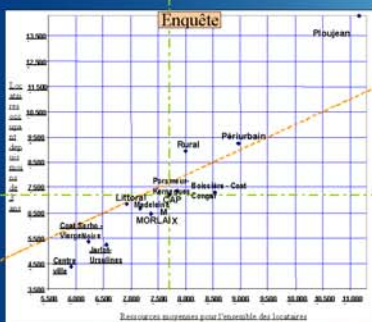
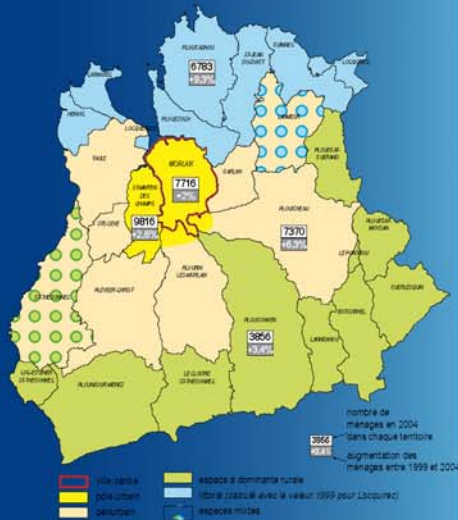


PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT



Fonctionnement et attractivité du territoire
de la Communauté d'Agglomération du Pays de Morlaix
et évolution 1999-2004 des ménages



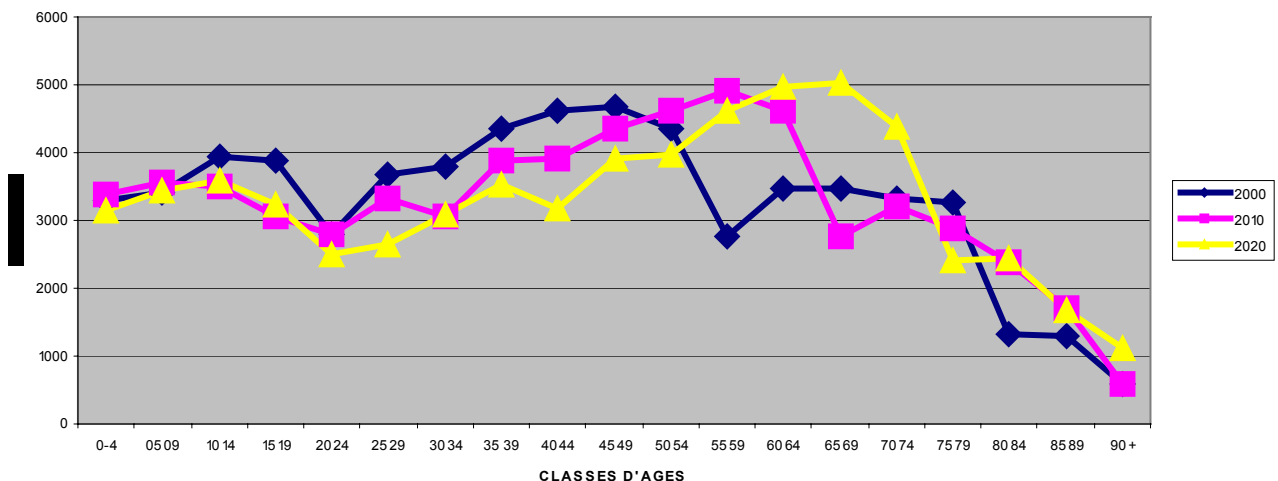
DIAGNOSTIC 3 Synthèse

UNE SITUATION DEMOGRAPHIQUE FRAGILE

Le Pays de Morlaix et la CAPM connaissent depuis longtemps des difficultés démographiques. S'agissant de la CAPM, ces difficultés émanent d'un solde naturel endémiquement négatif que ne compense pas un solde migratoire seulement équilibré. Ceci se traduit par un vieillissement accéléré par les deux bouts de la pyramide des âges : moins de jeunes et plus de personnes plus âgées. Ainsi, dans les années 90, la CAPM a enregistré une baisse de sa population des moins de 40 ans de 4 000 personnes (la moitié avait moins de 20 ans) et, à l'inverse, une augmentation de celle de plus de 40 ans de 3 000 personnes dont 900 de plus de 60 ans.

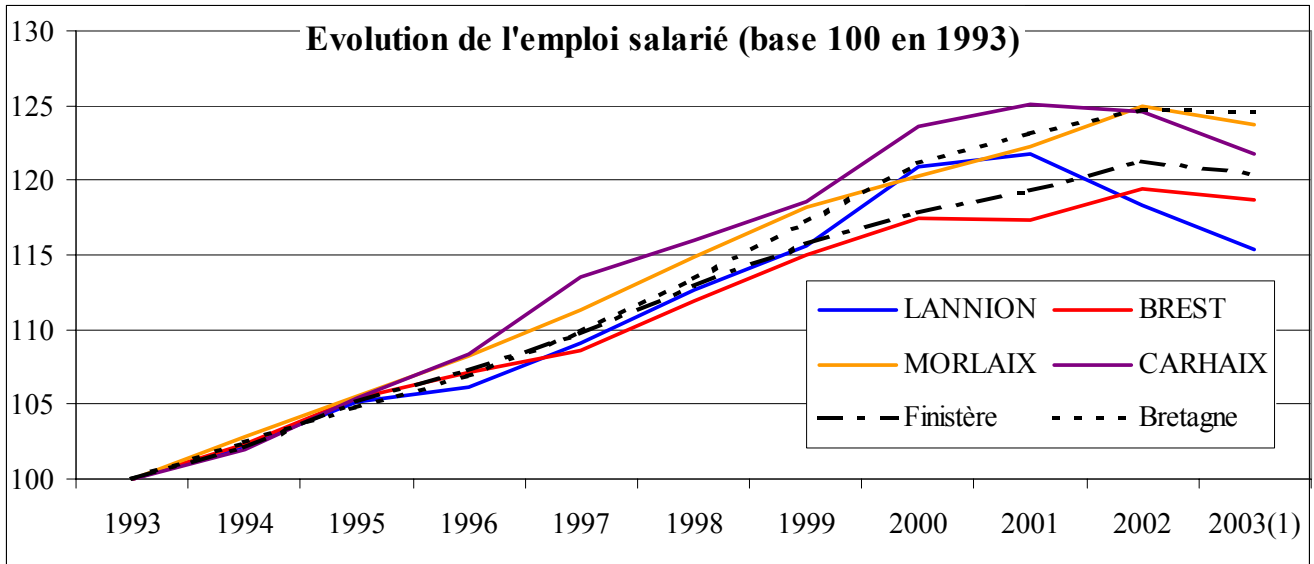
Cette situation va s'accroître dans les années à venir, si on se réfère aux projections de l'INSEE, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre qui vont venir gonfler brutalement les classes d'âges de 50 à 65 ans à l'horizon de la fin de notre décennie.

