espaces ruraux connaissent depuis les années 70 une recrudescence, avec un apport majeur de nouveaux arrivants, qui viennent repeupler les campagnes françaises et agissent directement sur l'habitat. Ces espaces bénéficient de plusieurs définitions et de plusieurs fonctions car il n'y a pas qu'une sorte de territoire rural mais plusieurs sortes de territoires ruraux. Ainsi, il faut distinguer l'approche quantitative qu'expose l'INSEE, qui définit 4 types de territoires ruraux : 1) **Les pôles ruraux**, qui sont de petites unités urbaines offrant entre 2000 et 5000 emplois et qui comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. 2) **Le rural sous faible influence urbaine**, qui constitue l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines appartenant à l'espace à dominante rurale, qui ne sont pas « pôle rural » et dont 20 % ou plus des actifs travaillent dans des aires urbaines. 3) **La périphérie des pôles ruraux** est constituée des communes dont au moins 20% des actifs vont travailler quotidiennement dans les pôles ruraux. 4) **Le rural isolé** qui est une catégorie « résiduelle ».

L'approche qualitative qu'expose ARTEVER distingue 3 types de campagnes : 1) **Les campagnes des villes** composées du rural périurbain à fonction résidentielle dominante, et du rural dense. 2) **Les campagnes les plus fragiles**, composées des territoires vieillis et peu denses à dominante agricole et des espaces ruraux ouvriers et traditionnels, au tissu industriel en déclin. 3) **Les nouvelles campagnes** qui ont une fonction résidentielle et d'accueil où se développent le loisir et le tourisme composées des espaces ruraux en transition et de territoires ruraux à attractivité touristique et entrepreneuriale.

L'espace rural d'aujourd'hui n'est pas celui du début du XIX^{ème} siècle. En effet, cet espace est aujourd'hui multi fonctionnel car on peut y distinguer : **une fonction résidentielle, une fonction productive, une fonction de nature et une fonction récréative et touristique.**

Ainsi, ces nouvelles perceptions peuvent donc justifier aujourd'hui un renouveau des campagnes et un développement de ces dernières comme nous l'avons vu avec l'attribution de nouvelles fonctions. De plus, cette nouvelle image de l'espace rural peut aussi expliquer l'arrivée de populations touristiques à la campagne et le développement d'une offre spécifique pour ces nouveaux flux de populations.

Au début des années 90, les problématiques de l'habitat rural se déclinaient principalement autour des questions de l'ancienneté et de l'inconfort du parc, de l'abandon et de la vacance de nombreux logements délaissés par l'exode des populations, parfois même de l'accès aux équipements de base que sont l'eau et l'électricité pour les régions qui avaient été les plus tardivement équipées par les services du génie rural. Depuis, un formidable mouvement de modernisation de l'habitat ancien et de construction neuve a complètement modifié la donne ; certains de ces problèmes peuvent sembler résolus, mais de nouveaux ont émergé avec les profondes transformations de la société rurale. Aujourd'hui, il faut aborder la question de l'habitat rural d'une manière plus large, comme étant non seulement celle du parc bâti des territoires ruraux (traditionnel ou nouveau), mais aussi du logement des résidents permanents ou saisonniers et des attentes relatives à leur mode d'habiter. Sur tous ces points les transformations des dernières années ont été nombreuses et leurs effets vont se poursuivre dans le futur.

Ainsi, après avoir étudié certaines spécificités des territoires ruraux, de l'habitat de manière générale sur le territoire national et sur notre territoire d'étude, il semble légitime de présenter notre territoire, en mettant en exergue les enjeux liés à l'habitat sur le territoire de Cauvaldor.

2) La réalité de l'habitat sur le territoire de Cauvaldor

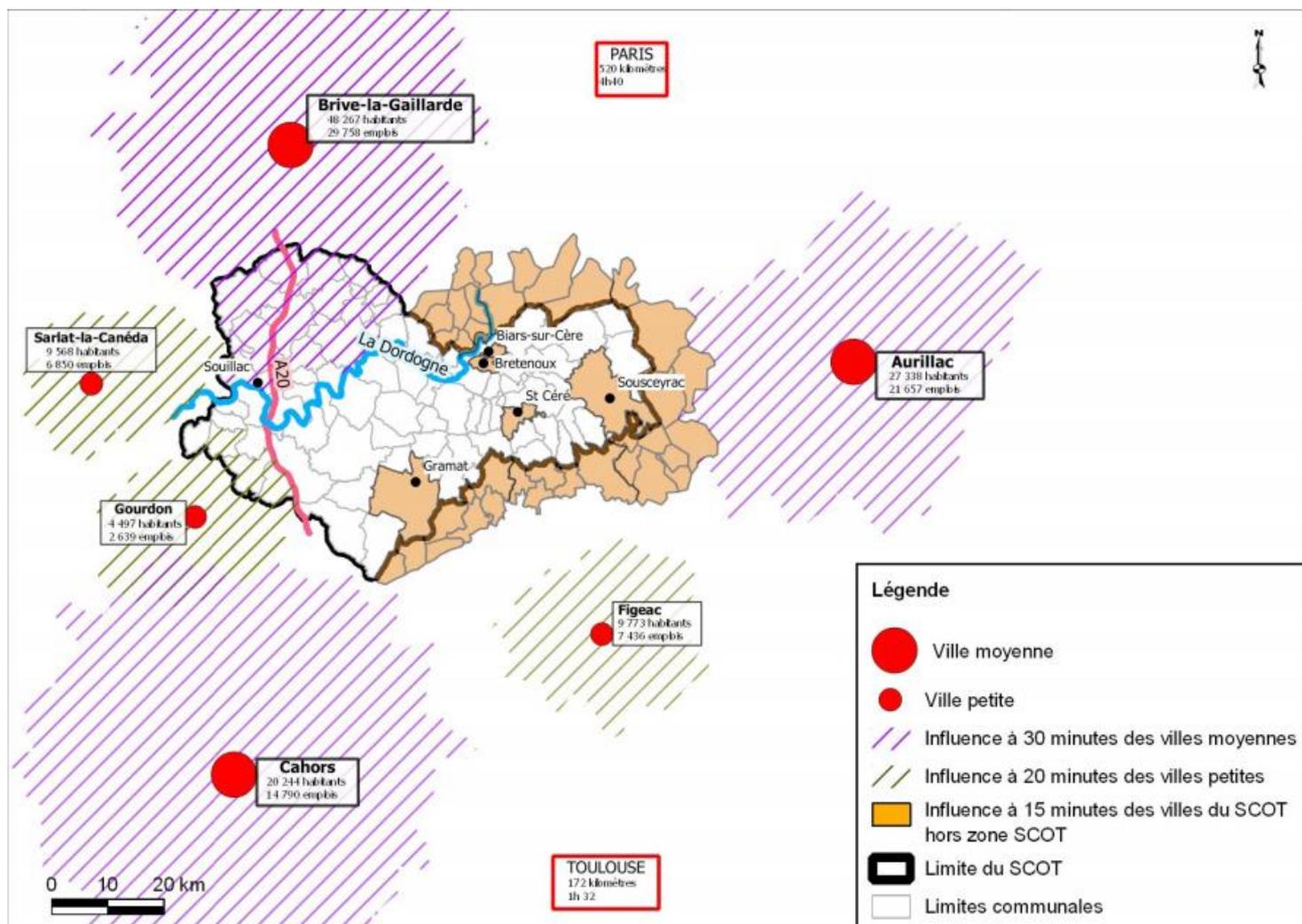
La Communauté de Communes des Causses et de la Vallée de la Dordogne a pris conscience à travers le récent diagnostic du SCOT (en cours d'élaboration), que la question de l'habitat n'était plus seulement une affaire des pôles urbains. Pour mieux appréhender ces problématiques, et par manque de données au niveau de la Communauté de Communes, ce sont les données du SCOT, qui se basent sur un territoire plus vaste que nous allons étudier afin d'extraire les données qui concernent la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne.

Ce diagnostic s'est essentiellement basé sur des données de l'INSEE, ce qui nous permet tout de même de faire ressortir une dynamique territoriale en matière d'habitat, notamment après avoir traité certaines données SCOT sur le logiciel cartographique QGIS afin de les concentrer sur le territoire de Cauvaldor.

La thématique de l'habitat est souvent considérée comme le cœur de la planification urbaine et est un thème central des politiques publiques d'urbanisme. Ainsi, nous allons étudier les particularités du territoire de Cauvaldor.

largement sur le nord de notre territoire. Au sud, et dans une moindre mesure, on perçoit l'influence de Cahors (20 000 habitants). A l'est ainsi qu'à l'ouest, on note l'influence d'Aurillac (27000 habitants) ainsi que celle de Sarlat-La-Canéda (10 000 habitants). Cette influence est minime face à celle de Brive. On peut aussi mentionner celles de Figeac (10 000 habitants) ainsi que de Gourdon (5 000 habitants). Toulouse (450 000 habitants), capitale régionale, dispose d'une aire urbaine imposante (1 270 000 habitants). Seulement cette influence ne se ressent pas sur le territoire. L'aire urbaine de Toulouse s'est étendue en direction Montauban. Selon l'INSEE, « L'aire de Montauban est désormais contiguë à celle de Toulouse. La plupart des communes attirées à la fois par Toulouse et Montauban en 1999, font désormais partie de l'aire urbaine de Toulouse ».

Figure 3 : L'influence des territoires bordiers

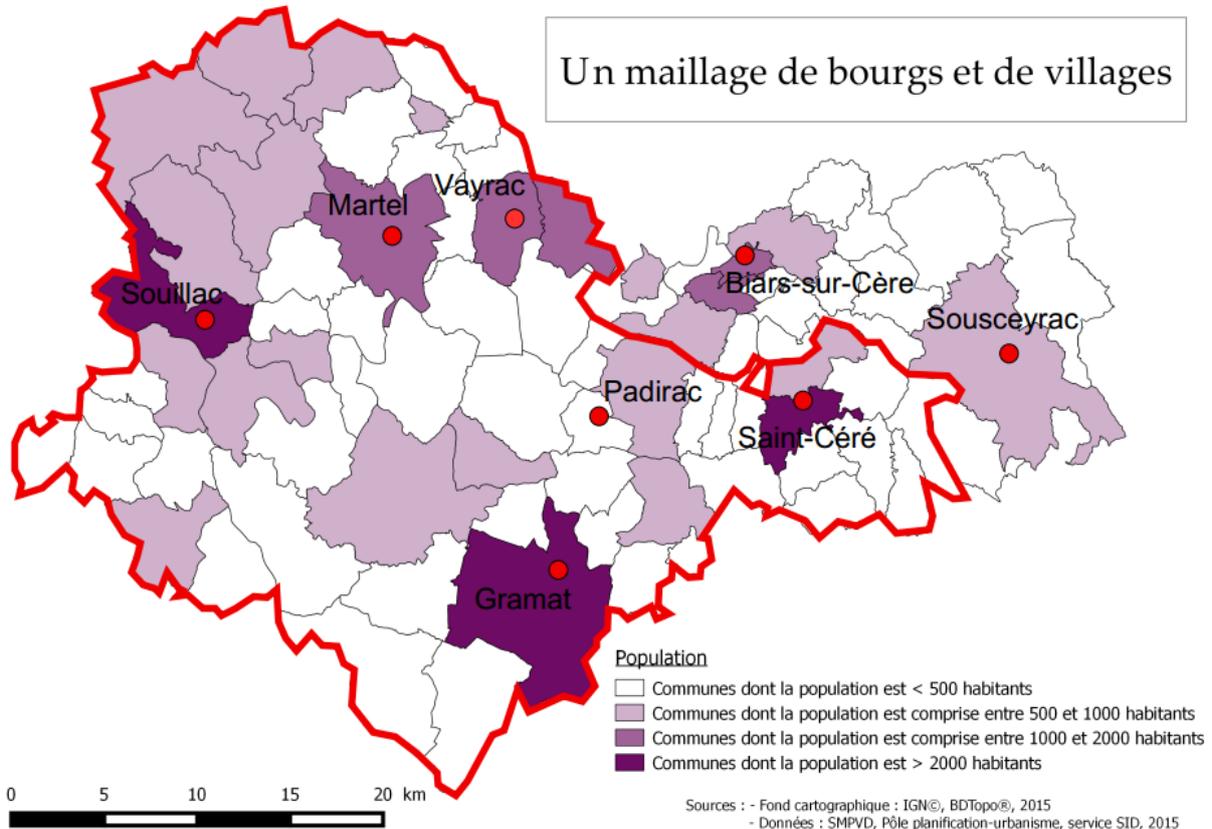


Source : Urbadoc, SCOT Nord du LOT

b) Un maillage de bourgs et de villages

Sur ces 62 communes, seules 6 comptent plus de 1 000 habitants. Avec les villes de Souillac, de Gramat et de Saint-Céré, comprises entre 3 700 et 3 500 habitants, on remarque que le territoire est composé d'une multitude de bourgs et de villages. Il n'existe pas de véritable centre polarisant comme pour d'autres territoires : le Pays de Figeac, le Grand Cahors, ... C'est donc une communauté composée majoritairement de bourgs ruraux. Les villes du territoire considérées comme des pôles « urbains » vivent en relation avec l'espace rural qui les entoure.

Figure 4 : Un territoire maillé de bourgs et villages



B) Des problématiques fortes :

Le diagnostic du SCOT a permis de définir les grandes tendances et les problématiques présentes sur le territoire en matière de démographie, d'habitat, d'économie, d'équipements et de services, de mobilité et d'environnement. Les questions liées à l'habitat ont assez vite témoigné des limites des actions engagées à l'échelle communale. Les élus ambitionnent aujourd'hui une réflexion et des actions élaborées à l'échelle de la Communauté de Communes.

Les élus de la Communauté de Communes Causses et de la Vallée de la Dordogne ont pris conscience, à travers le récent diagnostic du SCOT, que la question de l'habitat n'était plus seulement une affaire des pôles urbains mais bien de territoire dans son ensemble malgré son maillage si spécifique. Pour mieux appréhender ces problématiques, et par manque de données au niveau de la Communauté de Communes, ce sont les données du SCOT du Nord du Lot en cours de réalisation qui ont été étudiées. Le diagnostic s'est essentiellement basé sur les données de l'INSEE.

a) La dévitalisation des centres bourgs

La dévitalisation des centres-bourgs est une problématique qui ne touche pas seulement notre territoire d'étude. On la perçoit dans le monde rural mais aussi dans le monde urbain. Des villes comme Cahors, Auch ou encore Rodez, connaissent une baisse de la démographie ou de l'attractivité commerciale, à l'intérieur de leur centre ancien, ce qui correspond au cœur des villes. En effet, ce phénomène est relatif aux villes jouant un rôle de pôle centralisateur au sein d'un territoire rural.

b) La vacance

Ce phénomène est totalement lié à la dévitalisation, puisque la baisse de la démographie et l'augmentation de logements vacants (logements vides qui ne trouvent plus preneur pendant plusieurs années), entraîne la dévitalisation. Les centres anciens sont délaissés à cause de l'ancienneté du bâti qui, depuis la fin du XX^{me} siècle, ne répond plus aux normes d'habitabilité et de confort que les habitants souhaitent avoir. Ils cherchent donc des logements plus confortables et ont abandonné les immeubles des centres villes au profit des espaces périurbains, ou sur notre territoire, des communes rurales alentour. C'est la maison individuelle qui est majoritairement choisie. Elle permet de disposer de tout le confort nécessaire et d'un cadre de vie valorisé avec la présence du jardin. Ces centres sont soumis à une dégradation du bâti et du patrimoine architectural qui participe à leur dévitalisation.

Dans un premier temps c'est cette dégradation qui incite les habitants à partir de ces centres, puis c'est cette vacance qui en découle et qui amplifie cette dégradation et vacance en centre-ville et centre bourg. Ce phénomène « apporte » une mauvaise image du territoire et contribue à un point de vue négatif, qui ne facilite pas l'inversion de la tendance.

c) Le problème de l'attractivité des centres-bourgs

L'image du centre ancien et de la ville dépend aussi de son activité commerciale. Cependant depuis une trentaine d'année les supermarchés et les zones commerciales sont arrivées sur l'ensemble du territoire provoquant ainsi l'installation de l'offre commerciale à l'extérieur des centres villes.

Ces zones ont des atouts que les commerces en centre-ville n'ont pas, notamment pour les clients...En effet, ils ont une meilleure accessibilité grâce aux vastes parkings attenants qui permettent d'accueillir tous les clients. Ils ont une grande offre de produits de consommation dans un seul et même lieu. Pour les habitants, ce n'est plus la peine de perdre du temps à aller en centre-ville, ou il faut trouver une place pour se garer, faire du chemin à pied pour aller chez le boulanger, puis chez le primeur etc... Les zones commerciales ont donc durement concurrencé les petits commerces du centre-ville, qui aujourd'hui ont du mal à survivre ou ont de nos jours fermés. C'est une perte importante dans l'attractivité des centres anciens, notamment en terme d'animation urbaine. S'il n'y a plus de commerce, les habitants n'auront pas envie de revenir vivre dans ces centres –villes et bourgs, vides et sans vie.

d) La paupérisation

Les centres anciens ont perdu et perdent encore une part importante de la population. En effet, ces dernières lorsqu'elles en ont les moyens, préfèrent se faire construire en retrait des centres afin de vivre dans un environnement plus calme, ce qui contribue à une paupérisation des centres anciens. Les populations qui restent dans les centres anciens ont souvent des moyens plus modestes, et n'ont pas d'autres choix que de rester dans ces

centres. Ils vivent donc dans des logements inadaptés, qui ne disposent pas de confort adéquat au mode de vie d'aujourd'hui.

e) Le développement pavillonnaire consommateur d'espace

Le développement de la maison individuelle induit une consommation de l'espace qui se traduit par une réduction des zones naturelles et agricoles, notamment depuis les années 90. Mais depuis les années 2000, le territoire connaît une forte hausse de la construction (+65 %). Ce développement a prélevé entre 2000 et 2012, 750 hectares, soit 62 hectares par année, seulement pour le parcellaire habitable. Ce chiffre ne prend pas en compte les routes pour accéder aux nouveaux lotissements, ainsi que les divers aménagements réalisés pour les besoins des nouveaux habitants (équipements, activités, ...). Entre 2000 et 2012, on a donc une augmentation de 26 % de la superficie de la tache urbaine à vocation d'habitat alors que la population n'a augmenté que de 7,5 %. On a donc une urbanisation plus soutenue que la croissance démographique. Ceci nous renvoie à la question de la généralisation de la maison individuelle. Elle demande une surface par habitant bien supérieure à ce qu'elle était avant. C'est un phénomène qui est visible sur l'ensemble du territoire français et pas seulement sur le territoire de Cauvaldor et sur le SCOT du Nord du Lot. Par ailleurs, cet étalement urbain se fait de plus en plus à l'extérieur des villes centres. Il est important de préciser que c'est le rapport à la mobilité qui a changé le rapport qu'ont les gens au déplacement et à l'habitat. En effet, de nos jours, il est facile d'habiter à l'extérieur de la ville, et loin de notre lieu de travail. La voiture permet de s'y rendre facilement. Cependant, cet éloignement peut avoir un impact sur les habitants. Certaines familles, pour avoir accès à la propriété s'éloignent de plus en plus pour avoir des terrains moins chers. Certaines d'entre elles se retrouvent ensuite dans des situations difficiles au niveau financier, car le carburant à un coût non négligeable. C'est un détail qu'elles ont omis de prendre en compte. Celles qui souhaitent un grand terrain pour retrouver un cadre de vie agréable, oublient l'entretien que ces terrains requièrent, d'un manque de financement ou pour le paiement d'impôts.

f) Une standardisation de l'habitat qui peut nuire à l'attractivité du territoire

L'habitat local, jusque dans les années 50 était composé d'exploitations agricoles comportant un petit logis où cohabitaient plusieurs générations. Peu à peu, la fonction résidentielle a primé, entraînant ainsi la disparition progressive de l'agriculture. Le territoire a dans un premier temps subi l'universalisation de l'architecture avec l'arrivée des voies de chemin de fer. Puis, dans les années 1970, 1980, c'est la standardisation de l'habitat avec la diffusion du « mode pavillonnaire ». Tout ceci a amené à la perte grandissante de la notion patrimoniale de l'habitat, du moins à son déclin. On cherche aujourd'hui à avoir de l'espace, ce qui banalise la qualité architecturale. C'est un phénomène qui touche l'ensemble du territoire français, notamment avec la création des lotissements, qui, s'ils ne définissent pas des principes architecturaux précis, tendent à une standardisation de l'habitat, comme c'est déjà le cas à proximité des grandes aires urbaines, et dans une moindre mesure sur le territoire de Cauvaldor.

g) Une perte progressive de l'attractivité touristique

Le territoire de Cauvaldor, dispose d'une véritable richesse touristique basée sur la beauté et la multitude des paysages, et les caractéristiques de l'architecture locale (murets en pierres sèches, pente des toits, ou encore pigeonniers qui font parties intégrantes de l'architecture quercynoise. Cependant, la standardisation du bâti participe à une perte de l'architecture locale. Certains paysages comme les alentours de Saint-Céré, ou de Gramat ont subi une dégradation due à la pression urbaine. La recherche de la vue a entraîné une forte occupation des buttes et des collines. Ces paysages sont à jamais transformés, au détriment du panorama.

Synthèse :

La Communauté de Communes des Causses et de la Vallée de la Dordogne a pris conscience à travers le récent diagnostic du SCOT (en cours d'élaboration), que la question de l'habitat n'était plus seulement une affaire des pôles urbains.

La Communauté de Communes de Cauvaldor est un territoire très vaste qui se compose de 62 communes et qui s'étale d'est en ouest sur une distance de 70 km, parcourus en 1 heure 20, et du nord au sud sur une distance de 50 km, soit environ 40 minutes. Ce vaste périmètre s'inscrit dans une multitude d'influences territoriales. L'influence majeure ressentie sur le territoire est celle de la ville de Brive-la-Gaillarde au nord du territoire, qui compte près de 50 000 habitants et plus de 101 000 personnes dans son aire urbaine. Au sud, et dans une moindre mesure, on perçoit l'influence de Cahors (20 000 habitants). A l'est ainsi qu'à l'ouest, on note l'influence d'Aurillac (27000 habitants) ainsi que celle de Sarlat-La-Canéda (10 000 habitants). Sur les 62 communes de Cauvaldor, seules 6 comptent plus de 1 000 habitants. Avec les villes de Souillac, de Gramat et de Saint-Céré, comprises entre 3 700 et 3 500 habitants, on remarque que le territoire est composé d'une multitude de bourgs et de villages et qu'il n'existe pas de véritable centre polarisant comme pour d'autres territoires tel que le Pays de Figeac ou le Grand Cahors.

Le diagnostic du SCOT a permis de définir les grandes tendances et les problématiques présentes sur le territoire en matière de démographie, d'habitat, d'économie, d'équipements et de services, de mobilité et d'environnement. Ainsi, on dénote **la dévitalisation des centres-bourgs, de la vacance, qui est un** phénomène totalement lié à la dévitalisation, puisque la baisse de la démographie et l'augmentation de logements vacants (logements vides qui ne trouvent plus preneur pendant plusieurs années), entraîne la dévitalisation. Par ailleurs on remarque un problème **d'attractivité des centres-bourgs**, car ces derniers sont en partie vidés de leurs commerces de proximités. Enfin, les centres anciens ont perdu et perdent encore une part importante de la population. En effet, ces dernières lorsqu'elles en ont les moyens, préfèrent se faire construire en retrait des centres afin de vivre dans un environnement plus calme, ce qui contribue à une **paupérisation des centres anciens**.

Le **développement de la maison individuelle** induit une consommation de l'espace qui se traduit par une réduction des zones naturelles et agricoles, notamment depuis les années 90. Mais depuis les années 2000, le territoire connaît une forte hausse de la construction (+65 %). Ce développement a prélevé entre 2000 et 2012, 750 hectares, soit 62 hectares par année, seulement pour le parcellaire habitable.

Enfin, l'habitat local jusque dans les années 50 était composé d'exploitations agricoles comportant un petit logis où cohabitaient plusieurs générations. Peu à peu, la fonction résidentielle a primé, entraînant ainsi la disparition progressive de l'agriculture. Le territoire a dans un premier temps subi l'universalisation de l'architecture avec l'arrivée des voies de chemin de fer. Puis, dans les années 1970, 1980, c'est la **standardisation de l'habitat** avec la diffusion du « mode pavillonnaire ».

Le territoire de Cauvaldor, dispose d'une véritable richesse touristique basée sur la beauté et la multitude des paysages, et les caractéristiques de l'architecture locale (murets en pierres sèches, pente des toits, ou encore pigeonniers qui font parties intégrantes de l'architecture quercynoise. Cependant, la standardisation du bâti participe à une perte de l'architecture locale. Ces paysages sont à jamais transformés, au détriment du panorama et participent à **la baisse de l'attractivité touristique**.

Ainsi, après avoir étudié certaines spécificités des territoires ruraux, de l'habitat de manière générale sur le territoire national et sur notre territoire d'étude, il semble légitime de présenter notre territoire, en mettant en exergue les enjeux liés à l'habitat sur le territoire de Cauvaldor.

II) Quels sont les enjeux liés à l'habitat dans la communauté de communes de Cauvaldor ?

1) Une entité récente

La communauté Causses et Vallée de la Dordogne, est une entité très récente, mise en place au 1^{er} janvier 2015, et regroupant 62 communes pour 37000 habitants. Le territoire de la Communauté de Communes Causses Vallée de la Dordogne regroupe 62 communes pour 37 318 habitants.

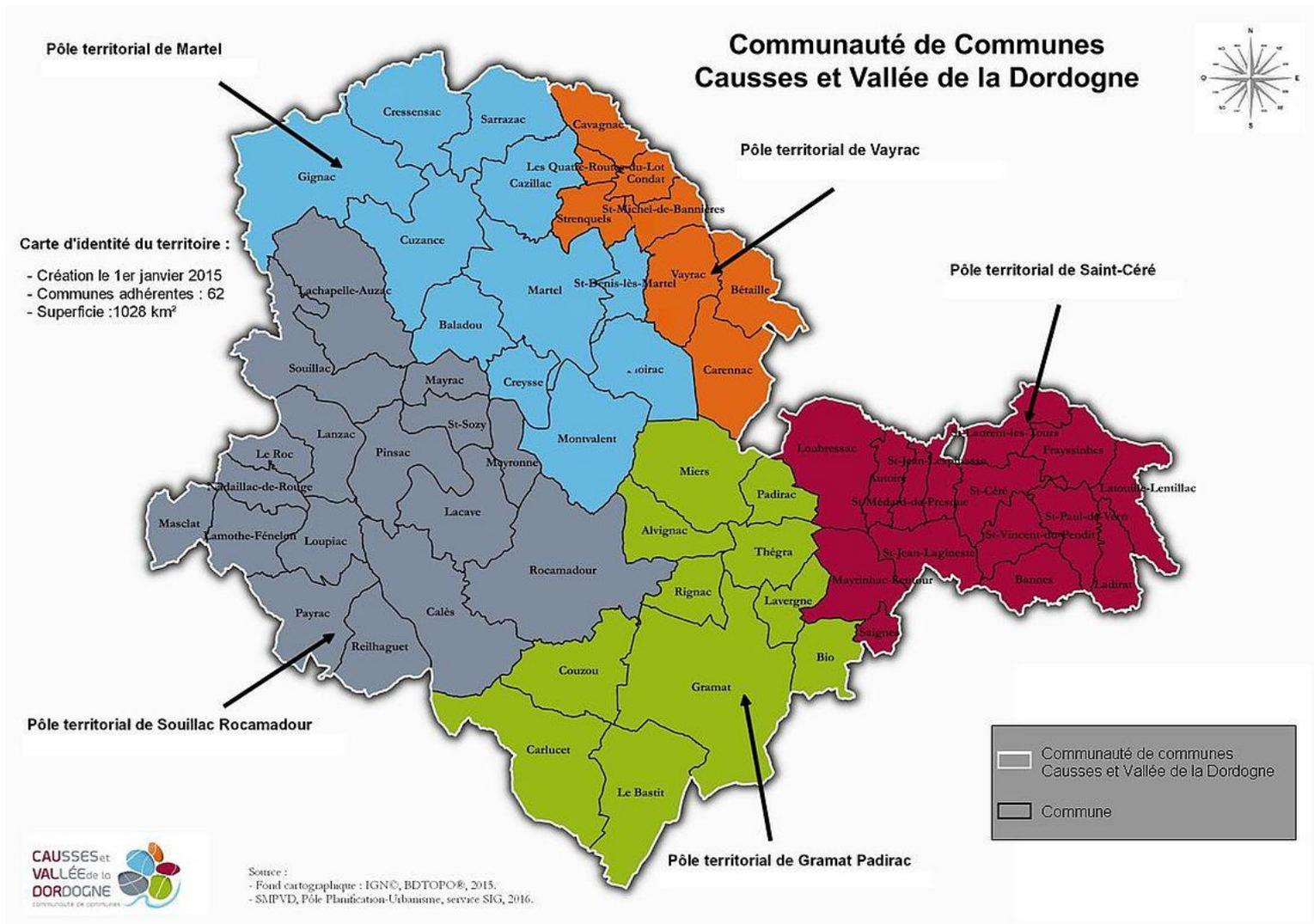
Elle s'organise autour d'un Conseil Communautaire composé de 86 membres, d'un Bureau communautaire de 14 membres, et de commissions thématiques intégrant les représentativités locales.

Le Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise porte depuis 2003 une charte dont la première orientation est la mise en place d'une politique de gestion de l'espace. Les trois communautés de communes du Nord du Lot (Causses et Vallée de la Dordogne, Cère et Dordogne, Pays de Sousceyrac) ont lancé un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) en 2013. Véritable outil de projet de territoire, le SCOT du Nord du Lot sera un support efficace de planification et de développement d'un territoire déjà structuré.

Le PLUi-H s'inscrit dans la continuité de ce SCOT, et respectera les principes et orientations de ce document intégrateur.

A) L'évolution du territoire

Figure 5 : Les pôles territoriaux du territoire de Cauvaldor



Source : Fond cartographique IGN, BDTOPO, 2015, SMPVD, Pole Planification Urbanisme, SIG 2016

Les Pôles territoriaux actuels se sont formés en fonction des anciennes communautés de communes qui ont fusionnées entre elles pour former cette nouvelle entité qu'est Cauvaldor. Elles se composent de 6 anciennes communautés de communes à savoir :

- Communauté de communes du Pays de Souillac-Rocamadour
- Communauté de communes du Pays de Martel
- Communauté de communes du Pays du Haut-Quercy-Dordogne
- Communauté de communes du Pays de Gramat
- Communauté de communes du Pays de Padirac
- Communauté de communes du Pays de Saint Céré

Figure 6 : Les anciennes communautés de communes de Cauvaldor



Source : Fond cartographique IGN, BDTPOPO, 2014, SMPVD, Pole Planification Urbanisme, SIG 2014

a) Un rassemblement lié à une volonté politique

L'objectif des élus de Cauvaldor est de ne former qu'une seule et grande communauté de communes à l'échelle du Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne (SMPVD) qui est aujourd'hui porteur du SCOT Nord du Lot. Cependant, deux communautés de communes tardent à se décider sur leur future appartenance. En effet, Cauvaldor est une communauté de communes voisine de la communauté de communes du Pays de Sousceyrac, elle-même en pleine mutation avec notamment la récente création d'une « commune nouvelle » reposant sur ses cinq communes dans le but d'être suffisamment grande afin de ne pas se voir obligée de fusionner dans une autre communauté de communes, notamment celle de Cauvaldor.

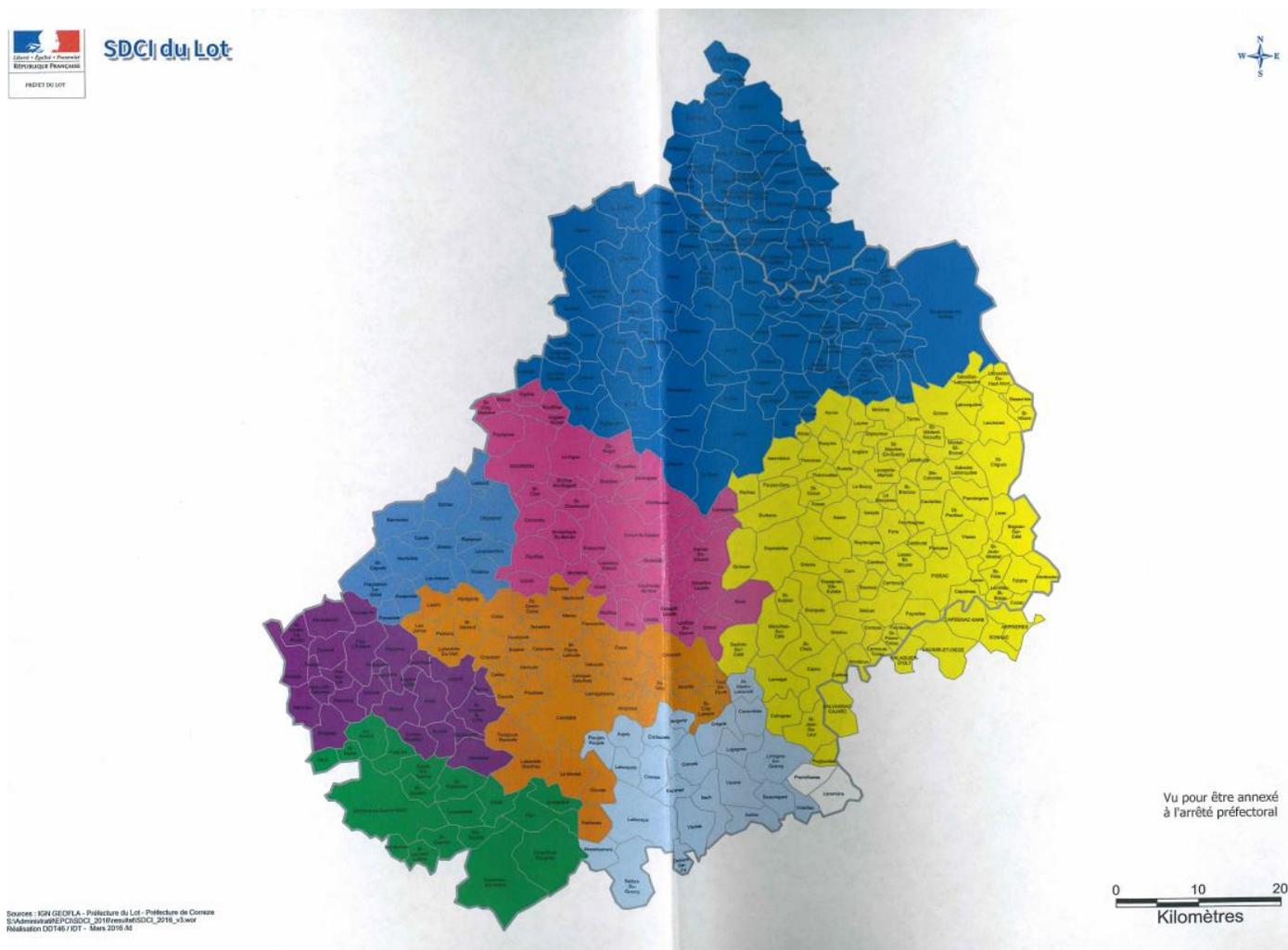
De plus, une autre communauté de communes Cère et Dordogne, s'est prononcée favorable à sa fusion vers une autre communauté de communes voisine celle du Sud Corrèzien, qui la ferait fusionner vers un autre département et une autre région. En outre, l'objectif d'avoir un grand périmètre au niveau intercommunal permettrait à l'intercommunalité de disposer d'un poids démographique et décisionnel non négligeable face aux grandes communautés du département (Grand Cahors et Grand Figeac). On peut hypothéquer que la potentielle disparition des départements et la fusion des régions françaises soit un vecteur supplémentaire à l'EPCI. L'intérêt est aussi de mutualiser les moyens et les services pour garantir une force financière et opérationnelle plus grande. Les élus ont aussi souhaité prendre en main le devenir de leur territoire avant que les récentes lois ne leur imposent une nouvelle structuration, comme va l'imposer la loi NOTRE²⁴ dès janvier 2017, portant le nombre minimum d'habitants par intercommunalités à 15000 habitants.

²⁴ Loi NOTRE : promulguée le 7 août 2015 est relative à la nouvelle organisation territoriale de la République.

b) Un agrandissement en cours ?

En outre, la future carte de l'intercommunalité du Lot a bien du mal à se dessiner. Le 23 avril 2016, les élus de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) se sont réunis sous la présidence de la préfète du Lot Catherine Ferrier, pour se prononcer sur de nouveaux amendements. Les 40 élus lotois siégeant à la CDCI ont débattu sur six amendements, à l'occasion de la 3e séance de travail consacrée au redécoupage du territoire. Concernant l'avenir de Cauvaldor, Gilles Liébus Président de Cauvaldor a proposé de faire une grande communauté de communes regroupant les communautés Causses et vallée de la Dordogne, Cère et Dordogne, les communes de Sousceyrac-en-Quercy, d'Altillac, (Corrèze) du Pays de Beynat, des Villages du Midi corrézien et du Sud corrézien.

Figure 7 : SDCI du Lot proposée par la Préfète du Lot au 23 avril 2016



Cauvaldor, deviendrait alors la plus grosse entité, Nord Lot-Corrèze et regrouperait 113 communes pour 58 866 habitants. La préfète s'est montrée favorable à ce scénario en le proposant dans un arrêté du vendredi 25 mars 2016. Cependant, la publication de l'arrêté ne marque pas un point final à la procédure enclenchée. Elle se poursuivra dans les mois à venir avec une nouvelle consultation des conseils municipaux concernés par les fusions de communautés. C'est seulement après cette étape que les contours définitifs seront arrêtés.

Cependant, nous pouvons supposer qu'une fusion avec des communes corréziennes poserait plusieurs soucis sur le plan administratif, car les communes concernées seraient dans une intercommunalité lotoise, ce qui implique un changement de département (le Lot) et de région (Midi-Pyrénées_ Languedoc Roussillon). Ainsi, le schéma le plus probable serait celui de « l'équilibre » qui amènerait donc à la rentrée des deux communautés de communes, Cère et Dordogne et les communes de Sousceyrac-en-Quercy, au sein de Cauvaldor, ce qui amènerait à 79 communes membres.

B) Les prises de compétences

La communauté de communes Cauvaldor, exerce de fait deux compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique), et plusieurs autres compétences optionnelles, qui s'exercent sur les territoires des anciennes communautés de communes qui avaient ces compétences avant la fusion avec Cauvaldor.

a) Un élargissement des compétences ?

La communauté de communes Cauvaldor, qui est une entité très récente, est en pleine définition de ses compétences. Elle a bénéficié de certaines compétences lors des fusions des anciennes communautés de communes, qui n'exerçaient pas toutes les mêmes compétences optionnelles. Une période de lissage est donc nécessaire, et devrait prendre plusieurs années, avant d'avoir la définition de l'ensemble des compétences.

b) La prise de la compétence habitat

La prise de la compétence habitat, est un point clé de la mise en œuvre d'une politique d'habitat sur le territoire intercommunale de Cauvaldor.

Cette compétence, n'est pour l'instant pas prise par l'intercommunalité, mais ce sujet est en débat au sein des membres du bureau de Cauvaldor, de la commission « Aménagement de l'Espace » et des élus communautaires. Cette compétence, prendra tout son sens lorsque le territoire sera pourvue du PLUi-H, puisque le volet « habitat » du PLU-i, nécessitera une gestion particulière et amènera probablement la communauté de communes à se doter de cette compétence.

Actuellement en matière d'habitat, plusieurs compétences regroupées dans ce thème-là, sont prévues en « proposition d'extension ». C'est le cas, concernant « l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'études et d'opérations d'amélioration de l'habitat et de programme d'intérêt général », pour la « bonification des subventions accordées par les

organismes institutionnels pour l'amélioration de l'habitant sur délibération du conseil communautaire », et concernant « le soutien à l'ADIL²⁵ et au FSL²⁶ ».

L'évolution de la prise des compétences devrait se faire pendant la réalisation du futur PLUi-H.

2) L'habitat : une priorité d'action pour les élus de Cauvaldor

Compte tenu des analyses émanant du SCOT du nord du lot, les élus du territoire, notamment le Vice-Président en charge de l'urbanisme, Raphael Daubet, et le Président de Cauvaldor, Gilles Liebus, ont décidé d'agir sur l'habitat, qui peu à peu devient une véritable priorité d'action, et qui devrait l'être d'avantage dans les années à venir, compte tenu des caractéristiques du territoire.