HYPOTHESE HAUTE DE POPULATION



La Communauté d'agglomération n'est évidemment pas homogène. Morlaix, comme beaucoup de villes-centres perd de la population, périurbanisation oblige, ce qui ne signifie pas que toute la périphérie en gagne. La situation est d'ailleurs assez disparate : Carantec, Locquirec gagnent ; Plougasnou, Plouézoc'h perdent, Plouigneau gagne ; Plougonven, Saint-Martin-des-Champs perdent. Il est assez difficile d'y lire une logique autre que communale.

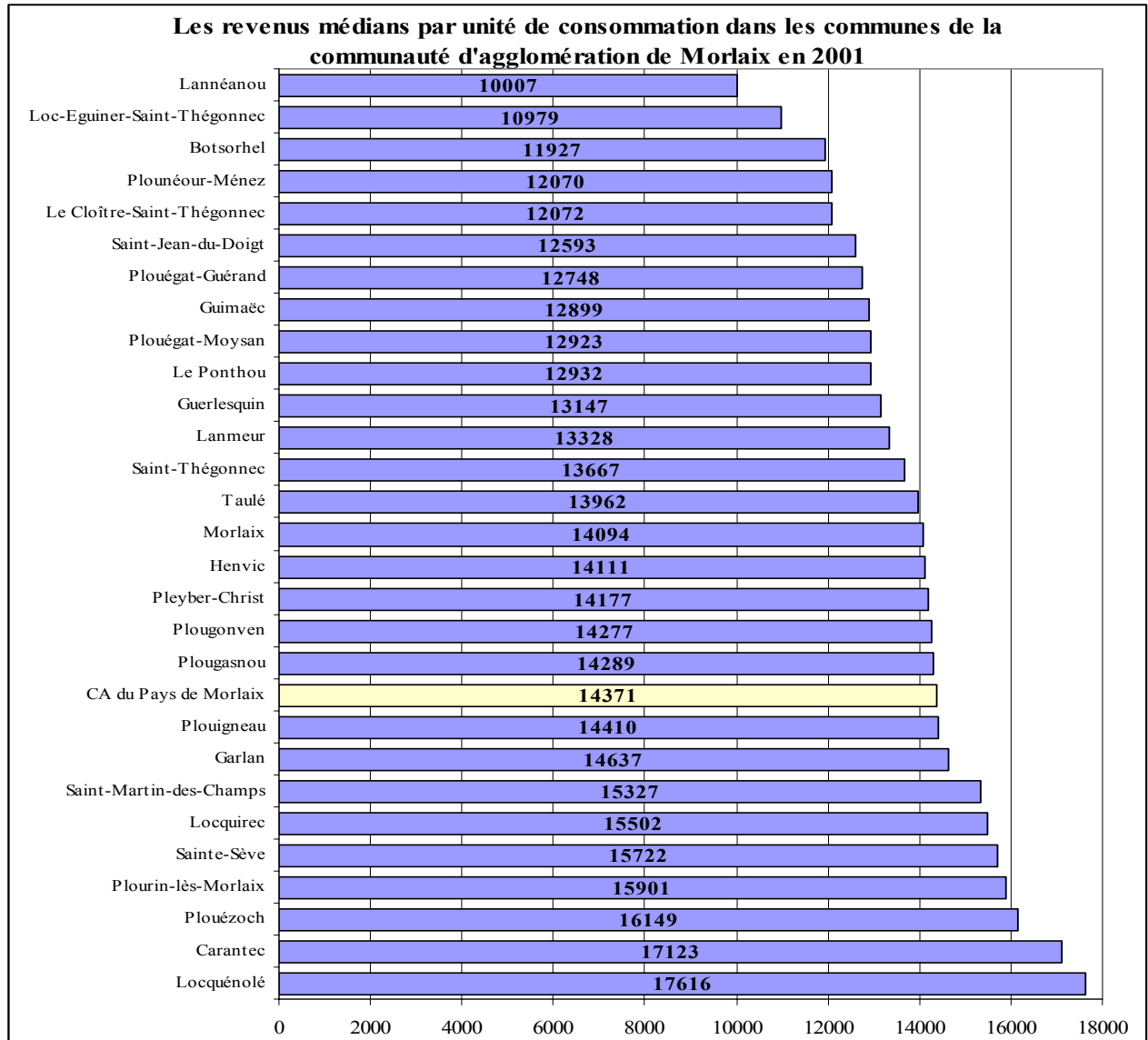
DES PERFORMANCES ECONOMIQUES DE BON NIVEAU



A l'image de l'emploi salarié, la zone d'emploi de Morlaix (arrondissement de Morlaix) se situe dans une tendance favorable sur la décennie (Cf. graphique). Le chômage se situe en-dessous du niveau breton, lui-même bon par rapport au niveau national. Il s'agit ici de moyennes qui n'excluent pas des situations individuelles contraires. On trouve à l'origine de cela, la bonne tenue des secteurs traditionnels : agriculture, agroalimentaire (+ 1 400 emplois entre 1990 et 1999), des secteurs industriels de pointe comme l'aéronautique mais surtout les services (+ 5 600 emplois). Cette économie de service est extrêmement diverse : on peut y inclure le commerce, le transport bien représenté ici avec une entreprise majeure Brittany Ferries, de services aux personnes : éducation, santé; Ceci nous renvoie pour une bonne part à ce qu'il est convenu d'appeler l'économie résidentielle, c'est-à-dire celle qui est générée par les habitants des résidences du territoire qu'elles soient permanentes ou épisodiques. Le rôle du tourisme, aux effets certes très concentrés sur les communes côtières, est loin d'être négligeable (en emplois en salariés directs pour le Pays de Morlaix, il se chiffre entre 1 000 et 2 500 entre basse et haute saison). Comme partout ce tourisme est majoritairement un produit de l'hébergement de résidences principales (visites des parents, amis). De nombreuses résidences secondaires pourraient devenir résidences principales dans les années qui viennent, conséquence de l'évolution démographique évoquée précédemment. S'il n'est pas exempt d'inconvénients, un flux migratoire de retraités constitue une injection de pouvoir d'achat élevé dans l'économie locale. Certaines communes côtières connaissent le phénomène de longue date, d'autres pourraient avoir avantage à s'y intéresser.

Le passé n'est jamais totalement garant de l'avenir et des incertitudes peuvent peser sur tel ou tel poids lourd de l'économie locale, parce que dépendant des règles internationales de marché ou parce que dépendant d'un centre de décision extérieur, lui-même agissant suivant des stratégies mondiales. L'attelage le plus solide est évidemment celui dont on tient les rênes.

Les revenus constituent précisément un indicateur précieux de la répartition sociale dans l'espace. Ici, il s'agit de revenus fiscaux avant abattements, ces revenus n'incluant pas les prestations sociales.

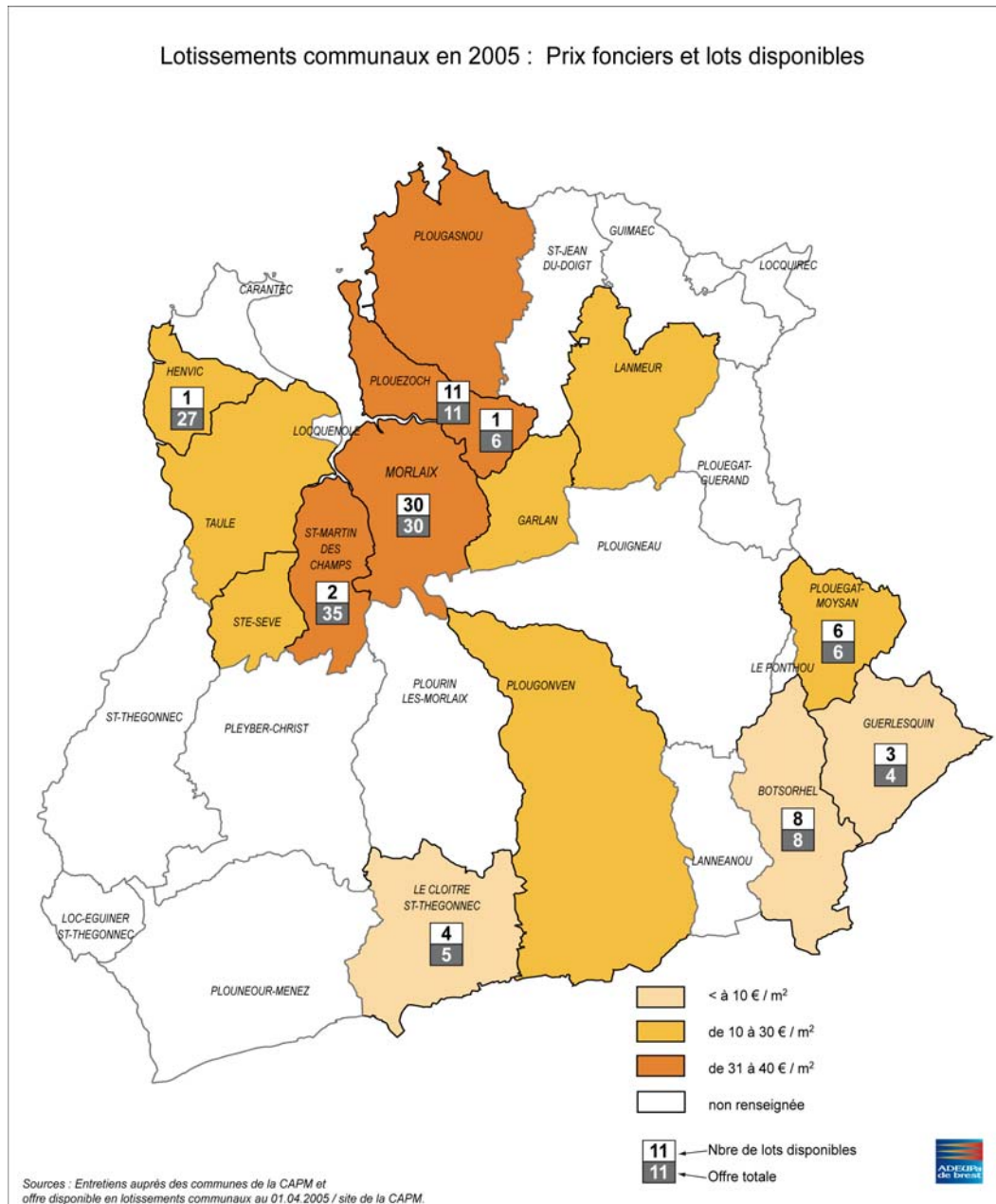


Une hiérarchie apparaît puisque 80 % séparent les communes les plus riches de moins riches. Ces communes les moins riches (par les revenus de leurs habitants) sont de petites communes rurales qui peuvent aussi être littorales.

A l'opposé, dans le haut de la hiérarchie des communes littorales actives (à l'exception de Plougasnou) et les communes proches de Morlaix et bien desservies par la RN 12.

LE PORTRAIT RESIDENTIEL DE LA CAPM

Le portrait résidentiel de la CAPM se définit sous l'angle du type d'occupation des logements.



- 8 logements sur 10 sont des résidences principales, le taux de 6,5 % de logements vacants est une grandeur moyenne, qui cache des écarts importants 10 % à Morlaix, de 5 % dans le reste de la CAPM. Il en va de même des résidences secondaires où leur représentation dans le parc immobilier va de 2 à 3 % dans l'agglomération morlaisienne à 35-50 % dans les communes côtières.

- Opposition par le statut d'occupation et donc la fonction des territoires :
 - Morlaix se partage presque également entre logements locatifs privés et publics et logements occupés par les propriétaires.
 - La périphérie est pavillonnaire/propriétaire à plus de 80 %. Morlaix assure ainsi **la moitié** de l'offre locative existant dans la CAPM.