A) Les caractéristiques du territoire de Cauvaldor

a) Un territoire rural attractif

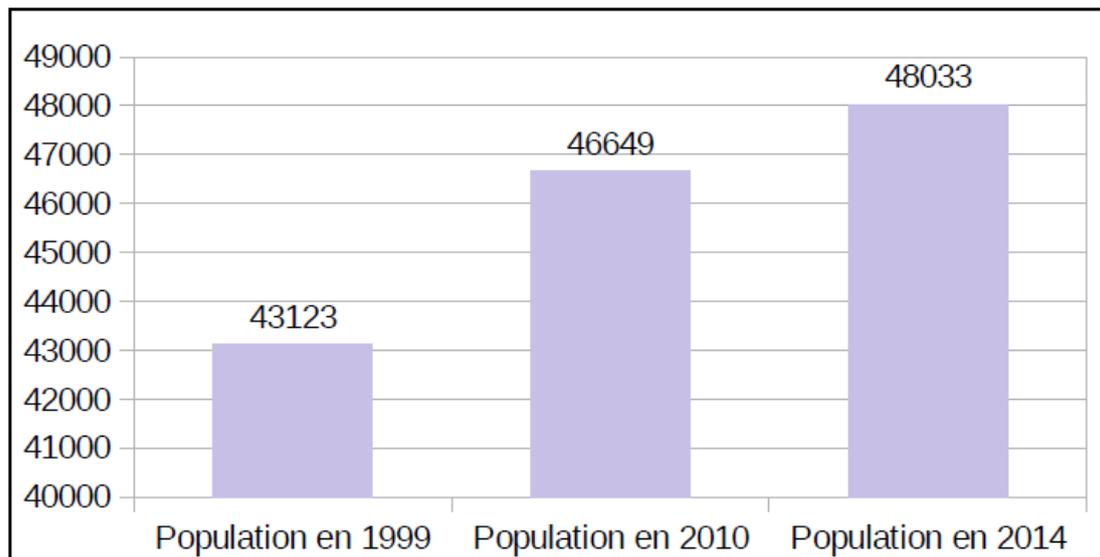
En se basant, sur le diagnostic du SCOT du nord du Lot²⁷, sur les données INSEE et après un traitement de données via le logiciel excel et Qgis, on remarque que le territoire connaît une forte croissance démographique depuis 1990, avec une augmentation de plus de 3500 habitants entre 1990 et 2010.

²⁵ ADIL : Association Départementale pour l'Information et le Logement

²⁶ FSL : Fonds de Solidarité Logement

²⁷ SCOT du Nord du Lot : URBADOC

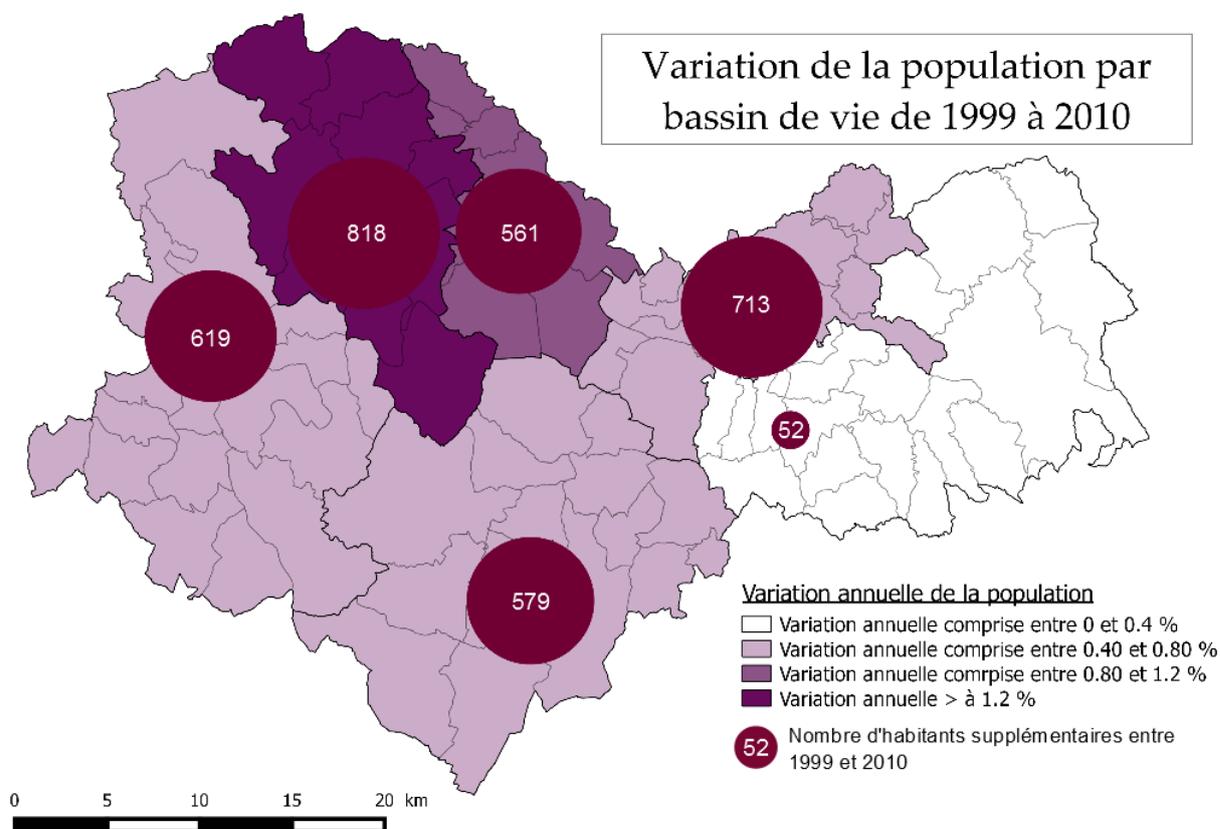
Figure 8 : Evolution de la population sur le territoire du SCOT du Nord du Lot entre 1999 et 2014



Source : SCOT du Nord du lot, INSEE 2010, réalisé par Guilhem CLEDEL

Cette croissance s'inscrit dans une dynamique régionale forte. La région Midi-Pyrénées a un taux annuel moyen de variation de la population de 1,10 %. Presque deux fois celle de la moyenne nationale. Mais plus on s'éloigne de l'aire urbaine toulousaine, plus ce taux diminue. On a un pourcentage de 0,70 pour le SCOT de Cahors et 0,50 pour le Pays de Figeac. Avec un taux de 0,63 %, le territoire profite du développement du SCOT Sud Corrèze et de la forte dynamique de Brive. L'autoroute A20, qui relie Toulouse à Paris, a aussi un rôle important dans son développement. D'ailleurs, le développement ne se fait pas de façon identique sur le territoire.

Figure 9 : Variation de la population par bassin de vie de 1999 à 2010



Source : SCOT du Nord du Lot, INSEE 2010, Service Urbanisme Cauvaldor

On note une véritable différence démographique entre le Nord-Ouest et l'Est du territoire. L'Est étant caractérisé par les contreforts du Massif Central. On peut noter la fracture entre le bassin de vie de Martel qui dispose d'une croissance annuelle de 1,34 % et celui du bassin de vie de Saint-Céré qui n'est que de 0,05.

b) Un territoire dynamique

Le territoire du Nord du Lot, est très dynamique, notamment en matière d'emplois. En effet, selon le SCOT du Nord du Lot, En 2011, il comptait 20 397 actifs dont 2 667 de plus qu'en 1999.

Figure 10 : Les emplois dans le Nord du Lot

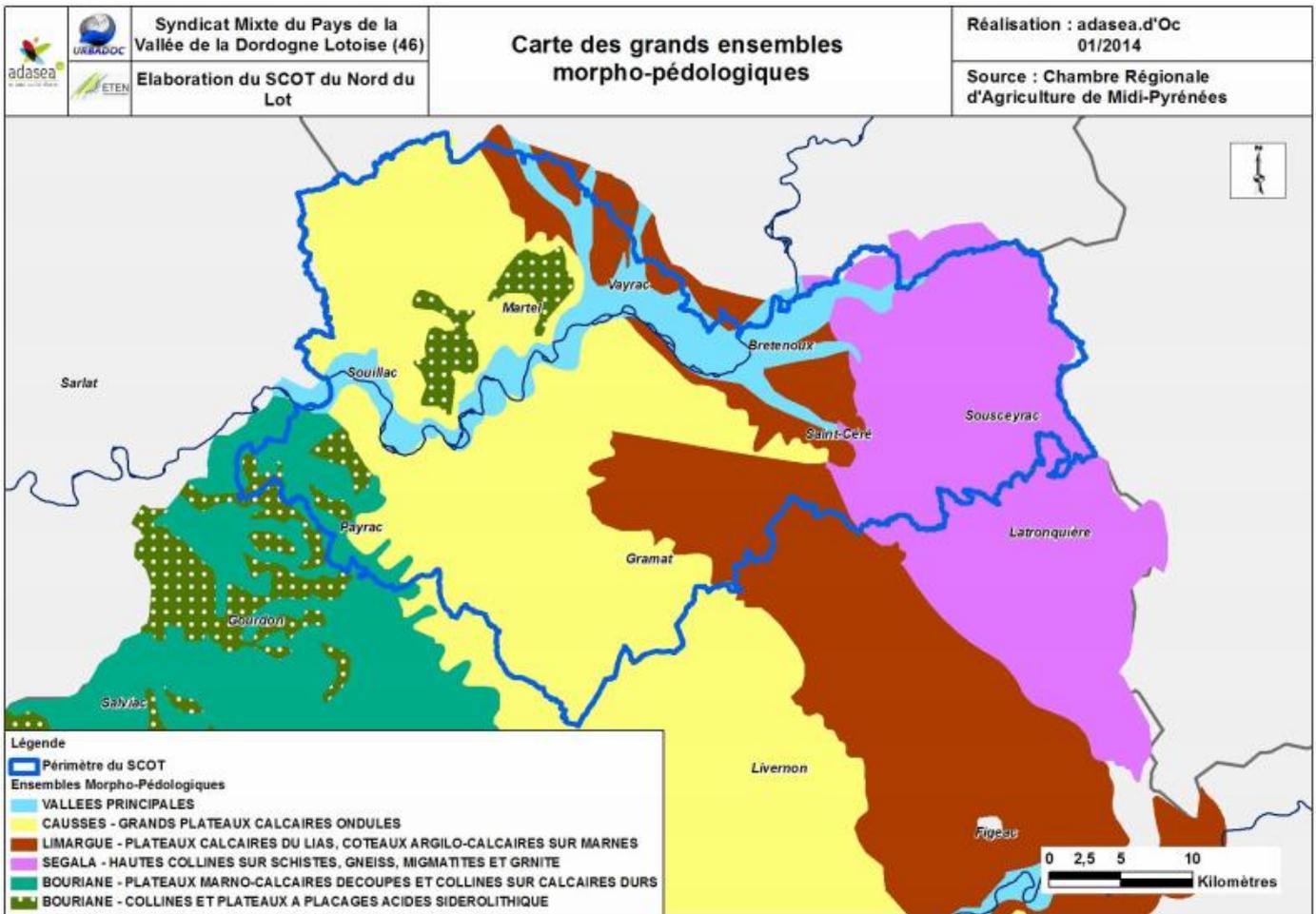
	Nombre d'emplois dans la zone en 2006	Actifs ayant un emploi résidant dans la zone en 2006	Indicateur de concentration d'emploi en 2006	Nombre d'emplois dans la zone en 2011	Actifs ayant un emploi résidant dans la zone en 2011	Indicateur de concentration d'emploi en 2011
Bassin de vie de Gramat	3 652	3 268	111,8	3 785	3 370	112,3
Bassin de vie de Souillac	3 918	3 817	102,6	3 686	3 648	101,0
Bassin de vie de Biars-sur-Cère	3 988	3 519	113,3	4 376	3 506	124,8
Bassin de vie de Saint-Céré	3 432	3 496	98,2	3 333	3 509	95,0
Bassin de vie de Vayrac	1 388	1 862	74,5	1 436	1 953	73,5
Bassin de vie de Martel	1 609	1 920	83,8	1 655	2 093	79,1
SCOT Nord du Lot	17 987	17 882	100,6	18 271	18 081	101,1
Département du Lot	65 280	66 411	98,3	66 203	67 147	98,6
Midi Pyrénées	1 145 246	1 150 426	99,5	1 190 303	1 199 596	99,2
France	25 259 786	25 582 122	98,7	25 753 052	26 127 494	98,6

Source : SCOT du Nord du Lot, URBADOC

Ainsi, on remarque qu'entre 1999 et 2011, le nombre d'actifs a augmenté de 15 % contre une augmentation globale de la population de 8 % sur cette même période. Cette évolution confirme l'attractivité du territoire, et surtout l'attractivité envers une population active. Le tableau ci-dessous nous indique un chiffre encore plus important. En 2011, le taux de concentration d'emplois sur cette zone est de 101 %. Précisons que l'entreprise Andros basée à Biars sur Cère, qui emploie plus de 800 personnes, ou encore le Centre d'étude Atomique de Gramat qui compte 400 employés, participent à cette dynamique. On a donc un emploi pour un actif, ce qui permet d'avoir un équilibre, qui participe grandement au dynamisme et à l'attractivité.

Cependant, un autre atout du territoire n'est autre que son patrimoine paysager, qui lui amène un flux touristique non négligeable, qui lui apporte un véritable dynamisme. Le Nord du Lot, et plus particulièrement le territoire de Cauvaldor, est un espace caractérisé par une multitude de paysages. Il est dans un premier temps, traversé par la Dordogne. Il est ensuite composé d'une diversité d'unités paysagères, allant des Causses (sols calcaires), au Limargue (sols d'alluvions très fertiles), en passant par le ségala (contrefort du Massif Central) et les différentes vallées.

Figure 11 : Les ensembles morpho- pédologiques du territoire



Réalisation ADASEA, 2014, Source : SCOT Nord du Lot, Chambre Régionale d'Agriculture de Midi-Pyrénées

Photo du Cirque de Montvalent, la vallée de la Dordogne



Photo de la cité de Rocamadour

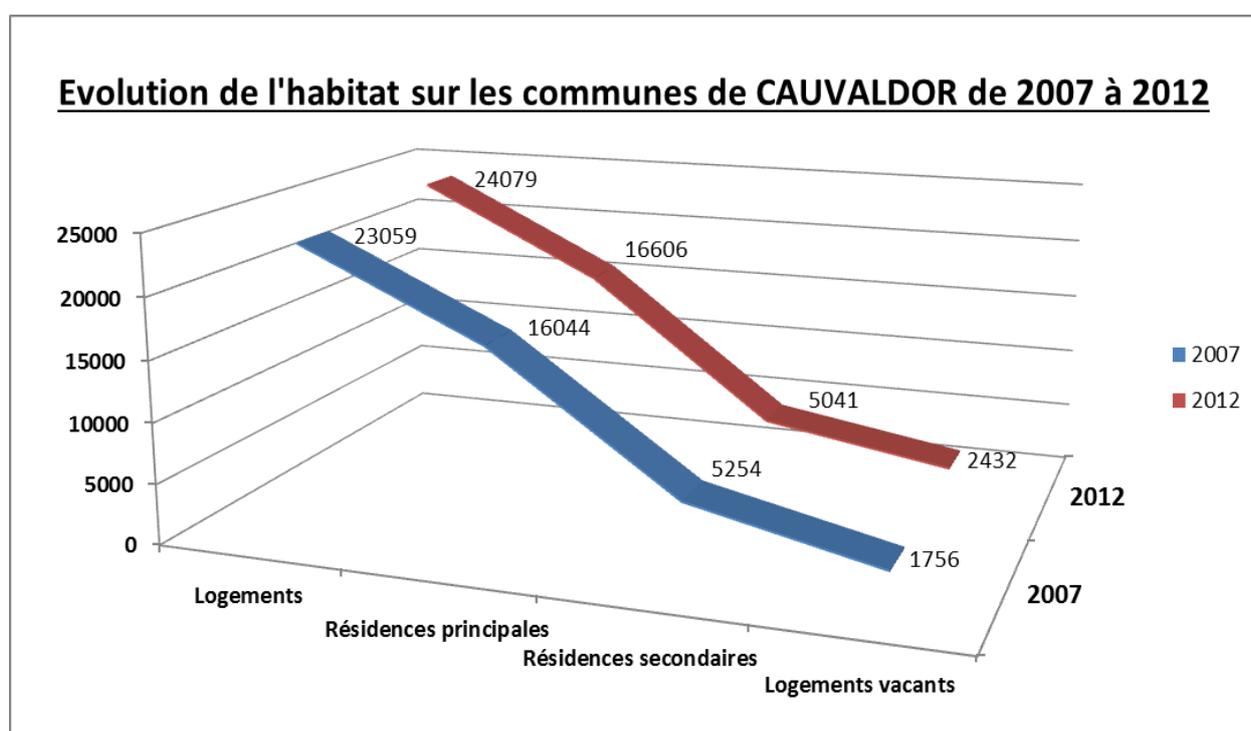


(source Vallée de la Dordogne.com)

C) Un étalement urbain conséquent

Sur le territoire du nord du Lot, la forte augmentation de la population présentée auparavant, a obligé l'augmentation de construction, afin de ne pas subir la tendance.

Figure 12 : L'évolution de l'habitat sur les communes de Cauvaldor de 2007 à 2012

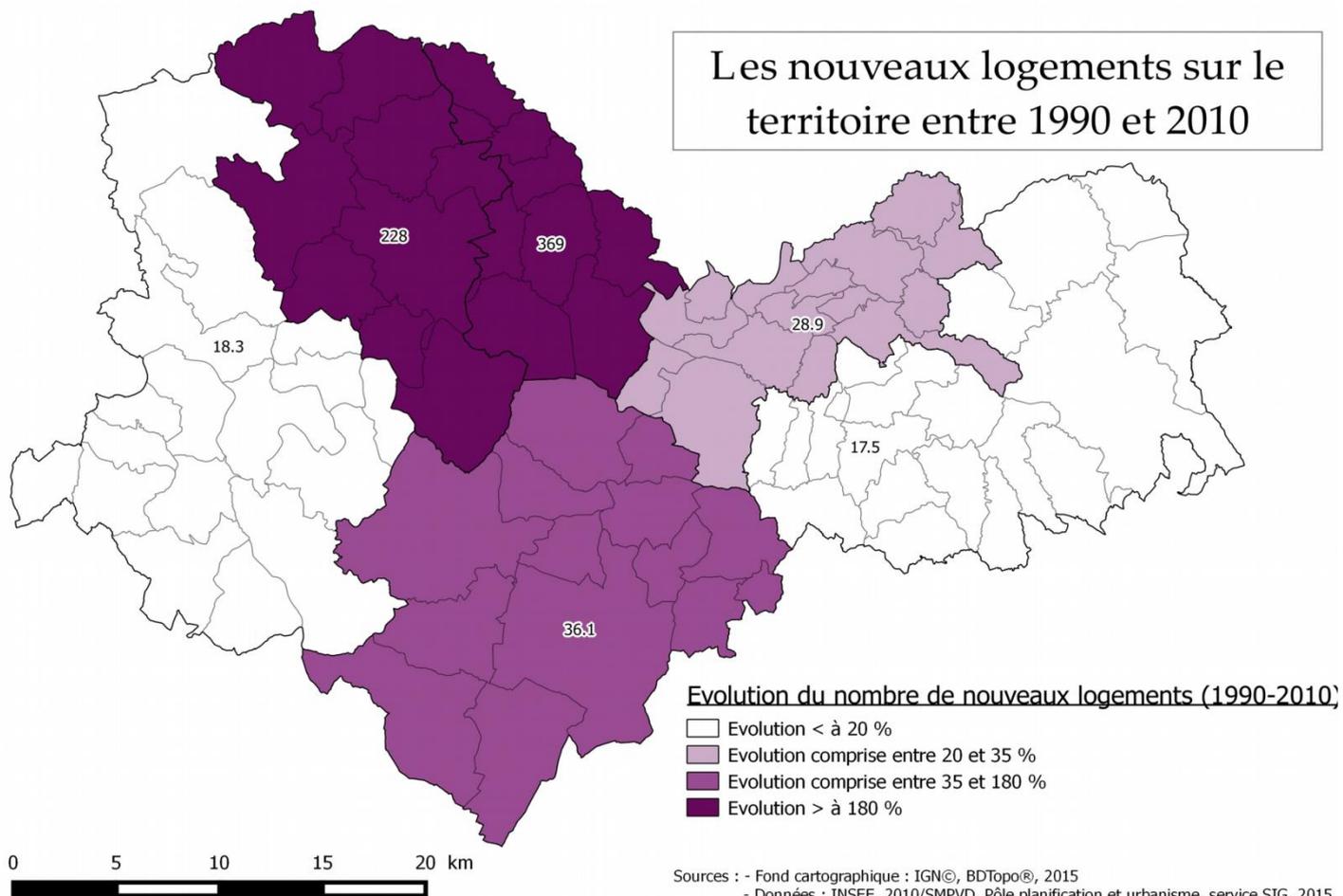


Source : INSEE 2012, réalisation Guilhem CLEDEL

Ainsi, selon le SCOT du nord du Lot, depuis le début des années 90, on remarque une forte augmentation de la construction, avec environ 65 % d'habitations supplémentaires entre 1990 et 2010, ce qui est considérable pour un territoire rural. Ce phénomène est énormément lié à l'augmentation du nombre de maisons individuelles. En effet, les nouveaux arrivants sont en quête d'accession à la propriété, qui achètent leur maison ou se font construire leur propre habitation. Cette tendance n'est pas entièrement liée aux nouveaux arrivants, puisque sur notre territoire la maison individuelle représente 87 % des logements contre une moyenne de 57 % en France, et la part des propriétaires sur le territoire confirme parfaitement cette tendance (72 % de propriétaires contre une moyenne de 57 % en France). Ainsi, pour répondre à cette forte demande et pour rendre les terrains attractifs, de nombreux lotissements voient le jour. Ce phénomène est notamment mise en

exercer sur la partie la plus au nord du territoire, comme dans les bassins de vies de Martel (228% d'augmentation) et Vayrac (370% d'augmentations).

Figure 13 : les nouveaux logements sur le territoire entre 1990 et 2010



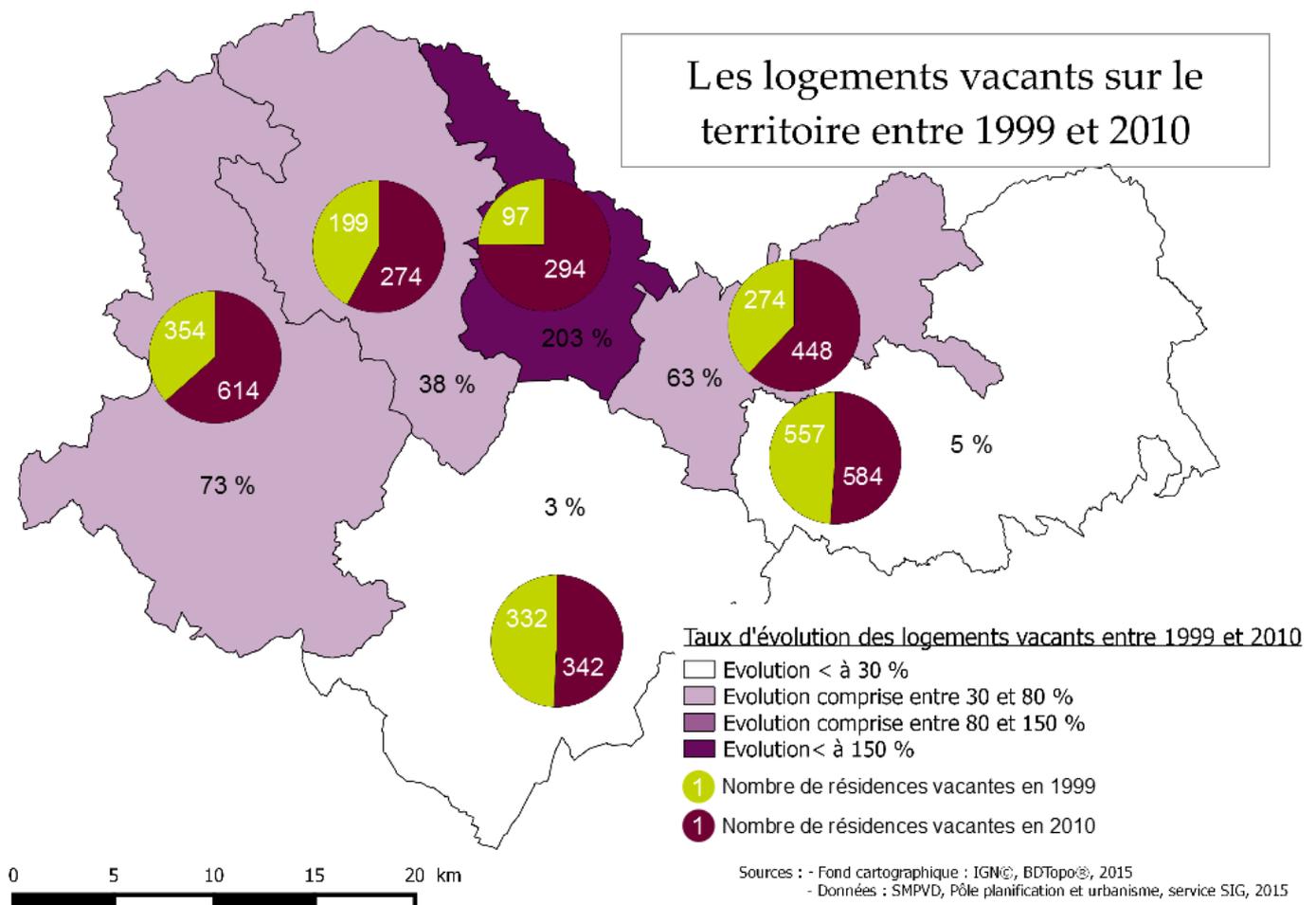
B) Des enjeux ruraux définis à l'échelle du SCOT

Plusieurs tendances qui se retrouvent sur les territoires ruraux, sont définies à l'échelle du SCOT du nord du Lot, et constituent de véritables enjeux pour le futur du territoire.

a) Lutter contre la vacance dans les centre-bourgs

Selon, le SCOT du nord du Lot, la vacance représente une part de 8,4 % des logements du territoire. D'après les données de l'INSEE de 2010, on assiste à une augmentation importante des logements vacants sur l'ensemble du territoire du nord du Lot, et plus particulièrement sur la partie Nord du territoire, notamment sur le bassin de vie de Vayrac (environ 200 % d'augmentation).

Figure 14 : Les logements vacants sur le territoire entre 1999 et 2010



Depuis, la fin du XXe siècle, la vacance structurelle des centres anciens augmente. Ce phénomène est due aux changements de normes d'habitabilité et de confort, que souhaitent les habitants. Les espaces periurbains sont donc prioritaires dans le choix de la population, notamment pour la construction de maisons individuelles, qui offre un cadre de vie privilégié avec la présence d'espaces et de jardins qui sont difficilement accessibles en centre-bourg. Ce choix de privilégier la maison individuelle amène un véritable développement dans les communes rurales à l'extérieur des centre-bourgs. Les centres sont alors délaissés, dévitalisés, et le patrimoine bâti se dégrade peu à peu. Ce phénomène peut être considéré comme une sorte de cercle « vicieux ». En effet, la dégradation du bâti n'attire pas d'arrivants, et pousse par la même occasion les habitants à quitter les centres bourgs, ce qui fait augmenter la vacance, la dégradation du patrimoine bâti et donne une mauvaise image de ces centres.

Ainsi, la revitalisation des centres-bourgs est un enjeu essentiel pour l'avenir du territoire. Pour cela, une politique efficace en matière d'habitat devra être mise en place afin de redonner de l'attractivité dans les centres-bourgs. La réhabilitation des batiments vides et dégradés sera primordiale, ce qui permettra d'attirer de nouvelles populations qui viendront s'installer dans ces centres-bourgs pour une qualité de vie et non par faute de moyens financiers. Cependant, la réhabilitation n'est sans aucun doute pas la seule solution pour lutter contre la vacance en centre-bourg. En effet, la qualité des services, les aménagements publics, les modes de déplacements doux sont autant de dispositions essentielles à la revitalisation des centres-bourgs.

b) Avoir un urbanisme plus opérationnel et moins consommateur d'espace

Depuis, le début des années 2000, la France a engagé une véritable dynamique de construction de logements. Le Grenelle²⁸ de l'Environnement a été l'occasion d'inscrire l'urbanisme au cœur du développement durable, en proposant des constructions de

²⁸ Le Grenelle Environnement : est un ensemble de rencontres politiques organisées en France en 2007, visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable.

qualités, économes en énergies et en espaces disponibles, en protégeant les zones sensibles, en maîtrisant l'étalement urbain.

La loi ALUR, confirme cette tendance, et inquiète les élus du territoire qui réussissent à attirer de nouvelles populations en quête d'accession à la propriété, d'espace et d'une qualité de vie, grâce à la possibilité d'avoir de grands terrains constructibles. Cependant, ces changements (que prônent la loi ALUR) permettent d'atteindre un urbanisme plus opérationnel et moins consommateur d'espace.

En outre, l'objectif est de préserver les zones naturelles et agricoles. Pour cela lutter contre la vacance est essentielle, car elle permettrait l'économie du foncier. Selon le SCOT du nord du Lot, le territoire compte environ 2500 logements vacants, ce qui correspond à environ six années de construction. La réhabilitation d'une partie de ces logements est un enjeu essentiel et primordial pour réduire la consommation d'espaces à urbaniser, diminuer les dents creuses dans les centres-bourgs, même s'il est évident, que tous ces logements ne pourront pas être utilisés.

Ainsi, proposer des terrains constructibles plus proches des villes, et plus petits sont les enjeux du territoire pour les années à venir. Cet urbanisme serait donc plus opérationnel, et permettrait de conserver le patrimoine architectural, contribuerait à l'attractivité du territoire.

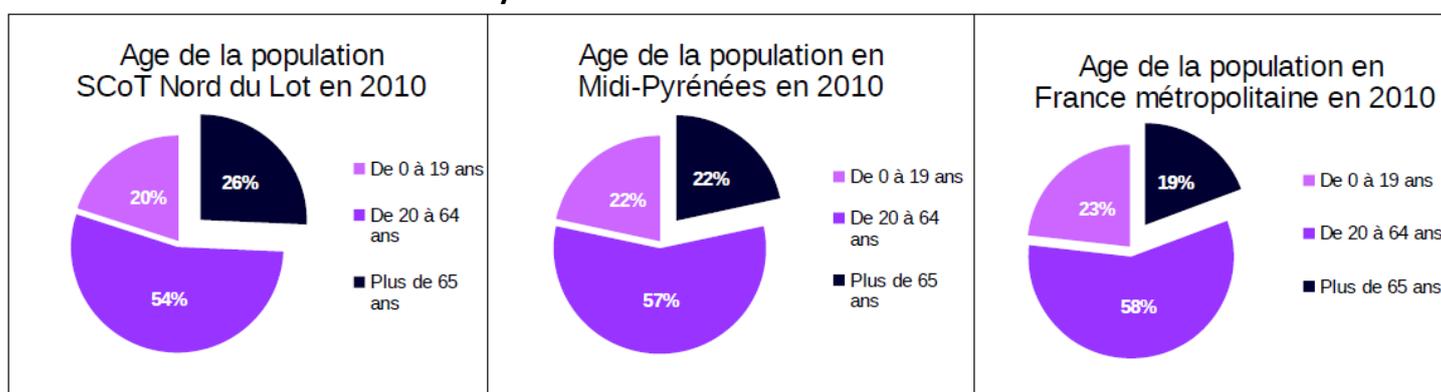
c) L'accueil de jeunes populations actives

Selon, le SCOT Nord du Lot, plus d'un quart de la population a plus de 65 ans. La progression de la part des personnes âgées est une thématique et un enjeu très important pour l'avenir du territoire. Selon l'INSEE, le département du Lot est le deuxième département le plus vieillissant en France, et le territoire du Nord du Lot, n'échappe pas à cette règle. Ce phénomène s'accroît et se renforce par l'accueil de personnes âgées qui constituent une part importante des nouveaux arrivants sur le territoire. Ainsi, conserver et accueillir de jeunes population actives est une problématique essentielle dans le but de développer le territoire sur du long terme.

Sur le territoire du SCOT, plus d'un quart de la population a plus de 60 ans, ce qui est une part bien plus importante que la moyenne française.

L'indice de jeunesse du territoire est de 0,60, ce qui veut dire qu'il y a seulement 60 personnes de moins de 20 pour 100 de plus de 60 ans. En France cet indice est de 1,06, ce qui montre que plus de personnes de moins de 20 ans que de personnes de plus de 60 ans. Cet indice de jeunesse nous montre la relative « vieillesse » des habitants.

Figure 15 : Comparaison des ages de la population sur le territoire du Scot du Nord du Lot, en Midi-Pyrénées et sur le territoire national en 2010

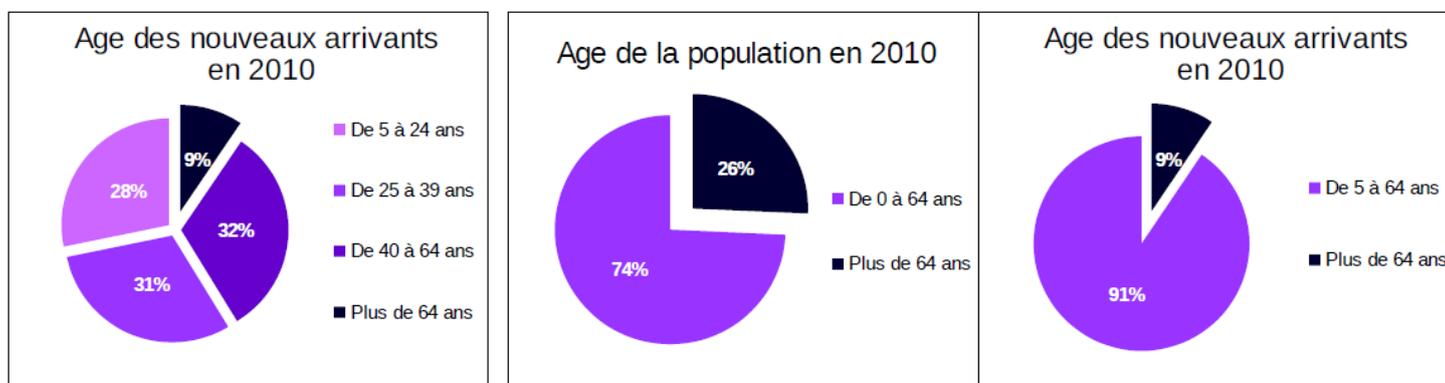


Source : SCOT du Nord du Lot, service urbanisme de Cauvaldor

En regardant l'âge des nouveaux arrivants sur le territoire, on peut voir que la part des plus de 64 ans ne représente que 9 % de cette population.

La nouvelle population est donc composée majoritairement d'actifs qui viennent travailler sur le territoire, comme nous le prouve les graphiques ci-dessous :

Figure 16 : Comparaison de l'âge des nouveaux arrivants et de la population sur le SCOT du Nord du Lot en 2010



Source : SCOT du Nord du Lot, service urbanisme de Cauvaldor

Synthèse :

La communauté Causses et Vallée de la Dordogne, est une entité très récente, mise en place au 1^{er} janvier 2015, et regroupant 62 communes issues de 6 anciennes communautés de communes, pour 37000 habitants. Elle s'organise autour d'un Conseil Communautaire composé de 86 membres, d'un Bureau communautaire de 14 membres, et de commissions thématiques intégrant les représentativités locales.

Le Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise porte depuis 2003 une charte dont la première orientation est la mise en place d'une politique de gestion de l'espace. Les trois communautés de communes du Nord du Lot (Causses et Vallée de la Dordogne, Cère et Dordogne, Pays de Sousceyrac) ont lancé un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) en 2013.

Le territoire de Cauvaldor est en phase d'agrandissement puisqu'il devrait accueillir deux nouvelles communautés de communes (la communauté de communes de Cère et Dordogne et les communes de Sousceyrac-en-Quercy) au 1^{er} janvier 2017, ce qui amènerait à 79 communes membres.

La communauté de communes Cauvaldor, qui est une entité très récente, est en pleine définition de ses compétences. Elle a bénéficié de certaines compétences lors des fusions des anciennes communautés de communes, qui n'exerçaient pas toutes les mêmes compétences optionnelles. Une période de lissage est donc nécessaire, et devrait prendre plusieurs années, avant d'avoir la définition de l'ensemble des compétences. La prise de la compétence habitat, est un point clé de la mise en œuvre d'une politique d'habitat sur le territoire intercommunale de Cauvaldor. Cette compétence, n'est pour l'instant pas prise par l'intercommunalité, mais ce sujet est en débat au sein des membres du bureau, et de la commission « Aménagement de l'Espace » et des élus communautaires.

En se basant sur le diagnostic du SCOT du nord du Lot, plusieurs caractéristiques ressortent. C'est **un territoire rural attractif et dynamique**, notamment en termes d'emplois. En effet, le nombre d'emplois dans le nord du Lot augmente (En 2011, il comptait 20 397 actifs dont 2 667 de plus qu'en 1999). Cependant, un autre atout du territoire n'est autre que son patrimoine paysager, qui lui amène un flux touristique non négligeable, qui lui apporte un véritable dynamisme. Le Nord du Lot, et plus particulièrement le territoire de Cauvaldor, est un espace caractérisé par une multitude de paysages. Il est dans un premier temps, traversé par la Dordogne. Il est ensuite composé d'une diversité d'unités paysagères, allant des Causses (sols calcaires), au Limargue (sols d'alluvions très fertiles), en passant par le ségala (contrefort du Massif Central) et les différentes vallées.

Le territoire de Cauvaldor est aussi marqué par **un étalement urbain conséquent**, qui est notamment dû au développement de la maison individuelle.

Ainsi, plusieurs enjeux sont définis dans le SCOT et seront déterminants dans les années à venir, notamment dans le futur PLUi-H. **Lutter contre la vacance dans les centre-bourgs, avoir un urbanisme plus opérationnel et moins consommateur d'espace, accueillir des jeunes populations actives**, seront les thématiques à traiter dans les années à venir.

Ainsi, nous venons de mettre en exergue plusieurs enjeux liés à l'habitat au sein de la communauté de communes de Cauvaldor, qui constituent des enjeux majeurs dans les années à venir pour les élus du territoire. Il semble légitime à présent d'étudier et de se demander si le futur PLUi-H est la meilleure solution en matière d'habitat.

III) Le futur PLUi-H, la meilleure solution ?

Le PLUi est un document d'urbanisme à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) qui étudie le fonctionnement et les enjeux du territoire, construit un projet de développement respectueux de l'environnement, et le formalise dans des règles d'utilisation du sol. Le PLUi doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé, consolidant les politiques nationales et territoriales d'aménagement avec les spécificités du territoire.

1) Le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme de l'habitat

A) Un document d'urbanisme intercommunal intégré

a) L'élaboration du projet de territoire pour un urbanisme opérationnel

L'article L121-1 du code de l'urbanisme définit les impératifs auxquels le PLU doit se conformer. De manière synthétique, le PLU doit permettre de satisfaire les besoins de la population (habitat, emploi, services etc) dans une logique de développement durable du territoire. L'objectif de ce document est donc de trouver un juste équilibre entre ce développement et les enjeux environnementaux qui caractérisent le territoire. Renouvellement urbain, mixité (urbaine et sociale) et gestion économe du sol (lutte contre la consommation des espaces naturels et agricoles) sont des impératifs majeurs qui seront pris en compte dans le futur PLUi-H de Cauvaldor.

Le PLU²⁹ est un outil de maîtrise de l'aménagement du territoire et de la qualité de son urbanisation. Elaboré au niveau intercommunal, il intègre et harmonise des politiques sectorielles combinant aménagement du territoire, habitat et transports/déplacements. Le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire de la collectivité (à savoir 62 communes dans un premier temps sur notre territoire d'étude). Le PLU intercommunal doit répondre aux mêmes obligations de concertation avec la population et d'association des personnes

²⁹ CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Midi-pyrénées

publiques qu'un PLU. Construire le projet à l'échelon intercommunal implique néanmoins la mise en place de modalités d'animation et de concertation adaptées à la dimension supra-communale. Il s'avère également opportun de définir des modalités de travail internes à l'EPCI et ses communes membres. En outre, des modalités de participation des communes membres à la définition du projet sont prévues par le code de l'urbanisme :

– le débat sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables se tient en conseil communautaire et au sein des conseils municipaux ;

– si une commune membre émet un avis défavorable sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, le conseil communautaire délibère à nouveau et arrête un projet de PLU à la majorité des 2/3 de ses membres. Élaborer un PLU intercommunal revient à élaborer ces documents sectoriels en les fondant en un document unique.

Les pièces composant le PLU forment une suite logique devant respecter une cohérence d'ensemble, le Projet d'Aménagement et de Développement Durables étant la clé de voute du PLU :

→ Le Rapport de présentation expose le diagnostic territorial intégrant le diagnostic du marché local de l'habitat. Il définit les objectifs démographiques et économiques, présente une analyse de l'état initial de l'environnement et justifie des dispositions adoptées. Les PLU susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement OU couvrant un territoire de plus de 5 000 ha et de plus de 10 000 habitants doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique.

→ Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables expose les orientations générales d'urbanisme sur l'ensemble du territoire et fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

→ Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (obligatoires) traduisent le projet en définissant des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Elles doivent respecter le PADD. Ces orientations sont opposables aux tiers en terme de compatibilité.

→ Le Règlement traduit le projet en fixant le droit d'occupation des sols, il est composé d'une partie graphique et d'une partie écrite. Il doit être cohérent avec le PADD. Ce règlement est opposable aux tiers en terme de conformité.

→ Les Annexes, présentent à titre d'information, comportent notamment les servitudes d'utilité publique.