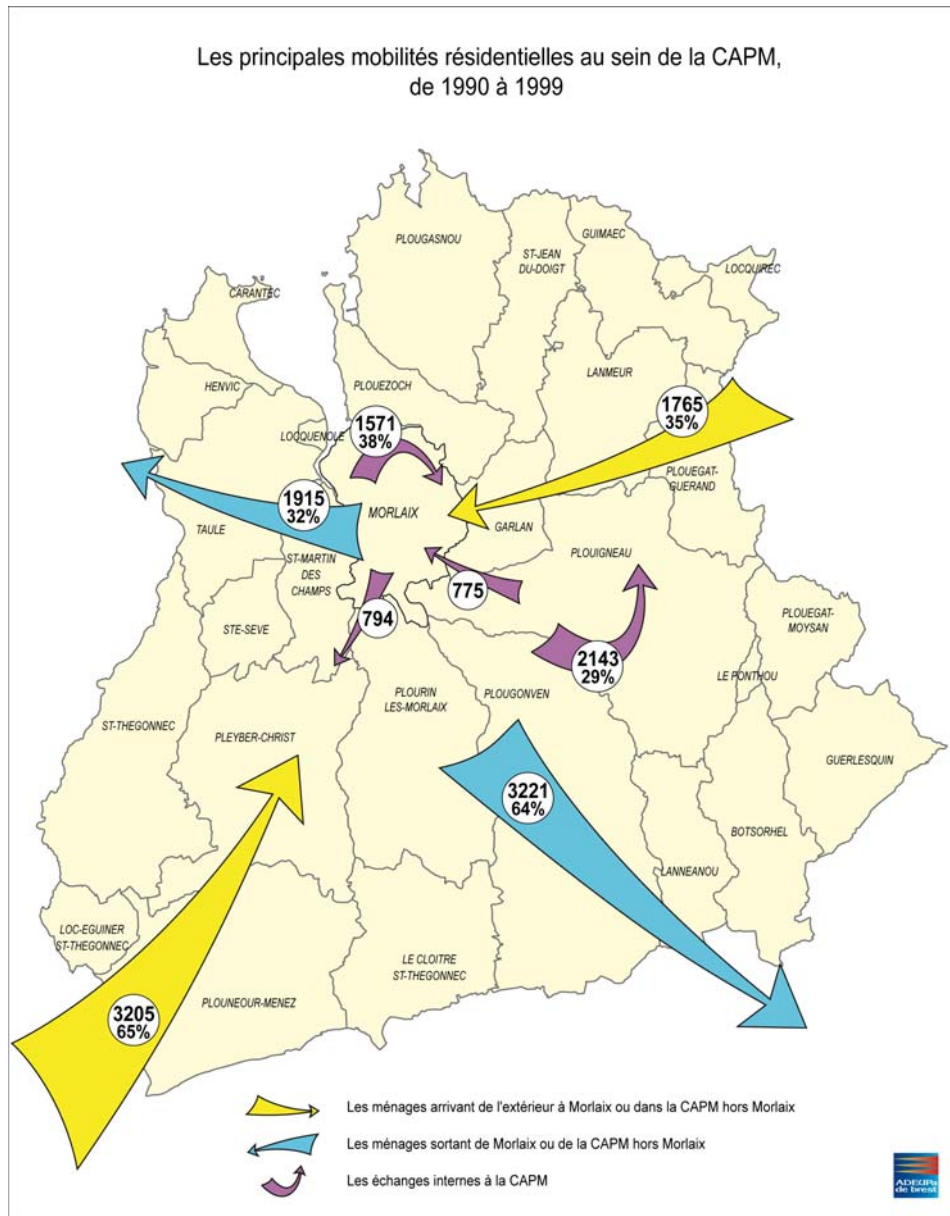
- Le portrait résidentiel se définit aussi sous l'angle de l'âge et de la nature du parc immobilier. Pour ce qui concerne le type d'habitat, le collectif se situe aux 2/3 (3 000) à Morlaix. L'âge aussi caractérise fortement ce parc :
 - 4 logements sur 10 datent de l'avant-guerre – 1 à Morlaix pour 3 en périphérie-. Près de la moitié est occupée par leurs propriétaires, 2 000 sont des logements locatifs privés. 1 300 des logements sont vacants, 20 % des logements ne disposent pas des éléments standard de confort, au regard du recensement de 1999. Les nombreuses réhabilitations menées de 1999 à 2003 ont évidemment contribué à faire baisser ce taux ; et il est évident qu'ils sont à rechercher dans le parc des logements anciens.
 - La grande période du logement individuel occupé par le propriétaire se situe entre 1949 et 1990, se partageant à peu près à égalité avant et après 1975. Les logements récents de ce type sont donc en nombres réduits.

La fonction résidentielle des territoires est inscrite dans la typologie du parc immobilier.

LES FONCTIONS RESIDENTIELLES DANS LA CAPM

Les grandes différences de nature du parc immobilier induisent, en quelque sorte, des fonctions résidentielles différentes.

- **MORLAIX, UNE PLAQUE-TOURNANTE DISTRIBUTRICE DES MENAGES SUR LE TERRITOIRE**



La mobilité résidentielle (ménages arrivant ou partant) constitue une composante importante de l'organisation du territoire sur les 26 000 ménages que comptait la CAPM en 1999. 5 000 étaient de nouveaux venus. En contrepartie, 5 000 autres avaient quitté la CAPM. Il s'agit là d'une mobilité résidentielle concernant l'ensemble du territoire de la Communauté

d'agglomération. Il en est une autre qui redistribue les cartes à l'intérieur même du territoire communautaire. Le parc locatif accueille près de 6 ménages immigrants sur 10, compte-tenu du poids de ce parc locatif, Morlaix joue ce rôle de plaque tournante accueillant et redistribuant les ménages. L'importance de cette fonction est certainement sous-estimée dans les chiffres du recensement qui ne connaît que deux dates : 1990 et 1999. Dans ce laps de temps, il y a souvent un changement de logement et de commune (ou plusieurs) que le recensement ignore.