Les maires des communes membres de l'EPCI sont compétents en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, dès que le PLU intercommunal devient exécutoire.

Par ailleurs, le PLUi n'est pas un document figé, il peut évoluer notamment grâce aux procédures de :

– modification : si le projet ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD, ne réduit pas les zones naturelles, agricoles, un espace boisé classé ou une protection, ne comporte pas de graves risques de nuisance ;

– révision simplifiée : si le projet est une opération revêtant un caractère d'intérêt général pour la collectivité ou pour étendre une zone constructible sans porter atteinte à l'économie générale du PADD. Dans les autres cas, la collectivité doit engager une révision générale du PLU.

b) Le PLH

Le PLH (Programme local de l'Habitat) a comme objectif premier, l'élaboration d'un projet de territoire axé sur l'habitat. Sa démarche d'élaboration est une occasion de réunir les acteurs de l'habitat et de procéder à une concertation qui prend en compte l'ensemble des enjeux du territoire. Le PLH constitue en cela un élément fédérateur : tous ont voix au chapitre et les enjeux sont définis de façon collective par l'exposition de chacun des points de vue. Le travail partenarial est donc essentiel pour la mise en place du PLH. En plus de l'atteinte des objectifs, le PLH nécessite une mission d'animation, de suivi et de coordination dont le but est de rassembler et de diffuser l'information via un observatoire de l'habitat, de communiquer sur les dispositifs existants grâce à un service d'information, et de coordonner les actions des communes impliquées. En sus des besoins de logements, le programme local

de l'habitat doit traiter des moyens à mobiliser, notamment fonciers, afin d'atteindre ses objectifs fixés. Il doit comprendre un échéancier prévisionnel de la réalisation de logements et du lancement des opérations d'aménagement relatives aux compétences communautaires et fixer les emplacements réservés à la production de logements garantissant la mixité sociale. Outre ces visées opérationnelles, le PLH doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre. La loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 et la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009 étendent l'obligation de réaliser un PLH, qui ne concerne jusqu'ici que les communautés urbaines et communautés d'agglomération à certaines communautés de communes.

Ces deux lois renforcent, (surtout celle de 2004), le caractère opérationnel du PLH : celui-ci doit comporter un diagnostic, une territorialisation des enjeux, un lien avec les documents d'urbanisme permettant notamment l'intégration du PLH dans les PLU intercommunaux (PLUi/h), et rendant obligatoire la présence de dispositifs d'observation.

Doivent désormais élaborer un PLH les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants non membres d'un EPCI (ceci visant plus particulièrement le cas de l'Île de France, et ne concerne pas notre territoire d'étude, qui compte environ 37000 habitants, mais qui n'est composée d'aucunes communes de plus de 10000 habitants).

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 crée par ailleurs les métropoles qui ont également une compétence obligatoire en matière d'habitat incluant l'élaboration d'un PLH.

Dans le prolongement de la loi MOLLE, la loi portant engagement national pour l'environnement (ENL dite Grenelle II) du 12 juillet 2010 incite à l'élaboration de PLU intercommunaux couvrant l'intégralité du territoire de l'EPCI et dont les orientations d'aménagement et de programmation tiennent alors lieu de PLH.

Comme tout document de planification le Programme Local de l'Habitat établit un état des lieux du territoire sur lequel il porte avant de définir un projet et les moyens à mettre en

œuvre pour le réaliser et enfin comment l’animer. Son contenu³⁰ se compose en conséquence de quatre documents: un diagnostic, un document d’orientation, un programme d’action et un dispositif d’observation. Le PLH propose une articulation de l’ensemble des politiques sectorielles de l’habitat : actions en faveur des personnes défavorisées, développement d’une offre nouvelle adaptée aux besoins, interactions entre les parcs publics et privés, stratégie foncière, renouvellement urbain, etc...

c) Le volet habitat dans un seul et unique document d’urbanisme

Depuis la loi ENE³¹ le PLUi devient un outil opérationnel et de planification multithématique grâce aux orientations d’aménagement et de programmation (OAP). Celles-ci peuvent tenir lieu de Programme Local de l’Habitat. Elles précisent les actions et opérations d’aménagement visant à atteindre les objectifs comme indiqués à l’article L302-1 du code de la construction et de l’habitation.

Afin de sécuriser le dispositif du PLUi tenant lieu de PLH, la loi ALUR est venue recentrer les OAP sur les dispositions ayant un impact direct sur l’urbanisme et l’aménagement, et a créé une nouvelle composante : le programme d’orientations et d’actions (POA). Le POA est l’instrument de mise en œuvre de la politique de l’habitat. Il vient notamment préciser et détailler les orientations et objectifs inscrits dans le projet d’aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi. Il comprend également tout élément d’information nécessaire à cette mise en œuvre.

La loi ENE prévoyait que seules les dispositions des OAP relatives à l’habitat tenaient lieu de PLH. Or, celles-ci ne pouvaient à elles seules intégrer l’ensemble des composantes du PLH. Pour y remédier, le décret du 29 février 2012³² précité est venu ventiler les dispositions du PLH dans les différentes composantes du PLUi et non pas uniquement dans les OAP. Désormais, le code de l’urbanisme prévoit que le PLUi dans son ensemble tienne lieu de PLH

³⁰ Articles L302-1 à L302-4-2 et R302-1 à 4 du code de la construction et de l’habitation

³¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement.

³² Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d’urbanisme et pris pour l’application de l’article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche.

B) La mise en place du volet « habitat » pour la communauté de communes de Cauvaldor

Revitaliser les centres-bourgs, améliorer la qualité des logements, diversifier l'offre pour favoriser le parcours résidentiel des jeunes ménages sont des enjeux forts du PLUi-H.

Le volet habitat au sein du PLUi-H de Cauvaldor, doit définir une véritable politique de l'habitat qui permettra de coordonner les différents acteurs publics et privés, et d'observer l'habitat sur le territoire à travers un bilan annuel. Il doit définir une politique cohérente répondant quantitativement et qualitativement aux besoins en logements, en assurant une offre de logement équilibrée et diversifiée entre les communes et entre les quartiers d'une même zone. Ainsi, au sein du PLUi-H de Cauvaldor, l'objectif « habitat » traduit au sein du cahier des charges prévoit d'évaluer précisément les besoins en logement, sur le plan quantitatif et qualitatif et définir les solutions adaptées à chaque composante du territoire. La politique programmée de l'habitat devra permettre de :

- Créer les conditions pour remettre sur le marché les logements vacants et plus particulièrement dans les centres-bourgs.
- Revitaliser les centres-bourgs pour maintenir un territoire rural vivant.
- Développer le parc locatif public et privé pour accueillir de nouvelles familles et renouveler les populations, tout en répondant à la problématique des logements saisonniers.
- Favoriser l'efficacité énergétique des logements : écoconstructions, isolation, énergies renouvelables. Une attention particulière sera portée sur la construction d'un habitat durable (efficacité énergétique des bâtiments...), s'inscrivant dans la production du patrimoine bâti de demain.

a) La collaboration et la concertation du PLUi-H

Au mois de décembre 2015, le Conseil communautaire a décidé de prescrire l'élaboration du PLU intercommunal de CAUVALDOR valant révision du PLU intercommunal élaboré par l'ancienne communauté de communes Haut Quercy Dordogne, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, en vue de couvrir l'ensemble du territoire de la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne. Mais aussi de déterminer, suite à la réunion de la conférence intercommunale, les modalités de la collaboration entre l'EPCI et ses communes membres comme suit : réunions de la conférence intercommunale rassemblant tous les maires des communes membres aux stades importants de la production du projet, lors du diagnostic, avant le débat sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), avant l'arrêt du projet afin d'étudier ce dernier avant son arrêt, avant l'enquête publique, pour étudier les avis des Personnes publiques associées, après l'enquête publique et avant l'approbation du PLUi afin d'examiner les avis joints aux dossiers d'enquête publique, les observations du public lors de l'enquête et le rapport du commissaire enquêteur, l'organisation d'ateliers de travail à l'échelle de chaque pôle territorial (Saint Céré, Vayrac, Gramat, Martel, Souillac), regroupant les maires et/ou représentants des communes comprises dans ces pôles :

- Un premier atelier de travail sur le zonage
- Un second atelier de travail sur les OAP

L'avis des conseils municipaux des communes membres.

Lors de la conférence intercommunale du 23 mai 2016, les modalités de collaboration avec les communes membres, ont été précisées, notamment concernant l'«*Organisation d'ateliers de travail à l'échelle de chaque pôle territorial (Saint-Céré, Vayrac, Gramat-Padirac, Martel, Souillac), regroupant les Maires et/ou les représentants des communes comprises dans ces pôles : Un premier atelier de travail sur le zonage / Un second atelier de travail sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)*», comme suit. Ainsi, « chacun des ateliers de travail (zonage et OAP) sera réalisé à l'échelle de chaque commune du pôle. Ainsi, durant ces séances de travail, les élus municipaux pourront être force de proposition et apporteront la connaissance fine qu'ils ont de leur territoire communal. L'ensemble de

ces travaux et propositions sera présenté au conseil territorial de chaque pôle, qui tranchera en faveur d'un projet global cohérent, à transmettre au conseil communautaire décideur. »

Cependant, la mise en place du volet habitat au sein du futur PLUi-H de Cauvaldor, ne dépend pas seulement de la gouvernance ou des modalités de collaboration mais aussi, de la question des échéances.

b) La question des échéances

La question des échéances pour le futur PLUi-H sera importante. En effet, la temporalité du respect de la procédure (lancement du marché, temps de consultation, choix du candidat) n'est pas à négliger.

De plus, dans le cadre du cahier des charges du PLUi-H, un calendrier relativement serré est prévu, avec comme objectif d'avoir débattu une première fois le PADD au 27 mars 2017, et l'approbation du PLUi-H avant le 31 décembre 2019.

Ces échéances sont dues à la loi ALUR qui fixe un calendrier reportant la caducité des POS et la « grenellisation » des PLU.

Figure 17 : Phases du futur PLUi-H de Cauvaldor :

Intitulé de la mission	Contenu de la mission du prestataire	Temporalité
Suivi du PLUi- H	- Animation des réunions avec production des comptes rendus	De septembre 2016 à septembre 2019 (36 mois)
1) Réalisation du diagnostic	- Etat des lieux du territoire - Evaluation environnementale - Etat des lieux habitat - Diagnostic agricole - Explication des choix retenus - Analyse des incidences du projet - Trame Verte et Bleue	De septembre 2016 à janvier 2017
2) Réalisation du PADD et du Programme d'Orientation du volet habitat	- Prise en compte des enjeux et choix du diagnostic - Définition des orientations et objectifs - Formalisation/ communication - Définition des objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune	De janvier 2017 au 20 mars 2017 (le PADD devra être débattu avant le 27 mars)
3) Le règlement écrit	- Elaboration du règlement	D'avril 2017 à septembre 2017
1) Zonage Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)	- Atelier zonage dans les communes - OAP orientation thématique de l'habitat - OAP orientation thématique paysagère - OAP sur les zones urbaines - OAP sur les zones à urbaniser (au moins deux réunions par communes)	De septembre 2017 à octobre 2018

<p>5) Programme d'Action du Volet Habitat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Définition des interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme - Définition des objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune - Définition des interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme - Evaluation des moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indiquer pour chaque type d'actions, à quelles catégories d'intervenants incombe sa réalisation - Participera à la définition d'un Programme d'Action à décliner à travers les OAP - Proposera des actions et dispositifs à envisager pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics et privés existant 	<p style="text-align: center;">De septembre 2017 à octobre 2018</p>
<p>6) Finalisation du dossier du PLUi-H</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Mise à jour en cours de procédure -Evaluation environnementale - Résumé non technique - Bilan concertation 	<p style="text-align: center;">De Novembre 2018 à décembre 2018</p>
<p>7) Arrêt</p>	<p>-Mise en forme avant arrêt</p>	<p style="text-align: center;">Janvier 2019</p>
<p>8) Dossier Enquête Publique</p>	<p>- Réalisation et prise en charge du dossier d'enquête publique</p>	<p style="text-align: center;">De février 2019 à juillet 2019</p>
<p>9) Approbation</p>	<p>-Mise en forme avant approbation</p>	<p style="text-align: center;">De aout à septembre 2019</p>

Source Service URBANISME Cauvaldor, Réalisation Guilhem CLEDEL

Malgré les contraintes administratives et les exigences techniques, comme détaillées ci-dessus, il est important de préciser que tous ces éléments peuvent être harmonisés. En effet, le calendrier prévu pour la réalisation du PLUi-H est modulable et la date limite sera largement respectée puisque la moyenne pour la réalisation d'un tel document s'élève en moyenne à 2,5 ans³³, en sachant que le lancement devrait avoir lieu courant octobre 2016, le projet devrait rentrer dans les temps imposés.

De plus, le PADD, malgré la rapidité d'exécution (lancement du projet en septembre 2016 et PADD débattu avant le 27 mars 2017), ce dernier pourra être re-débattu pendant la réalisation du PLUi-H, tout en sachant que le SCOT du Nord du Lot, réalise en ce moment le DOO qui devrait traduire (pour les grandes lignes) le futur PADD du PLUi-H.

Ainsi, mettre en place un PLUi doté d'un volet habitat, afin d'obtenir un PLUi-H serait un véritable atout pour un jeune territoire comme celui de Cauvaldor. En effet, ce document permettrait de créer un véritable projet de territoire s'inscrivant dans la globalité du périmètre de l'intercommunalité avec des règles communes. Ce projet sera co-construit entre les pôles territoriaux et l'ensemble des communes membres, qui seront consultées. Enfin, un point non abordé jusque-là mais tout aussi important est celui des économies réalisées par les communes dans la réalisation de ce document. Le prix du marché global concernant le futur PLUi-H de Cauvaldor n'est pas connu mais selon le Club PLUi,³⁴ il ressort que les couts d'études engagées par les communautés de communes pour l'élaboration d'un PLUi-H sont en moyenne de 17000 euros par communes, (même si il faut préciser que les territoires sur lesquels sont élaborés les PLUi sont trop hétérogènes pour que les comparaisons des budgets mobilisés soient réellement pertinentes) contre une moyenne de 30000 euros pour un PLU communal.

³³ Source : Club PLUi (club qui a vocation à fédérer et faire travailler ensemble les professionnels en charge de PLUi par l'animation d'un réseau vivant et productif).

³⁴ CLUB PLUi, *éléments de synthèse sur les couts d'un PLUi*, 2013

2) Comment assurer la mise en place d'une véritable politique d'habitat ?

Une véritable politique d'habitat en zone rurale sur le territoire de Cauvaldor, ne sera efficace que si le volet habitat du PLUi est complété par des dispositions complémentaires qui viendront renforcer les mesures et outils du PLUi-H.

A) La prise de délégation des aides à la pierre

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 61), les intercommunalités ou les départements qui le souhaitent peuvent attribuer, au nom de l'Etat, les aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien. Le dispositif est original en droit français³⁵ : il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une délégation de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. L'Etat n'est pas dessaisi de sa compétence ; il détermine les objectifs et apprécie la capacité des intercommunalités ou des départements à les réaliser. Le système, en outre, est fondé sur le volontariat. Il coexiste donc avec le maintien, sur le territoire national, de zones continuant de relever de la compétence directe des services de l'Etat.

Ainsi, les aides à la pierre concernent, en premier lieu, la construction de logements locatifs sociaux. Lorsque l'Etat reconnaît une opération de construction comme une « *opération de logement social* », sa décision ouvre droit à l'obtention de prêts à long terme accordés par la Caisse des dépôts et consignations sur les fonds d'épargne. Le bénéfice de ces prêts, dont les caractéristiques dépendent des ressources de la population à laquelle sont destinés les logements à construire, conditionne à son tour l'attribution d'avantages fiscaux³⁶. Des subventions d'Etat complètent le dispositif.

³⁵ Cour des comptes, La conduite par l'Etat de la décentralisation octobre 2009.

³⁶ Application de la TVA au taux réduit de 5,5 % et exonération pour une durée de 15 ou 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ainsi, il semble légitime d'étudier comment la communauté de communes Cauvaldor pourrait prendre la délégation des aides à la pierre, ce qui la placerait comme autorité principale pour la mise en œuvre d'une politique d'habitat sur le territoire.

a) La Communauté de Communes de Cauvaldor : autorité principale pour la mise en œuvre d'une politique d'habitat

Les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH (comme le sera Cauvaldor courant 2019) peuvent demander au représentant dans le département (le préfet), pour sa mise en œuvre de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à :

- la production (construction et acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de place d'hébergement ;
- l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH³⁷.

Cette convention conclue pour 6 ans, fixe, d'une part, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI et, d'autre part, le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention. Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part, à l'habitat privé d'autre part.³⁸

Selon l'Union Social pour l'habitat³⁹, L'EPCI délégataire des aides à la pierre est résolument chef de file et autorité organisatrice en matière d'habitat, et s'en est donné les moyens. La délégation est à la fois un processus politique et technique :

³⁷ L'Agence nationale de l'habitat est un établissement public placé sous la tutelle des ministères en charge du Logement et de l'Habitat durable, du Budget et de l'Economie. Elle est partenaire des collectivités territoriales pour des opérations programmées (Opah). Et opérateur de l'Etat dans la mise en œuvre de plans nationaux.

³⁸ Article L301-5-1 du Code de la Construction et de l'Habitation

³⁹ L'union sociale pour l'habitat est l'organisation représentative du secteur HLM qui représente quelque 740 organismes Hlm à travers 5 fédérations. Elle dispose également de filiales et de structures œuvrant à la formation et à la professionnalisation des organismes.

La délégation est la consécration d'un engagement fort de la collectivité locale en matière d'habitat.

Sur certains sites, la prise de délégation a pu servir d'élément accélérateur en matière stratégique et financière. L'ensemble de la chaîne est généralement fortement maîtrisé par la collectivité locale (programmation, voire même l'instruction des dossiers) qui s'impose comme un leader incontesté, avec des moyens humains assez souvent renforcés pour faire face à son obligation de résultat. Par ailleurs, un système très étroit de suivi, de réunions, de relations avec les bailleurs et la DDT est mis en place par la collectivité. La « palette d'aides à l'habitat » est généralement très fournie et adaptée à différentes situations en termes de produits et / ou de sous-territoires ; les budgets dédiés à l'habitat sont souvent conséquents et en hausse (et en général supérieurs aux crédits d'Etat délégués). La tendance à contractualiser les objectifs et les moyens (avec les bailleurs sociaux, mais aussi avec les communes membres), est de plus en plus forte, et le système mis en place par la collectivité est en recherche constante de perfectionnement (en termes d'aides, d'outils de suivi, de modes de contractualisation, de calendriers et de process, ...).

Ainsi, la communauté de communes Cauvaldor, pourrait véritablement renforcer son action et sa politique en matière d'habitat grâce à ce dispositif.

Le véritable enjeu de la délégation des aides à la pierre, est la possibilité pour les communautés qui le souhaitent, de piloter la mise en oeuvre de leur politique de l'habitat : choix des opérations, de leur localisation, du nombre et du type de logements, donc du peuplement, validation des plans de financement, choix des maîtres d'ouvrage, suivi des calendriers de réalisation. La position de chef de file leur permet de coordonner l'intervention des différents acteurs sur leur territoire.

L'intercommunalité, toutes catégories juridiques confondues, est de plus en plus présente en matière d'habitat : élaboration et mise en oeuvre d'un PLH, constitution de réserves foncières, interventions en faveur du parc social public et privé...

Le volet social de cette politique est également présent : nombre de communautés ont des actions en faveur du logement des personnes défavorisées, de la résorption du logement insalubre et de la création de logements d'urgence. Les communautés d'agglomération sont, enfin, nombreuses à disposer d'un outil observation et d'analyse du logement. La

connaissance des différentes composantes de la problématique logement (situation du marché, compréhension des enjeux, parcours résidentiels, acteurs....) et de sa réalité locale étant un préalable indispensable à la définition et à la conduite d'une politique communautaire de l'habitat.

La délégation des aides à la pierre s'inscrit dans la continuité de ces actions, elle renforce ainsi le rôle joué par la communauté dans la production et l'amélioration du logement, même si l'Etat conserve un rôle décisionnel important.

Cependant, malgré les avantages non négligeables de ce dispositif, les aides à la pierre comportent quelques contraintes...

b) Quelles contraintes dans ce dispositif ?

Selon l'ADCF,⁴⁰ l'engagement financier des communautés est une première contrainte, cet engagement concerne non seulement l'apport financier dans le cadre des conventions de délégation, mais également les charges induites, en matière d'équipement notamment, pour accueillir les populations nouvelles, qui sont parfois dans une situation économique précaire. Cet engagement financier existe déjà pour de nombreuses communautés. La subvention apportée par l'Etat ne représente, en réalité, qu'une faible participation à l'équilibre financier d'une opération de construction ou d'amélioration de l'habitat social (de l'ordre de 3 % à 6 % en moyenne selon la nature de l'opération).

Les apports dits complémentaires, participation du 1 %, subventions des collectivités locales, fonds propres des bailleurs constituent désormais une large part du financement au côté des prêts de la CDC dont l'intérêt, compte tenu du marché très concurrentiel en matière de taux, réside surtout sur la durée des prêts. Certaines communautés seront également conduites à se constituer rapidement un service habitat, encore embryonnaire aujourd'hui, et à prendre en charge financièrement le fonctionnement de ce nouveau service.

⁴⁰ L'ADCF : est une association des collectivités locales créée en 1989, qui a pour but de fédérer l'ensemble des présidents de communautés, qu'elles soient urbaines, d'agglomération ou de communes.

Autre question, la pérennisation des financements apportés par l'Etat. Si les droits à engagement sont fixés dans la convention, le financement l'alimentant est dépendant de la dotation qui sera retenue chaque année en loi de finances lors du vote du budget de l'Etat. A cette contrainte économique s'ajoute un risque politique dès lors qu'il y a un engagement direct dans le champ du logement compte tenu de la sensibilité de cette thématique. Les trois enjeux que constituent l'accès au logement via le FSL⁴¹, la programmation du financement du logement social et de la réhabilitation du parc privé via la délégation, et la politique d'attribution et de peuplement sont répartis sur trois niveaux de collectivités différents.

Ce morcellement de compétences peut porter préjudice à la lisibilité de la politique locale de l'habitat et pourrait devenir contre-productif si les acteurs n'agissent pas dans le même sens... Enfin, un risque de dispersion des financements et des interventions existe également. Pour le moment chaque acteur de la chaîne du logement intervient avec sa logique propre, indépendamment de la programmation globale au niveau du territoire. Investie d'un nouveau rôle de chef de file, la communauté de communes devra se mettre en position de réguler, en toute neutralité, le financement du logement social sur son territoire.

B) La mise en place d'une politique foncière intercommunale active

La mise en place d'une politique foncière intercommunale active et efficace passe par des acquisitions foncières bâties et non bâties.

a) Financement d'acquisitions foncières

Les financements d'acquisitions foncières sont des outils indispensables pour la mise en place d'une politique foncière et d'habitat active au sein de l'intercommunalité. La mise en œuvre de ces derniers peut se faire à l'aide d'un EPFL (Etablissement Public Foncier Local).

Créés à l'initiative des collectivités territoriales qui en ont la compétence, l'EPFL réalise, pour son compte, celui de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière (bâtie ou non bâtie) en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des

⁴¹ Le FSL : Le Fond de Solidarité pour le Logement, accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer les dépenses de leur logement (factures, loyers...)

opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme (CU) ou, depuis la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, les acquisitions foncières nécessaires à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains. La loi ALUR du 24 mars 2014 leur confère un rôle important en terme de production de logements et de lutte contre l'étalement urbain. Les EPFL sont régis par l'article L.324-1 du CU⁴². Ils ont le statut d'établissement public local à caractère industriel et commercial (Epic) et disposent d'une autonomie juridique et financière.

L'adhésion à un EPFL pourrait être envisagée par la communauté de communes Cauvaldor sur une simple demande, dans le but d'être en capacité d'agir directement sur l'habitat au sein de son périmètre. Les compétences d'un EPFL sont exclusivement foncières. Elles permettent de réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières (art. L.221-1 et 2 CU) ou la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement (art. L.300-1 CU). Elles permettent également d'apporter à la collectivité un appui stratégique et opérationnel tout au long du processus de maîtrise et de valorisation du foncier et de l'immobilier (acquisition, portage, gestion, cession). Les activités, méthodes et moyens des EPFL sont précisés dans un programme pluriannuel d'intervention (PPI) fixé par le conseil d'administration de l'établissement en étroite collaboration avec les collectivités membres pour une période comprise entre 3 et 5 ans.

Le contenu du PPI des EPFL est déterminé en fonction des enjeux prioritaires qu'ils identifient au regard des spécificités de leur territoire d'intervention. Le PPI est ainsi établi en consultant et intégrant les politiques foncières des personnes publiques, départements, Régions et État. La loi ALUR a délimité et clarifié les missions des EPFL (art. L.324-1 du CU). Elle les met en cohérence avec celles des EPF d'État. Ils doivent mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier, favoriser le développement durable et lutter contre l'étalement urbain.

Ces stratégies doivent contribuer à la réalisation de logements et notamment de logements sociaux conformément au PLH ; au développement des ZAE⁴³ ; à la mise en œuvre de la politique de protection contre les risques naturels et technologiques ; et à titre subsidiaire, à

⁴² Legifrance.gouv.fr

⁴³ ZAE : Zone d'Activité Economique

la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la Safer⁴⁴ ou d'autres organismes. Les EPFL interviennent prioritairement sur le territoire des communes ou des EPCI qui en sont membres.

À titre exceptionnel, ils peuvent agir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci. Aucune opération de l'établissement public ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue.

À leur initiative, à la demande des collectivités locales, les EPFL peuvent acquérir des biens immobiliers, en privilégiant généralement une négociation à l'amiable mais, le cas échéant, en ayant recours au droit de préemption qui peut leur être délégué par les collectivités locales ou au droit d'expropriation si le projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP)⁴⁵. Ils stockent ensuite les biens acquis pendant une durée déterminée préalablement dans la convention de portage et en assurent éventuellement la gestion avant de les rétrocéder à la collectivité qui en a demandé l'acquisition. Les acquisitions sont généralement menées par anticipation, à l'aide de négociation amiable, plus efficace et moins onéreuse que les procédures de préemption. La durée de portage est variable d'un EPLF à l'autre et s'étale généralement soit sur des durées courtes (1 à 4 ans) pour saisir des opportunités foncières pré-opérationnelles, soit sur des périodes plus longues (4 à 8 ans, voire jusqu'à 20 ans) permettant une acquisition foncière progressive en vue de la réalisation d'un projet d'ensemble ou la réalisation d'opérations complexes.

Une convention de portage, passée entre la collectivité et l'EPFL précise les modes de gestion du bien (recette de loyers et dépense de travaux), la durée de portage, le remboursement des frais financiers, la valeur de la revente et le remboursement des frais annexes et de gestion. La loi ALUR a renforcé leurs outils d'intervention. Ils ont dorénavant la possibilité d'exercer :

- le droit de propriété ;
- le droit de délaissement dans le cadre des emplacements réservés.

⁴⁴ SAFER : Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) permettent à tout porteur de projet viable, qu'il soit agricole, artisanal, de service, résidentiel ou environnemental, de s'installer en milieu rural.

⁴⁵ Source : Cerema : les outils de l'action foncière au service des politiques publiques

Enfin, leur intervention en commune carencée pour le compte du préfet s'exerce dans le cadre d'une convention et ne nécessite plus l'accord des communes concernées. Un EPFL, même s'il peut conseiller la commune sur la procédure d'aménagement à retenir ou réaliser pour son compte des études pré-opérationnelles, ne peut (par statut) jouer le rôle d'aménageur et encore moins de promoteur.

De plus, face au renouveau des enjeux fonciers dans les territoires, notamment en zones rurales, nombreux sont les EPFL qui ont développé, en complément de leur activité de portage foncier, une mission de conseil et d'assistance à destination des collectivités locales, ce qui peut apporter une autre vision territoriale dans le domaine de l'aménagement et de la planification. Leur champ est très variable d'un EPFL à l'autre, en fonction de leurs moyens et de leurs priorités d'intervention.

Seuls ou regroupés avec d'autres services (CAUE, agence d'urbanisme, SEM...), ils proposent aux collectivités une véritable ingénierie d'accompagnement, que ce soit en matière de veille ou d'observation foncière, d'élaboration de stratégies foncières (en lien avec les SCoT, PLU et PLH notamment), de réalisation d'études de faisabilité, de conseil sur le choix des opérateurs ou des procédures d'aménagement.

Ainsi, pour la communauté de communes Cauvaldor plusieurs intérêts se dégagent dans le choix éventuel de se tourner vers un EPFL.

En effet, un EPFL permettrait tout d'abord, la mutualisation des ressources financières et techniques. Elle renforce ainsi les capacités d'intervention de la collectivité. Il est ainsi souhaitable que la procédure de création soit portée à une échelle suffisante en termes de population, de superficie et de potentiel fiscal, ce qui serait le cas pour Cauvaldor.

De plus, un EPFL bénéficie d'une fiscalité dédiée, mutualisée, pérenne et immédiatement mobilisable et capacité d'emprunt mutualisé à des coûts moindres. Il permet de définir une stratégie partagée entre les collectivités membres.

Le PPI conduit l'EPFL et ses membres à faire, ensemble, des choix en fonction des objectifs des documents d'urbanisme et des projets intercommunaux. Par ailleurs, la négociation avec les propriétaires peut être menée directement par l'EPFL, pour autant la gouvernance est assurée uniquement par la collectivité ce qui permet de ne pas être dépossédée du ou des projets envisagés.

Cependant, la collectivité est obligée de racheter des terrains à l'EPFL ce qui nécessite de bien estimer la durée de portage au risque de devoir racheter le foncier avant l'aboutissement du montage de l'opération. En revanche, l'adhésion à un EPFL permet la démultiplication des financements notamment avec le montant de la TSE qui génère un effet levier de 2 à 5 fois le montant des recettes fiscales, ce qui n'est pas négligeable, surtout dans une période où les collectivités territoriales connaissent une baisse perpétuelle et significative des dotations de l'Etat.

b) L'attribution de logements sociaux par l'intercommunalité

Les EPCI peuvent apporter des aides financières locales directes et indirectes prenant la forme de subventions pour la construction ou la gestion de logements sociaux, assorties de conventions fixant les obligations de l'organisme HLM ou de la SEM bénéficiaire.⁴⁶ L'intercommunalité peut aussi le faire sous la forme de garanties d'emprunt : l'EPCI s'engage en cas de défaillance de l'emprunteur (un organisme HLM ou une SEM), à rembourser au prêteur (établissement financier) les sommes dues au titre du prêt garanti. Elle peut aussi le faire sous forme d'aides indirectes : apport de terrain, apport de construction, mise à disposition de patrimoine, octroi de baux emphytéotiques aux bailleurs partenaires sociaux, actions de prospection foncière, aides fiscales (exonération de TFB pour certaines catégories de logement par exemple).

En contrepartie, l'EPCI bénéficie de droits de réservation de logements.

En effet, les EPCI et les communes sont sollicités par les opérateurs de logements sociaux pour garantir les emprunts qu'ils contractent pour la construction de logements sociaux. En contrepartie de cette garantie, les collectivités bénéficient de droits de réservation qui ne peuvent excéder 20 % au total de chaque programme de construction. Des réservations supplémentaires peuvent être accordées par les organismes HLM, en contrepartie d'un apport de terrain ou de financements. Dans ce cas, les réservations supplémentaires font l'objet d'une négociation entre l'organisme HLM et le réservataire. L'attribution des logements locatifs sociaux participe, pour une part, à la mise en œuvre du

⁴⁶ Source : AMF, *guide du président d'intercommunalité*, 2014 page 155

droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et villages.

Les EPCI compétents en matière d'habitat et disposant d'un PLH adopté peuvent signer des accords collectifs avec les bailleurs sociaux. Ces accords comportent notamment un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes ou familles relevant du droit au logement pour l'attribution en urgence d'un logement. Il est créé, dans chaque organisme HLM (par le conseil d'administration ou de surveillance), une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif. Dans le cadre de cette commission, le président de l'intercommunalité propose les candidats à qui il souhaite voir attribuer un logement dans le cadre des réservations dont il bénéficie, soit au titre de la garantie d'emprunt, soit au titre des réservations supplémentaires.

Les présidents des EPCI compétents en matière de PLH ou leurs représentants participent à titre consultatif aux travaux de ces commissions pour l'attribution des logements situés sur le territoire où ils sont territorialement compétents.

Cependant, le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, est membre de droit des commissions d'attribution. Il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Il doit être informé tous les trois mois des attributions prononcées sur sa commune. Le préfet peut exercer un droit à réservation lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent. Une convention est mise en œuvre avec l'organisme ou, à défaut, elle est réglée par un arrêté. Le préfet peut aussi, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie sur le territoire de la commune.

Ainsi, l'ensemble de ces dispositifs sont parfaitement applicables au territoire de Cauvaldor et sont intéressants s'ils viennent se « greffer » au PLUi-H lorsque celui-ci sera mis en place. Ainsi, toutes ces propositions pourront être présentées (en détail) aux élus qui ne sont pas réfractaires à un développement des politiques publiques en matière d'habitat, notamment

concernant des dispositifs plus poussés qu'un PLUi-H. Par ailleurs, ces dispositifs peuvent servir au territoire à moyen terme, afin de poursuivre le développement d'une politique d'habitat.

Nous venons de présenter ce qui semble le plus adapté et opérationnel pour le territoire, mais ces réflexions méritent d'être poursuivies au sein des instances politiques et des services de Cauvaldor, dans les années à venir...

Conclusion :

Les zones rurales comme la communauté de communes de Cauvaldor, présente des problématiques et des enjeux importants en matière d'habitat.

Comme nous l'avons montré précédemment, le SCOT du Nord du Lot à travers le territoire de Cauvaldor met en exergue plusieurs problématiques comme la dévitalisation des centres-bourgs, une vacance importante, une attractivité défailante en centres-bourgs, une paupérisation, un développement pavillonnaire consommateur d'espace et une standardisation de l'habitat.

Ainsi, lutter contre la vacance, avoir un urbanisme plus opérationnel, moins consommateur d'espace, et accueillir des jeunes populations sont les enjeux majeurs de ce territoire pour les années à venir, notamment lors de la réalisation du futur PLUi-H.

La mise en place d'une politique d'habitat en zone rurale est un enjeu majeur pour un EPCI comme celui de Cauvaldor, qui est un territoire maillé, rural et vaste. Compte tenu du diagnostic du SCOT du Nord du Lot, de la réalisation de ce dernier, de la jeunesse du territoire et de son agrandissement, la volonté et la continuité des actions engagées de la part des élus, sera essentielle pour mettre en place une véritable politique d'habitat.

L'engagement des élus envers l'habitat est un fait sur le territoire, notamment avec le lancement du PLUi-H. Ce document d'urbanisme, est un « beau projet » pour le territoire, et se veut très ambitieux. Un des enjeux dans la mise en place de du PLUi-H, est la collaboration avec les communes de Cauvaldor et l'implication des élus dans ce projet.

La jeunesse du territoire et la récente prise de compétence de l'urbanisme inquiète parfois les élus des communes du territoire qui peuvent se sentir « dépossédés » de l'urbanisme au sein de leur commune, et l'on peut craindre un désintéressement de ce projet et notamment sur le volet habitat qui est une thématique difficile à traiter.

De plus, une crainte supplémentaire peut être mise en exergue dans la réalisation de ce projet ; l'essoufflement des élus.

En effet, certains élus s'engagent énormément sur le territoire notamment à travers les travaux et commissions du SCOT, qui exigent une assiduité et une implication très importante pour faire avancer ce projet qui ne sera pas terminé lors du lancement du PLUi-H. Le nombre de réunions et le temps à mobiliser est considérable, et les élus qui seront concernés par les deux documents risquent de diminuer leur implication dans ces deux projets.

Par ailleurs, le futur PLUi-H peut être confronté à d'intenses oppositions de la part de certains élus du territoire. Ceux qui s'opposent à la politique mise en place par le Président et les membres du bureau de Cauvaldor, ne dérogeront sûrement pas à la règle pour ce projet, et ceux qui ont délaissé les commissions SCOT risquent d'être surpris lorsqu'ils prendront véritablement conscience de la diminution des zones constructibles sur leur commune (pourtant clairement affichées par le SCOT).

Cependant, la volonté de « co-construire » le PLUi-H avec les élus en pôles territoriaux, en commissions et dans toutes les communes du territoire est unique en son genre et peut garantir sa mise en place et son succès malgré la difficulté du projet.

Cependant, nous pouvons supposer que ce document d'urbanisme est une bonne solution pour mettre en place une politique d'habitat sur ce territoire rural, mais ne sera probablement pas suffisant pour avoir une politique d'habitat efficace, tant les enjeux sont élevés pour Cauvaldor en matière d'habitat.

En effet, ce document, une fois approuvé ne sera efficace que si d'autres outils viennent le compléter de façon à rendre optimale l'habitat sur Cauvaldor, notamment avec la prise de compétence des aides à la pierre, la mise en place d'une politique foncière intercommunale active avec un EPFL, et l'attribution de logements sociaux par Cauvaldor.

Ainsi, nous pouvons supposer qu'il est difficile est contraignant de mettre en place une véritable politique d'habitat sur un territoire rural, mais pas impossible, même à une échelle aussi importante que celle de Cauvaldor.

L'abnégation de la part des élus du territoire, le choix du prestataire pour le PLUi-H et le travail des services techniques de l'EPCI seront essentiels dans la mise en place d'une politique d'habitat efficace. Cependant, il est impératif pour le territoire de se projeter sur

plusieurs mandats en terme de longévité, afin de travailler sur tous les enjeux cités précédemment.

Ainsi, la continuité dans l'engagement en termes d'habitat sera un facteur clé de la véritable mise en place d'une politique d'habitat sur ce territoire rural.

Enfin, sur un plan beaucoup plus personnel, durant ma période de stage j'ai pu acquérir de nombreuses compétences, que cela soit en cartographie, en rigueur dans la rédaction, en relationnel, au travail en autonomie. Par ailleurs, la capacité à se plonger dans l'opérationnalité du projet était un élément clef de ma mission. Malgré ma formation, il s'agissait de ma première véritable expérience dans le domaine de l'urbanisme, ce qui peut expliquer quelques erreurs commises dans la rédaction du cahier des charges durant cette mission, et parfois des difficultés à être force de propositions notamment auprès de mon maître de stage. Cependant, exercer une mission aussi importante et stratégique au sein du service Urbanisme de Cauvaldor, m'a permis de véritablement me plonger au cœur de ce secteur professionnel qui m'attire tant, et me pousse encore plus à vouloir travailler dans ce domaine.