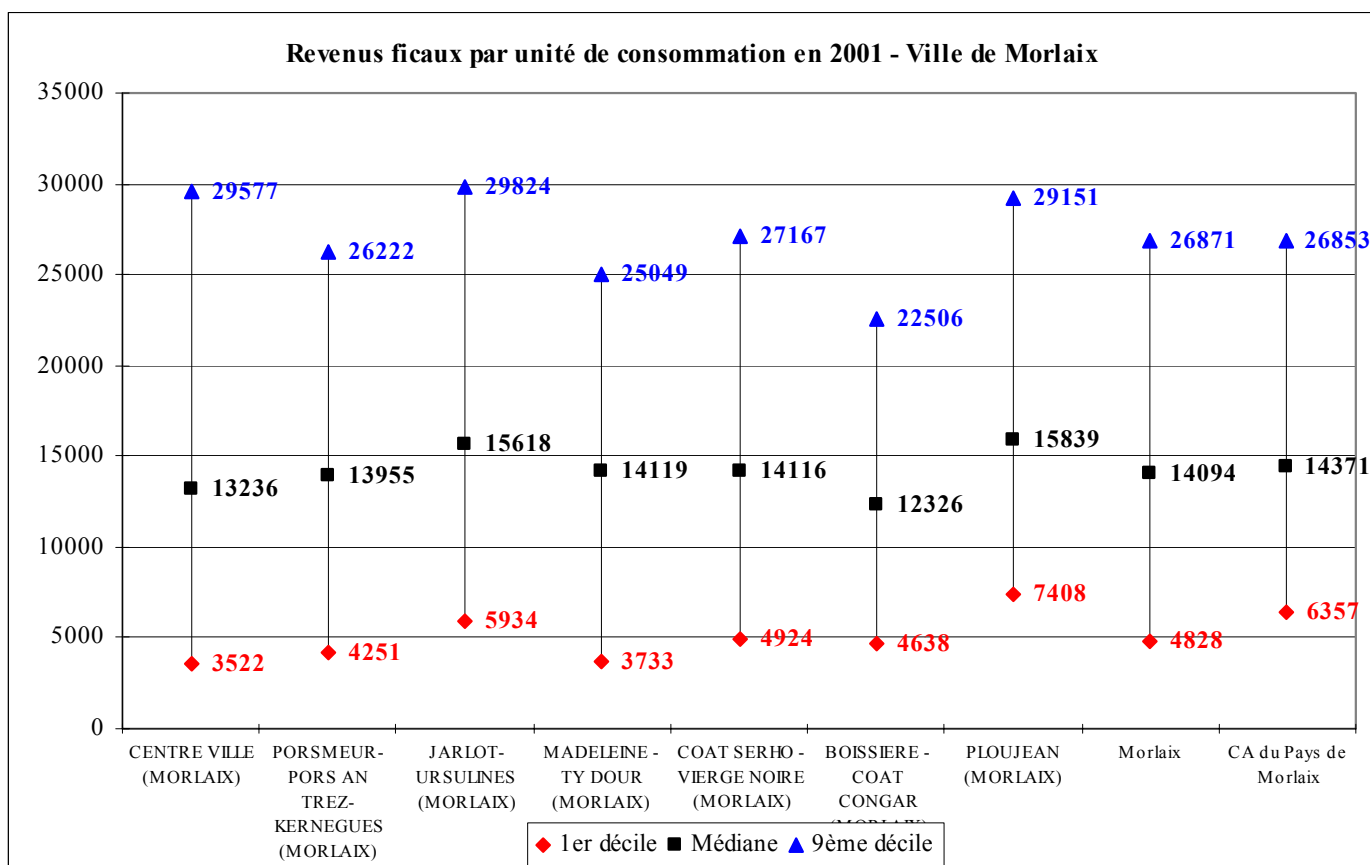
- **LES FONCTIONS RESIDENTIELLES IDENTIFIENT DES TERRITOIRES.**

- **L'espace résidentiel littoral** Carantec – Plougasnou – Locquirec attractif directement pour des ménages venant de l'extérieur et en bonne partie de la région parisienne. Communes les plus richement dotées en résidences secondaires, elle sont naturellement celles qui vont attirer les vieux baby-boomers. On note spécifiquement l'accélération des ventes de résidences secondaires récemment. Sans surprise, ce sont aussi celles qui se distinguent par des prix fonciers singulièrement élevés (30 à 80 €/m²), prix fonciers des lotissements de la promotion privée qui a investi ce secteur.
- **L'espace d'agglomération**, communes proches de Morlaix, riveraines de la voie express où la demande est forte en raison à la fois de la proximité des services et de l'accessibilité. Cette dernière donnée est particulièrement importante pour les ménages bi-actifs.
- **L'espace plus rural de la CAPM** tant Trégorois que Léonard où l'attractivité est moins sensible et la croissance plus faible. Les lotissements communaux y sont d'autant plus nécessaires, prix de lots parfois très bas (5 €/m²) servant de produit d'appel.

• LA FONCTION SOCIALE DE L'HABITAT

Il est en effet plus juste de parler de fonction sociale de l'habitat que de logement social. Qui dit fonction sociale sous-entend ressources modestes. Les 10 % de revenus les plus modestes (1^{er} décile) ne révèlent pas entre communes d'écartes extravagants comme on peut en observer ailleurs.

Dans cette frange modeste de la population, on va de 4 800 €/mois à Pleyber-Christ, 7 900 €/mois à Carantec et une moyenne communautaire de 6 400 €/mois, à Morlaix se situant à 5 900 €/mois.



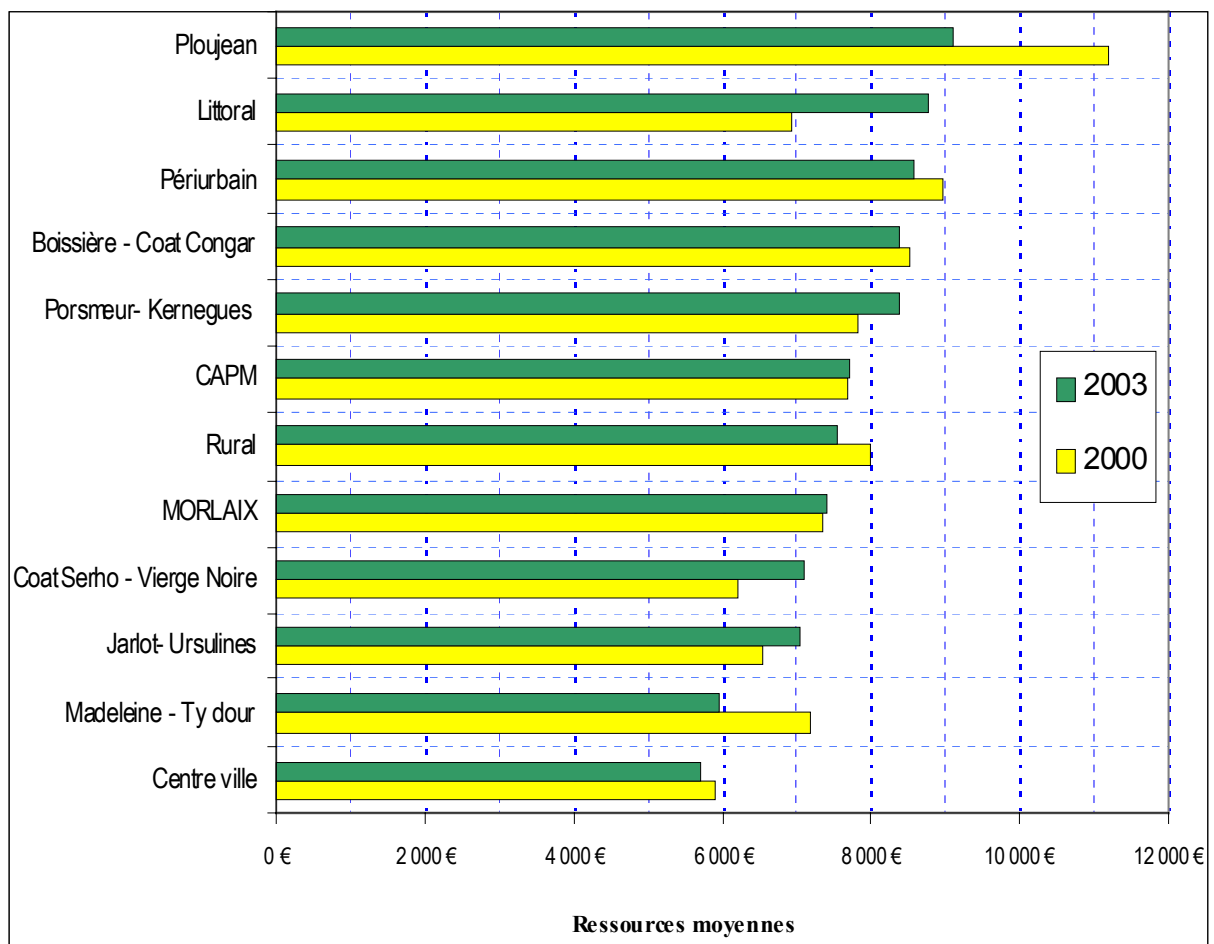
Il est nécessaire cependant, compte-tenu de l'importance du parc locatif à Morlaix, de descendre au niveau infra-communal.

Deux quartiers morlaisiens se distinguent d'autant plus qu'on les réfère à la moyenne communautaire de 6 400 € :

- le centre-ville,
- le quartier de la Madeleine.

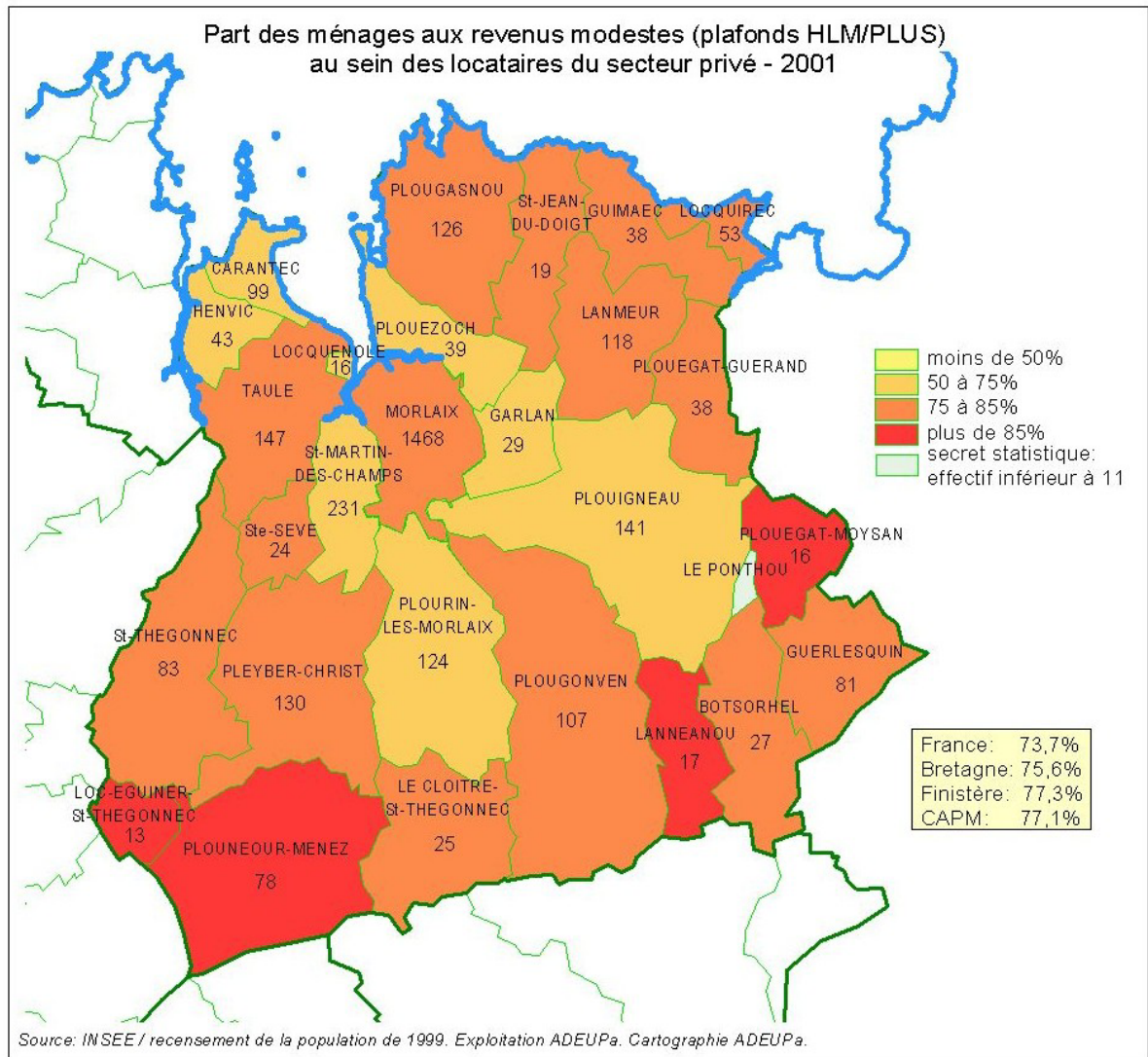
Ceci est confirmé par les niveaux de revenus des locataires du logement social public (graphique ci-dessous).