Bibliographie :

Ouvrages :

- ALPHANDÉRY Pierre, BITOUN Pierre, DUPONT Yves. *Ruralités, les campagnes entre terroirs et mondialisation*, Collection Problèmes politiques et sociaux, n° 842. La Documentation Française, 2000, p.10
- BELMESSOUS F, BONNEVAL L, COUDROY DE LILLE Lydia, ORTAT Nathalie, *Logement et politique(s) : un couple encore d'actualité ?*, Paris, L'Harmattan, Habitat et sociétés, 2014, 278 pages
- BERGER Alain, CHEVALIER Pascal, DEDEIRE Marc, *Les nouveaux territoires ruraux : éléments d'analyse*, CNRS, UMR 5045, Mutation des territoires en Europe, Montpellier, 2005, 305 pages
- BERGER Martine, ROUGE Lionel, *Être logé, se loger, habiter*, Paris, L'Harmattan, Habitat et sociétés, 2011, 320 pages
- BIGOT Régis, HATCHUEL Georges, BERARD Isabelle. Étude du CREDOC, *les français et l'espace rural*, 2001, 140p
- BOCCARDO Marie-Laure, DOSSAT Olivier : *Animer, le Magazine rural*, n°165, Janv/Fév/Mars 2004
- BONTRON Jean -Claude, *Les dynamiques territoriales de la construction 1990-2004*, Diact, éd. La Documentation Française
- BONTRON Jean-Claude, *Diversité des espaces ruraux et problèmes d'habitat*, 2007, p. 57-64
- DRIANT J-C, *Les politiques du logement en France*, 2009
- GIRAUD Christophe, *Vivre en milieu rural*, Paris, Caisse nationale des allocations familiales, 2011,136 pages

- JEAN Yves, PEROGORD Michel, *Géographie rurale : la ruralité en France*, Armand Colin, 128, Paris, 2009, 127 pages
- LE MAREC A, « *L'habitat rural, enjeu d'intérêt intercommunal.* », Pour 3/2007 (N° 195), p. 120-127
- POUR, *Quel devenir pour l'habitat rural ? 2007 N°195, 196 pages*

Articles et Publications:

- AMF, *guide du président d'intercommunalité*, 2014 page 155
- ARTEVER. Axe 2 : *Politiques des temps dans les territoires ruraux*. 2007, p 4
- DATAR : *Quelle France rurale pour 2020*, éd. La Documentation française, 2003
- Pays d'Art et d'Histoire de la Vallée de la Dordogne, *maisons et dépendances, le patrimoine bâti au Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise*
- Réseau Rural Français, *La revue : Les nouvelles manières d'habiter le territoire*, n°04, Juin 2012

Mémoires:

- BONO Oriane, *La maîtrise du foncier dans les espaces à dominante rurale par la mise en place d'une politique locale de l'habitat : exemple du PLH de la Communauté de Communes du PAYS de Pamiers*, Mémoire de fin d'études, 2013
- ESTAY Anne- Claire, *La politique de l'habitat en milieu rural : Quels outils face aux nouvelles problématiques et aux enjeux de ces territoires ?*, Mémoire de master 1, 2015

- FAUCHON Marion, *L'habitat insalubre dans le département du Lot : une démarche multi partenariale et volontariste*, Mémoire de fin d'études, 2011

- HERBETTE Francois, *L'ouverture des plans locaux d'urbanisme sur les espaces intercommunaux Causes, objectifs et enjeux*, Mémoire de fin d'études, 2012

- ROUVET Sandrine, *Comment la réhabilitation des logements du parc privé participe-t-elle à l'amélioration de l'habitat en milieu rural ? : Exemple du programme d'intérêt général de la Communauté de Communes Cère et Dordogne*, Mémoire de fin d'études, 2008

Documents:

-Code de l'urbanisme

-Parc Naturel Régional des Causses du Quercy, Charte 2012-2024

-URBADO, *Rapport de présentation, diagnostic SCOT du Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne*, 2015

-URBADO, *Projet d'Aménagement et de développement durables, SCOT du Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne*, 2015

Webographie:

- Agence National de l'Habitat : www.anah.fr

- Collectivités locales : www.collectivites-locales.gouv.fr

- DATAR : www.datar.gouv.fr

- INSEE : www.insee.fr

-ADIL du Lot : www.adil46.org

-CAEU : www.caue-mp.fr

-Club PLUI : club.plui.extranet.fr

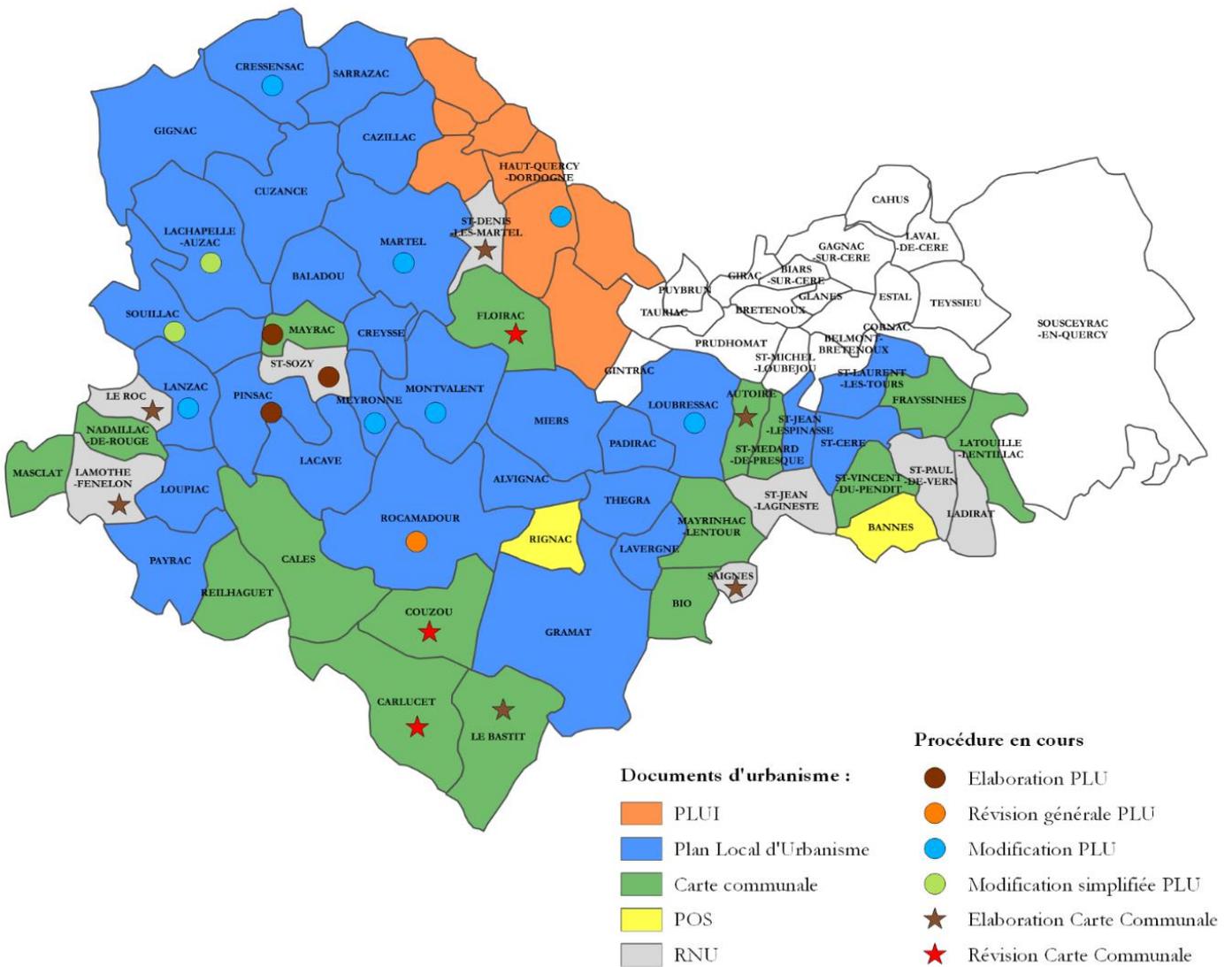
-Gouvernement : www.territoires.gouv.fr

-LégiFrance : www.legifrance.fr

-Réseau rural : *politiques d'accueil et de maintien des populations*

Table des Annexes :

Annexe 1 : Etat des lieux des documents d'urbanisme à CAUVALDOR dans le périmètre du SCOT Nord du Lot :



Source : service Urbanisme de Cauvaldor, réalisation Guilhem CLEDEL

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des documents d'urbanismes communaux existants et leur état d'évolution

Communes	Documents	Date d'approbation	Evolutions en cours ou récentes (mai 2016)
BETAÏLLE	PLUi	04/03/2014	Modification approuvée en 2016
CARENAC			
CAVAGNAC			
CONDAT			
LES QUATRE ROUTES DU LOT			
SAINT MICHEL DE BANNIERES			
STRENGUELS			
VAYRAC			
ALVIGNAC	PLU	13/07/2011	
AUTOIRE	RNU		<i>CC en cours d'élaboration</i>
BALADOU	PLU	10/02/2016	
BANNES	POS	30/10/2009	
BIO	CC	14/10/2010	
CALES	CC	10/10/2007	
CARLUCET	CC	24/01/2008	<i>En cours de révision</i>
CAZILLAC	PLU	30/01/2017	
COUZOU	CC	30/05/2011	<i>En cours de révision</i>
CRESENSAC	PLU		<i>En cours de modification</i>
CREYSSE	PLU	18/05/2011	<i>Modification simplifiée approuvée en 2016</i>
CUZANCE	PLU	18/05/2010	
FLOIRAC	CC	2008	<i>En cours de révision</i>
FRAYSSINHES	CC	17/02/2012	
GIGNAC	PLU	07/04/2006	<i>Modification simplifiée approuvée en 2016</i>
GRAMAT	PLU	10/12/2012	
LACAVE	PLU	07/02/2012	
LACHAPPELLE-AUZAC	PLU	25/06/2013	
LADIRAT	RNU		
LAMOTHE-FENELON	RNU		<i>CC en cours d'élaboration</i>
LANZAC	PLU	28/12/2009	<i>En cours de modification</i>
LATOUILLE-LENTILLAC	CC	27/06/2014	
LAVERGNE	PLU	09/12/2011	
LE BASTIT	RNU		<i>CC en cours d'élaboration</i>
LE ROC	RNU		<i>CC en cours d'élaboration</i>
LOUBRESSAC	PLU	29/07/2011	<i>En cours de modification</i>
LOUPIAC	PLU	17/12/2013	
MARTEL	PLU	06/12/2007	<i>En cours de modification</i>
MASCLAT	CC	21/12/2011	
MAYRAC	CC	12/04/2013	

MAYRINHAC-LENTOUR	CC	13/12/2010	
MEYRONNE	PLU	03/03/2010	<i>En cours de modification</i>
MIERS	PLU	20/02/2012	
MONTVALENT	PLU	13/12/2005	<i>En cours de modification</i>
NADAILLAC DE ROUGE	CC	28/02/2013	
PADIRAC	PLU	13/03/2014	
PAYRAC	PLU	28/02/2011	<i>En cours de modification</i>
PINSAC	PLU	14/02/2014	
REILHAGUET	CC	05/12/2008	
RIGNAC	POS	09/08/2010	
ROCAMADOUR	PLU	02/03/2009	<i>En cours de révision</i>
SAIGNES	RNU		<i>CC en cours d'élaboration</i>
SAINT CERE	PLU	18/01/2008	
SAINT DENIS LES MARTEL	RNU		<i>CC en cours d'élaboration</i>
SAINT LAURENT LES TOURS	PLU	07/06/2012	
SAINT MEDARD DE PRESQUE	CC	25/10/2012	
SAINT VINCENT DU PENDIT	CC	03/11/2010	
SAINT-JEAN-LAGINESTE	RNU		
SAINT-JEAN-LESPINASSE	PLU	28/02/2004	
SAINT-PAUL-DE-VERN	RNU		
SAINT-SOZY	RNU		<i>PLU en cours d'élaboration</i>
SARRAZAC	PLU	28/03/2013	
SOUILLAC	PLU	02/11/2007	
THEGRA	PLU	13/02/2014	

Source : CAUVALDOR 2016, réalisation Guilhem CLEDEL

Annexe 3 : Les OAP du futur PLUi-H de Cauvaldor

Les OAP du futur PLUi-H de Cauvaldor

L'objet de cette note est de présenter la méthode employée pour calculer un nombre probable d'OAP dans le futur PLUi-H de Cauvaldor, en se basant sur les données existantes du diagnostic du SCOT du Nord du Lot et sur une analyse du territoire de Cauvaldor en matière d'urbanisme, que vous trouverez ci-joint.

Actuellement sur le territoire de Cauvaldor, sont recensées 193 OAP qui représentent 629 hectares pour 37 PLU/PLUI sur un territoire de 62 communes. Connaissant les objectifs et enjeux liés au SCOT du Nord du Lot, voici la méthode d'évaluation des OAP pour le futur PLUi-H de Cauvaldor.

LES O.A.P. DE CAULVADOR

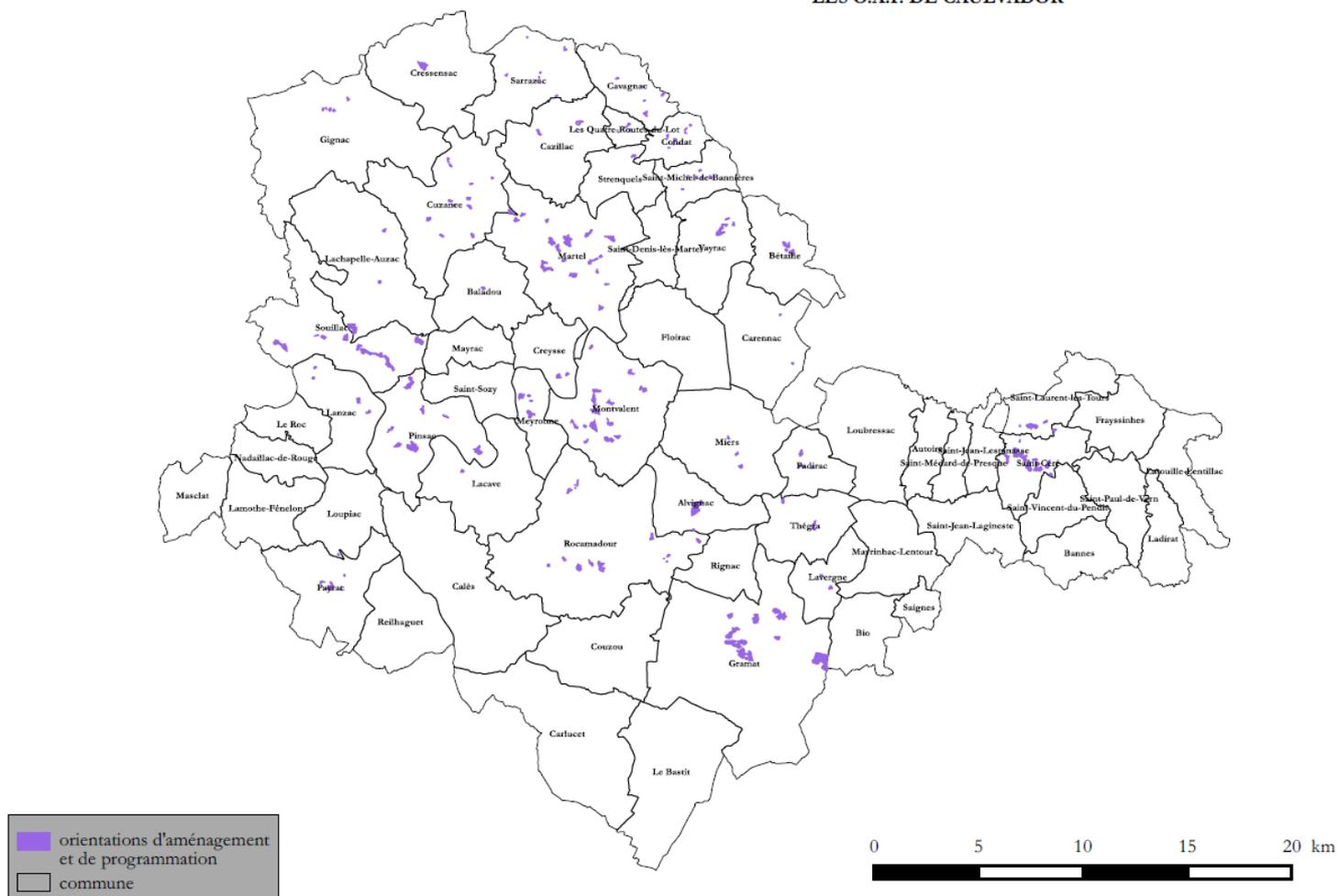
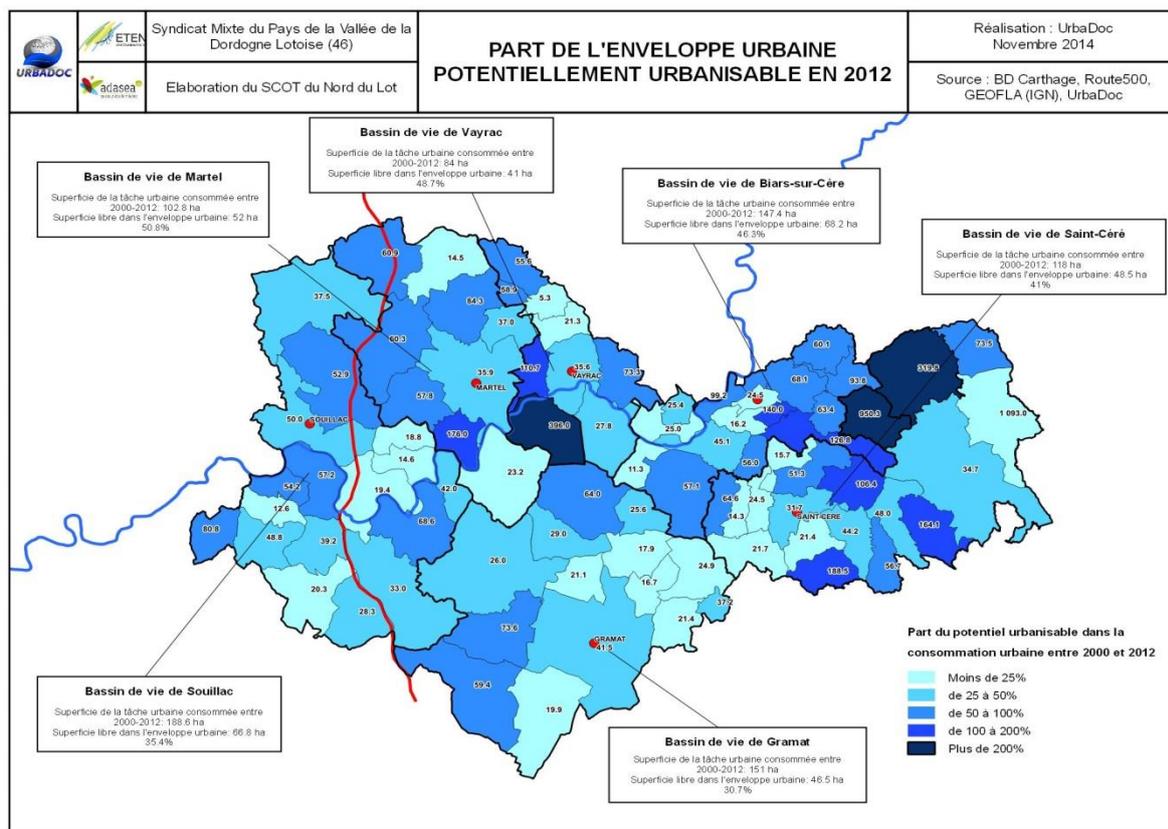


Tableau 59 : Potentiels de restructuration des zones U et AU des PLU ; UrbaDoc 2014

	Superficie des parcelles non bâties en zone U*	Superficie des parcelles non bâties en zone AU ouverte*	Superficie des parcelles non bâties en zone AU fermée*	Superficie des parcelles non bâties en zone AU*
Bassin de vie Gramat / Ville-centre	431,32 / 133,80	147,12 / 74,77	114,82 / 31,48	261,94 / 106,25
Bassin de vie de Souillac / Ville-centre	184,04 / 46,56	87,92 / 31,44	83,23 / 33,64	171,16 / 65,08
Bassin de vie de Biars / Ville-centre	224,77 / 29,63	60,72 / 5,72	47,76	108,47 / 5,72
Bassin de vie de St Céré / Ville-centre	94,41 / 29,88	42,41 / 26,39	18,24 / 1,45	60,65 / 27,84
Bassin de vie de Vayrac / Ville-centre	146,12 / 35,36	52,09 / 10,60	67,84 / 11,53	119,93 / 22,13
Bassin de vie de Martel / Ville-centre	174,88 / 58,96	114,71 / 53,58	102,39 / 60,42	217,10 / 114
SCOT Nord du Lot / Ville-centre	1 255,56 / 334,19	504,98 / 202,50	434,28 / 138,52	939,26 / 341,02

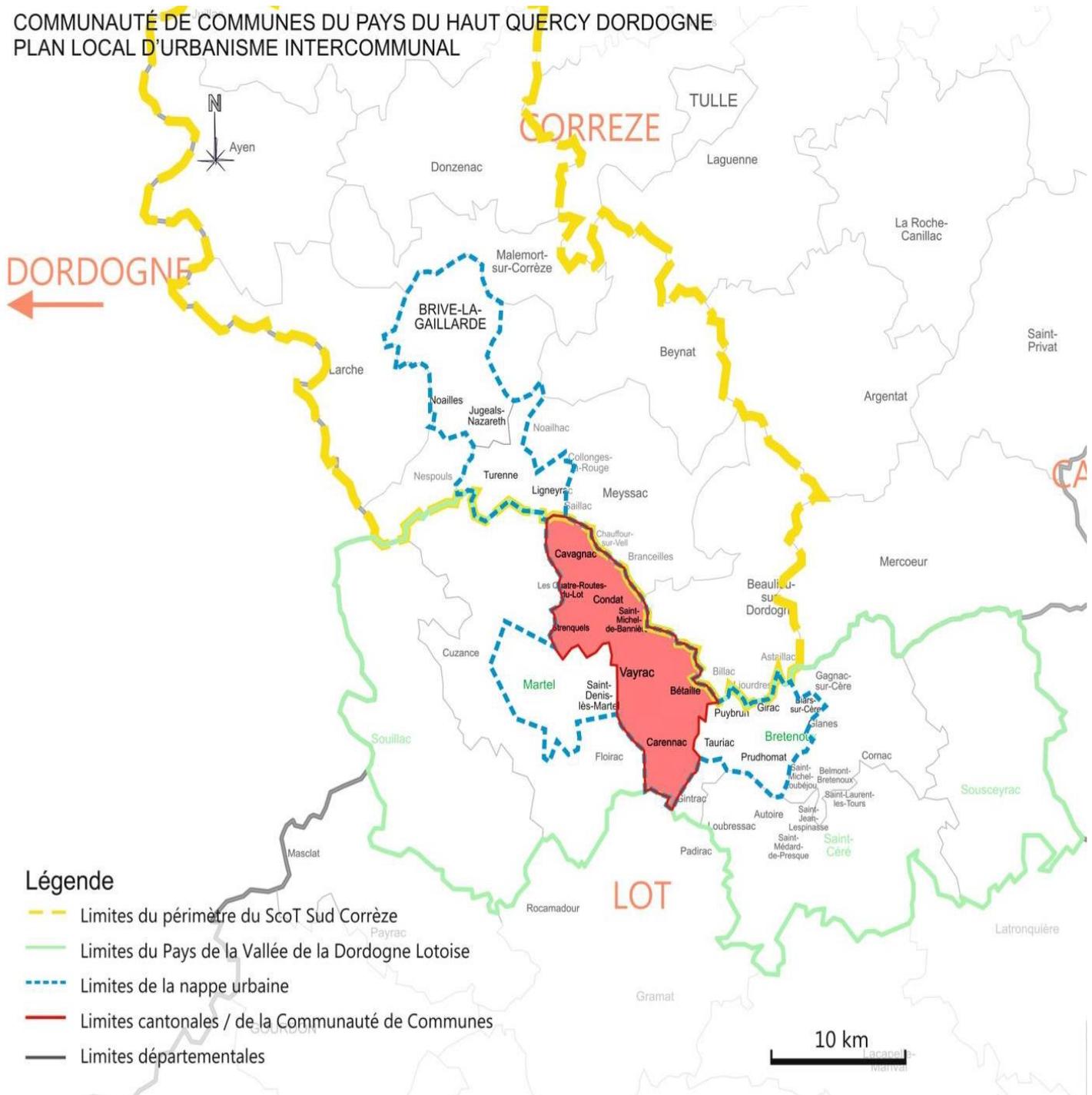
Carte 108 : Part en % du potentiel foncier inscrit au sein de l'enveloppe urbaine identifiée en 2012, au regard de la consommation foncière observée entre 2000 et 2012, par commune ; UrbaDoc ; 2014 SCOT du Nord du LOT



Actuellement sur le territoire de Cauvaldor, sont recensées 193 OAP qui représentent 629 hectares pour 37 PLU/PLUI sur un territoire de 62 communes. Connaissant le diagnostic et notamment la part de l'enveloppe urbaine potentiellement urbanisable, ainsi que les objectifs et enjeux liés au SCOT du Nord du Lot, voici une méthode viable d'extrapolation permettant de calculer les OAP pour le futur PLUi-H de Cauvaldor.