Comparaison des ressources des locataires entre 2000 et 2003



Source Armorique Habitat, Aiguillon Constructions et Habitat 29 / enquêtes d'occupation 2000 et 2003. Traitement ADEUPa de Brest

Le parc public, on pouvait le subodorer, à partir de l'avis des professionnels du logement, n'est pas le seul porteur de la demande sociale de logement.



Hormis la ceinture périurbaine proche, les locataires du secteur privé se situent à plus de 75 % dans les critères légaux d'accès au logement social.

On sait aussi, bien entendu, qu'aujourd'hui, environ 70 % des locataires du parc social se situent à moins de 60 % des plafonds HLM/PLUS.

En reprenant ce critère particulièrement sélectif, plus de la moitié des communes (au Nord et au Sud de la CAPM) auraient plus de 40 % de leurs locataires du parc privé répondant à ces conditions. Il y a peu de différences entre Morlaix et le reste de la Communauté dans le niveau des revenus des locataires, tant du parc public que du parc privé.

Les populations ne sont pas nécessairement les mêmes, les entrants du parc locatif morlaisien sont majoritairement des jeunes. La situation des autres communes est nécessairement plus mixte. L'offre très sociale (PLA spécialisés, et PST dans le parc privé) est estimée à 144 logements dont 110 en PST (65 à Morlaix, 55 ailleurs), des proportions plus importantes que celles du département. La prochaine échéance des 10 ans de

conventionnement pourrait créer de nombreuses situations difficiles. Au-delà du PST, 250 logements conventionnés au titre d'OPAH pourraient soulever les mêmes questions, même si, a priori, l'absence de tension sur le marché locatif privé n'est pas de nature à encourager certains propriétaires à déconventionner.

La trentaine de logements très sociaux du parc public est morlaisienne aux 2/3. Peu de communes cependant disposent pour l'heure de ce type d'habitat spécialisé. En ce qui concerne l'hébergement d'urgence et temporaire, la réponse est morlaisienne.

Dans le registre des besoins très spécifiques, le schéma d'accueil des gens du voyage est arrêté, pour partie en terme de concrétisation sous maîtrise d'ouvrage CAPM ; il reste le programme hors Morlaix à mettre en œuvre.

DYNAMIQUE DU MARCHE ET POLITIQUES PUBLIQUES

Depuis quelques années, la dynamique du marché stimule la construction neuve, celle-ci atteint une moyenne de 400 logements neufs/an depuis le début de la décennie dont 360 pour résidences principales et 10 % de résidences secondaires. A 80 %, cette offre nouvelle concerne de l'habitat individuel. Les 20 % restants concernent pour les $\frac{3}{4}$ du logement social, autant dire que la production du logement collectif privé neuf est modeste, de l'ordre d'un centaine sur une période de 5 ans, mais dans ce domaine aussi de nouveaux programmes émergent. La grande masse de la construction neuve, se répartit inégalement 110 à Morlaix pour 1600 dans le reste de la communauté, où les communes littorales d'une part et les communes proches de Morlaix et de la RN 12 d'autre part, attirent le plus. Cette pression du logement neuf correspond à une tendance générale portée par des taux d'intérêts historiquement bas et une tendance à l'allongement des durées d'amortissement des prêts immobiliers.

Le marché immobilier d'occasion reste un socle solide représentant des volumes de transactions plusieurs fois supérieurs à la construction neuve. Dans la CAPM, non seulement s'agit-il d'un marché de résidences principales comme partout, mais compte des singularités avec un marché important de résidence secondaires en particulier dans les communes littorales et aussi récemment un marché du logement vacant et qui nous amène directement aux politiques publiques.

Les politiques publiques constituent le second vecteur des dynamiques territoriales. Celles-ci ont particulièrement concerné le parc privé à travers OPAH-PST – interventions sur les copropriétés. Très clairement perçue, l'intervention massive sur l'habitat existant : près de 1 600 logements améliorés dont environ $\frac{1}{4}$ de logements locatifs et une remise sur marché

D'UN PLH A L'AUTRE

A l'heure de l'élaboration d'un second PLH, un bilan s'impose.

- L'objectif d'une politique de logement social équilibrée et maîtrisée doit s'apprécier à travers la réalisation de logements sociaux certes : 310 entre 1998 et 2003. Aucune commune de la CAPM n'est dépourvue de logements sociaux, même si les proportions restent très inégales et le poids du parc morlaisien (60 %) démesuré par rapport à son importance dans le parc général. Il convient de pondérer ce constat à la lumière du rôle social joué complémentirement par le parc privé. Néanmoins, la prise en charge des situations sociales lourdes repose sur la ville-centre (liée à la présence d'équipements médico-psychologiques, à la présence des structures d'accueil d'urgence et d'hébergement temporaire, à la présence de services sociaux et d'associations oeuvrant sur ces champs).
- La construction neuve reste en grande partie affaire de marché et de communes via leurs PLU. La construction neuve fait preuve de vigueur depuis quelques années et la plupart des communes ont bénéficié de ce courant porteur.

La périurbanisation apparaît clairement comme un instrument de redistribution des ménages sur le territoire puisqu'elle concerne pour beaucoup des ménages extérieurs aux communes. Cette relance de la construction neuve a été accompagnée de communication liée notamment aux disponibilités en lotissements.

- L'amélioration et la valorisation de l'habitat existant fut l'action emblématique de la politique de l'habitat de la CAPM. Politique qui rencontra une véritable attente générale et connu un succès remarquable ainsi que nous l'avons analysé précédemment. Elle s'est attaquée au problème complexe des co-propriétés, et aura engagé, même s'il demeure des points durs, une démarche de gestion prévisionnelle de ces ensembles sous forme de plans de patrimoine.

L'analyse rétrospective du premier PLH dessine un certain nombre de continuités :

- Des réalisations décidées mais à venir : résidence étudiante, foyer de jeunes travailleurs, auberge de jeunesse, autant de réponses à des questions urgentes à destination de plusieurs catégories de jeunes et dont il faudra attendre les réalisations pour préciser les prolongements ou les compléments.