La méthode choisie consiste à se baser sur les données actuelles du PLUi Haut Quercy Dordogne. Ce PLUi représente le choix le plus pertinent, car il est le seul PLUI approuvé du territoire, et prend en compte les textes les plus récents. Il est composé de 8 communes et regroupe un pôle structurant (Vayrac), un pôle intermédiaire (Bétaille), un pôle de proximité (les Quatre Routes) et un maillage villageois (Cavagnac, Condat, St Michel de Bannieres, Strenquels et Carennac).

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DU HAUT QUERCY DORDOGNE
 PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL



En outre, les autres pôles territoriaux de Cauvaldor peuvent être comparés à ce PLUi (le territoire du pôle de Vayrac), compte tenu de la structure territoriale : des pôles (structurant, de proximité, et intermédiaire) et des petites communes rurales comme dans tous pôles de la communauté de Communes Causses et Vallée de la Dordogne.

Par ailleurs ce document d'urbanisme, approuvé en 2014, est grenellisé, alurisé et s'inscrit dans les objectifs du SCOT. Ceux-ci visent à réduire l'espace à urbaniser tout en densifiant les centres –bourgs et en évitant les dents creuses.

Ainsi, pour un PLUi de 8 communes ont été prévu : 42 OAP, représentant 46 hectares. La taille moyenne des OAP dans ce PLUi s'élève à 6 hectares.

En sachant que le PLUi prévoit 42 OAP pour 8 communes : cela représente 5 OAP par commune ;

Donc $5 \text{ OAP} \times 62 \text{ communes} = \underline{310 \text{ OAP pour le futur PLUi-H de Cauvaldor.}}$

En sachant que la taille moyenne des OAP par communes s'élève à 6 hectares :

$6 \text{ hectares} \times 62 \text{ communes} = \underline{372 \text{ hectares d'OAP pour le futur PLUi-H de Cauvaldor.}}$

Compte tenu des orientations du SCOT et de l'état actuel du territoire en matière d'urbanisme (des territoires en RNU, en POS en Carte Communale), il est difficile de se baser sur des analyses fines. Cependant, en utilisant la base de données du PLUi Haut Quercy Dordogne, on peut se reposer sur l'extrapolation avec une marge d'erreur d'environ 10 % étant donné que c'est un territoire représentatif de Cauvaldor avec des objectifs recherchés correspondants à ceux du SCOT et du futur PLUi-H.

Typologie OAP par types de commune : (Poles : structurant, intermédiaire, de proximité, maillage villageois)

Commune de Vayrac : (Pôle structurant)

Synthèse

SECTEUR	SUPERFICIE GLOBALE	SUPERFICIE CONSTRUCTIBLE(1)	NBRE. DE LOTS ESCOMPTE(2)	Dont Logements sociaux(3)	DEVELOPPEMENT DEMOGRAPHIQUE (4)
OAP 33 La Rabanie	1.39 ha	1.11 ha	11	2	24
OAP 34 La Rabanie	1.49 ha	1.12 ha	11	2	24
OAP 35 Marge lot. Saint-Germain	2.49 ha	1.99 ha	19	4	42
OAP 36 Marge EHPAD	5.45 ha	4.36 ha	44	9	97
OAP 37 Marge RD 116 / RD 720	1.50 ha	1.20 ha	12	2 à 3	26
OAP 38 Marge du cimetière	0.39 ha	0.31 ha	3		7
OAP 39 Marge réservoir d'eau	0.39 ha	0.39 ha	4		9
OAP 40 Av. du Stade	0.72 ha	0.57 ha	6		13
OAP 41 Av. du Stade	0.39 ha	0.31 ha	2		4
OAP 42 Av. du Stade	0.76 ha	0.76 ha	4		9
TOTAL	14.97 ha	12.12 ha	116	19 à 20	255

- 1) 20% de la superficie globale déduite pour l'aménagement des VRD
 2) Densité retenue : moyenne de 10 logts / ha (assainissement collectif)
 3) Objectif de production de logements sociaux 20% à minima pour toutes opérations comportant au moins dix logements
 4) Taille des ménages : 2,2 personnes

Commune de Bétaille : (Pôle de proximité)

Synthèse

SECTEUR	SUPERFICIE GLOBALE	SUPERFICIE CONSTRUCTIBLE(1)	NBRE. DE LOTS ESCOMPTE(2)	Dont Logements sociaux(3)	DEVELOPPEMENT DEMOGRAPHIQUE (4)
OAP 1 Marge Sud Terrasse de Lacapelle	1.02 ha	0.82 ha	8		18
OAP 2 Marge Ouest Terrasses de Lacapelle	1.91 ha	1.53 ha	15	3	33
OAP 3 Marge du cimetière	2.41 ha	1.92 ha	19	3 à 4	42
OAP 4 VC n°6 / CR Mémoire à Lacombe	0.51 ha	0.51 ha	5		11
OAP 5 Marge Sud Jardins de Lacombe	2.08 ha	1.66 ha	17	3 à 4	37
OAP 6 Secteur Lacombe	2.41 ha	1.92 ha	18	3 à 4	40
TOTAL	10.34 ha	8.36 ha	82	12 à 15	181

- 1) 20% de la superficie globale déduite pour l'aménagement des VRD
 2) Densité retenue : 10 logements / ha
 3) Objectif de production de logements sociaux 20% à minima pour toutes opérations comportant au moins dix logements
 4) Taille des ménages : 2,2 personnes

Commune des Quatre Routes : (Pôle d'équilibre)

Synthèse

SECTEUR	SUPERFICIE GLOBALE	SUPERFICIE CONSTRUCTIBLE(1)	NBRE. DE LOTS ESCOMPTE(2)	Dont Logements sociaux(3)	DEVELOPPEMENT DEMOGRAPHIQUE (4)
OAP 21 Marge du stade	1.04 ha	0.83 ha	8		18
OAP 22 Marge de la MARPA	0.68 ha	0.54 ha	5		11
OAP 23 Costebille marge Est	0.27 ha	0.27 ha	2		4
OAP 24 Pré d'Astié	0.45 ha	0.45 ha	4		9
TOTAL	2.44 ha	2.09 ha	19		42

1) 20% de la superficie globale déduite pour l'aménagement des VRD

2) Densité retenue : 6 à 7 logts / ha en zone non assainie collectivement et 10 logts / ha sur les autres secteurs

3) Objectif de production de logements sociaux 20% à minima pour toutes opérations comportant au moins dix logements

4) Taille des ménages : 2,2 personnes

Commune de Strenquels : Commune faisant partie du maillage villageois)

Synthèse

SECTEUR	SUPERFICIE GLOBALE	SUPERFICIE CONSTRUCTIBLE(1)	NBRE. DE LOTS ESCOMPTE(2)	Dont Logements sociaux(3)	DEVELOPPEMENT DEMOGRAPHIQUE (4)
OAP 31 Champ de Lissard	1.11 ha	1.11 ha	4		9
OAP 32 Champ du Carla, marge VC 8	1.13 ha	1.13 ha	5		11
TOTAL	2.24 ha	2.24 ha	9		20

1) 20% de la superficie globale déduite pour l'aménagement des VRD

2) Densité retenue : 5 logements / hectare

3) Objectif de production de logements sociaux 20% à minima pour toutes opérations comportant au moins dix logements

4) Taille des ménages : 2,2 personnes

Suite à la lecture des synthèses sur les OAP, il est évident que différents types d'OAP se distinguent en fonction du type de pôle en présence (structurant, intermédiaire etc.), et de la taille de la commune. Cependant, toutes ces particularités se retrouvent dans l'ensemble des pôles territoriaux de Cauvaldor, ce qui justifie d'autant plus la méthode de calcul des OAP employée.

En se basant sur le PADD du SCOT, le territoire de Cauvaldor est composé de 5 pôles structurants (Gramat, Souillac, Saint-Céré, Vayrac et Martel) ; de 2 pôles d'équilibre (Les Quatre routes et Rocamadour/Alvignac) ; de 3 pôles de proximité (Cressensac, Saint-Sozy et Bétaille) ; et d'un maillage villageois constitué de communes rurales au nombre de 51.

En prenant comme référence, les données du PLUi Haut Quercy Dordogne, qui regroupe un pôle structurant (Vayrac), un pôle d'équilibre (Les quatre Routes), un pôle de proximité (Bétaille) et un maillage villageois composé de Cavagnac, Condat, St Michel de Bannières, Strenquels et Carennac. Toutes ces communes ont été analysées par typologie d'OAP au sein du PLUi comme démontré précédemment.

Calcul des OAP pour les Pôles Structurants :

Ainsi, en reprenant le nombre moyen d'OAP existant sur le Pôle structurant qu'est Vayrac (10 OAP) et en le multipliant par le nombre de pôles structurant du territoire de Cauvaldor (5), nous obtenons 50 OAP, qui constituent le nombre d'OAP référent sur le territoire pour les communes qualifiées de Pôles Structurants. (10 OAP x 5 Pôles structurants = 50 OAP)

En reprenant le nombre moyen d'hectares en OAP existant sur le pôle structurant de Vayrac (15 ha) et en le multipliant par le nombre de pôles structurant de Cauvaldor (5), nous obtenons 75 ha d'OAP, qui constitue le nombre d'hectares référent sur le territoire pour les communes qualifiées de pôles structurants. (15 ha x 5 pôles structurants = 75 ha d'OAP)

Calcul des OAP pour les Pôles d'équilibre :

En reprenant le nombre moyen d'OAP existant sur le pôle d'équilibre qu'est Les Quatre Routes (4 OAP) et en le multipliant par le nombre de pôles d'équilibre du territoire de Cauvaldor (2), nous obtenons 8 OAP, qui constituent le nombre d'OAP référent sur le territoire pour les communes qualifiées de pôles d'équilibre. (4 OAP x 2 Pôles d'équilibre = 8 OAP)

Et en reprenant le nombre moyen d'hectares en OAP existant sur le pôle d'équilibre des Quatre Routes (2,44 hectares) et en le multipliant par le nombre de pôles d'équilibre de Cauvaldor (2), nous obtenons 4,88 hectares d'OAP, qui constituent le nombre d'hectares référent sur le territoire pour les communes qualifiées de pôles d'équilibre. (2,44 hectares x 2 Pôles structurants = 4,88 ha d'OAP)

Calcul des OAP pour les Pôles de proximité :

En reprenant le nombre moyen d'OAP existant sur le pôle de proximité qu'est Bétaille (6 OAP) et en le multipliant par le nombre de pôles de proximité du territoire de Cauvaldor (3), nous obtenons 18 OAP, qui constituent le nombre d'OAP référent sur le territoire pour les communes qualifiées de pôles de proximité. (6 OAP x 3 Pôles d'équilibre = 18 OAP)

Et en reprenant le nombre moyen d'hectares en OAP existant sur le Pôle de proximité de Bétaille (10 ha) et en le multipliant par le nombre de pôles de proximité de Cauvaldor (3), nous obtenons 30 ha d'OAP, qui constituent le nombre d'hectares référent sur le territoire pour les communes qualifiées de pôles de proximité. (10 hectares x 3 Pôles de proximité = 30 ha d'OAP)

Calcul des OAP pour le maillage villageois :

En reprenant le nombre moyen d'OAP existant sur le maillage villageois qui est composé de Cavagnac, Condat, St Michel de Bannières, Strenquels et Carennac (4,6 OAP) et en le multipliant par le nombre de communes appartenant au maillage villageois du territoire de Cauvaldor (51), nous obtenons 234 OAP, qui constituent le nombre d'OAP référent sur le territoire pour les communes rurales du maillage villageois. (4,66 OAP x 51 communes = 234 OAP)

Et en reprenant le nombre moyen d'hectares en OAP existant sur le maillage villageois qui est composé de Cavagnac, Condat, St Michel de Bannières, Strenquels et Carennac (3,62 ha) et en le multipliant par le nombre de communes appartenant au maillage villageois du territoire de Cauvaldor (51), nous obtenons 185 ha d'OAP, qui constituent le nombre d'hectares référent sur le

territoire pour les communes rurales du maillage villageois. (3,62 ha x 51 communes rurales du maillage villageois = 185 ha d'OAP)

Au total :

Donc en additionnant le nombre total d'OAP par typologie de communes, nous obtenons 310 OAP.
(50+8+18+234 = 310 OAP)

Et en additionnant le nombre total d'hectares d'OAP par typologie de communes, nous obtenons 295 ha d'OAP. (75+4,88+30+185 = 295 ha d'OAP)

Ainsi, nous obtenons deux résultats issus de deux méthodes comparatives d'évaluation.

1) Avec la première méthode : nous obtenons **310 OAP pour 372 hectares d'OAP.**

2) Avec la seconde méthode, nous obtenons **310 OAP pour 295 hectares d'OAP.**

Ainsi, compte tenu du résultat équivalent concernant le nombre d'OAP, cela confirme les méthodes de calcul et permet d'affirmer que le futur PLUi-H sera composé d'environ 310 OAP concernant le territoire de Cauvaldor sur 62 communes.

En revanche, concernant le nombre d'hectares d'OAP, une différence est notable (372 ha contre 295 ha), ainsi il semble légitime de se servir des deux résultats dans le but d'obtenir une moyenne du nombre d'hectares en OAP (372+295 = 667 et 667/2 =333,5 ha)

Nous obtenons donc 333,5 hectares d'OAP pour le futur PLUi-H de Cauvaldor.

Table des matières:

Introduction	P 7
<u>I) L’habitat en zone rurale</u>	P 14
1) La définition de l’habitat dans l’espace rural français	P 14
A) Le retour à la campagne.....	P 14
a) L’allongement du trajet domicile –travail.....	P 14
b) Des nouveaux besoins.....	P 16
B) Plusieurs territoires ruraux.....	P 17
a) La définition selon L’INSEE.....	P 17
b) La définition selon ARTEVER.....	P 18
C) L’habitat.....	P 23
a) Les nouvelles dynamiques de l’habitat rural.....	P 23
b) La diversification de la société rurale.....	P 24
2) La réalité de l’habitat sur le territoire de Cauvaldor	P 33
A) Un territoire mailé à dominante rurale.....	P 34
a) Un vaste territoire.....	P 34
b) Un maillage de bourgs et de villages.....	P 36
B) Des problématiques fortes.....	P 37
a) La dévitalisation des centres-bourgs.....	P 38
b) La vacance.....	P 38
c) Le problème de l’attractivité des centres-bourgs.....	P 39
d) La paupérisation.....	P 39
e) Le développement pavillonnaire consommateur d’espace.....	P 40
f) Une standardisation de l’habitat.....	P 41
g) Une perte progressive de l’attractivité touristique.....	P 41

II) Quels sont les enjeux liés à l'habitat dans la communauté de communes de CAUVALDOR ?P 43

- 1) Une entité récente.....P 43
 - A) L'évolution du territoire.....P 44
 - a) Un rassemblement lié à une volonté politique.....P 46
 - b) Un agrandissement en cours ?.....P 47
 - B) Les prises de compétences.....P 49
 - a) Un élargissement des compétences.....P 49
 - b) La prise de la compétence habitat.....P 49
- 2) L'Habitat : une priorité d'action pour les élus de Cauvaldor.....P 50
 - A) Les caractéristiques du territoire de CauvaldorP 50
 - a) Un territoire rural attractif.....P 50
 - b) Un territoire dynamique.....P 53
 - c) Un étalement urbain conséquent.....P 55
 - B) Des enjeux ruraux définis à l'échelle du SCOT.....P 57
 - a) Lutter contre la vacance dans les centre-bourgs.....P 57
 - b) Avoir un urbanisme plus opérationnel et moins consommateur d'espace.....P 58
 - c) L'accueil de jeunes populations actives.....P 59

III) Le futur PLUi-H, La meilleure solution ?.....P 62

- 1) Le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat.....P 62
 - A) Un document d'urbanisme intercommunal intégréP 62
 - a) L'élaboration d'un projet de territoire pour un urbanisme opérationnel.....P 62
 - b) Le PLH.....P 64
 - c) Le volet habitat dans un seul et unique document d'urbanisme.....P 66
 - B) La mise en place du volet « habitat » pour la communauté de communes de CauvaldorP 67
 - a) La collaboration et la concertation du PLUi-H.....P 68
 - b) La question des échéances.....P 69

2) Comment assurer la mise en place d'une véritable politique d'habitat ?.....	P 73
A) La prise de délégation des aides à la pierre.....	P 73
a) La CC de Cauvaldor : autorité principale pour la mise en œuvre d'une politique d'habitat.....	P 74
b) Exécution des opérations avec les bailleurs sociaux.....	P 76
B) La mise en place d'une politique foncière intercommunale active.....	P77
a) Financement d'acquisition foncière.....	P 77
b) L'attribution de logements sociaux par l'intercommunalité.....	P 81
Conclusion.....	P 84
Bibliographie.....	p 87
Table des Annexes.....	p 91
Table des matières.....	p 103

Résumé:

Compte tenu des moyens humains et financiers des communes rurales, leur politique d'habitat ne peut se concevoir que dans l'intercommunalité. Avec la loi Administration territoriale de la République les EPCI se sont multipliés, couvrant ainsi 90 % des communes françaises. Parmi leurs domaines d'intervention, le logement s'est imposé, jusqu'à devenir la première de leurs compétences (80 %), hors compétences obligatoires de l'aménagement et du développement économique.

Le logement s'est progressivement imposé dans l'ensemble des intercommunalités, via la compétence « aménagement du territoire », pour aller aux Programmes locaux de l'habitat (PLH), puis s'étendre par capillarité aux opérations foncières et immobilières. De plus en plus, les EPCI commencent par élaborer leur PLH ou leur PLUi, pour mobiliser les outils opérationnels adaptés à leur contexte territorial : observatoire de l'habitat (dont les indicateurs sont regroupés dans un tableau de bord), OPAH, réserves foncières, aides à la construction et à la rénovation.

Les territoires ruraux, à l'image de la Communauté de Communes Causses et Vallée de la Dordogne, disposent de problématiques importantes en terme d'habitat : le mitage, l'étalement urbain, la dévitalisation des centre bourgs et la perte d'identité architecturale.

Toutes ces problématiques poussent à penser que les politiques publiques concernant l'habitat ne sont pas réservées aux milieux urbains. Cependant, la mise en place de ces politiques en zones rurales, sont difficiles à mettre en place, et nécessitent un véritable engagement afin qu'elles soient efficaces.

Mots clef:

Politique de l'habitat – milieu rural – territoires ruraux – aménagement du territoire – PLUi - PLH