- L'action sur les copropriétés a buté sur des points difficiles qui sont en passe d'être surmontés et appelle une suite (engagée et pilotée par la CAPM depuis début 2005 via l'étude pré-opérationnelle copropriétés).

Le P.L.H. sera inévitablement l'héritier de son prédécesseur et pour une autre part **aussi énonciateur d'une politique de l'habitat pour le futur** qui peut comporter des inflexions voire des remises en cause.

Plusieurs voix (élus communaux, partenaires institutionnels et professionnels) se sont prononcées pour qu'il soit **l'occasion de formuler une stratégie pour la communauté d'agglomération.**

Le passage à une communauté d'agglomération en 2001, l'élaboration concomitante d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) depuis 2004 et d'un schéma de déplacement urbain communautaire (SDUC) depuis 2005, la nécessité de définir l'intérêt communautaire donc les fondements de la politique d'agglomération (loi du 13 août 2004) constituent autant d'incitations voire d'impératifs.

1. FONDEMENTS POUR UNE STRATEGIE D'AGGLOMÉRATION

Dans le domaine qui nous intéresse, cette notion d'intérêt d'agglomération nous paraît renvoyer à 3 enjeux :

- Accroître l'attractivité du territoire donc contribuer à sa richesse ; l'économie résidentielle (y compris le tourisme) y joue un rôle important.
- Viser la cohésion sociale c'est-à-dire éviter les écarts de niveaux de vie trop importants et la spécialisation sociale de l'espace qui les produit.
- Viser parallèlement la cohésion territoriale qui repose sur une maîtrise des écarts de développement urbain.

L'attractivité : (en matière d'habitat et d'économie résidentielle)

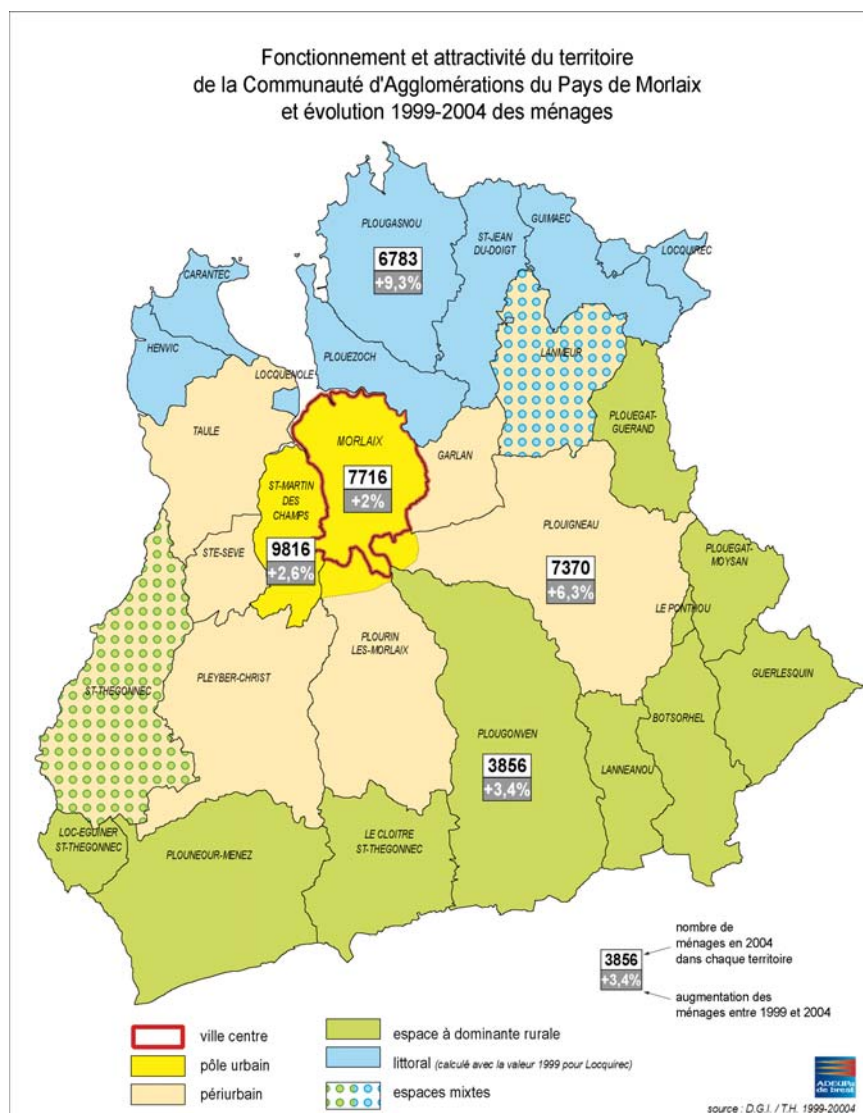
- Le tourisme littoral qui constitue un puissant vecteur de développement.
- L'offre de services du territoire qui repose en grande partie sur la ville centre et le pôle urbain (Morlaix, St Martin des Champs et les parties agglomérées à Morlaix de Plourin et de Plouigneau qui aujourd'hui constituent le cœur d'agglomération).

- Une attractivité résidentielle Morlaisienne qui porte l'offre de services mais aussi offre un habitat diversifié : collectif de centre ville, solutions du retour en ville... Une ville centre d'une certaine taille garantit un certain niveau de services.

La cohésion sociale ne constitue pas dans la CAPM un enjeu de premier plan. Elle existe déjà, en particulier grâce au développement d'un parc privé à vocation sociale important d'environ 360 logements. Pour autant le logement social public reste très concentré à Morlaix et dans le pôle urbain et très peu présent dans des communes importantes. Trois points particuliers retiennent l'attention :

- Les points durs dans les copropriétés.
- L'évolution des grands ensembles HLM (plans de patrimoine des organismes HLM ?).
- L'offre sociale de logements adaptés.

La cohésion territoriale ou la maîtrise des disparités entre territoires :



4 catégories principales de territoires coexistent dans la CAPM et connaissent des dynamiques différentes : Morlaix, les communes proches et riveraines de la RN12, les communes littorales, les communes rurales. Elles pourraient servir de base à des politiques territorialisées.

Attractivité donc développement économique, cohésion sociale et cohésion territoriale donc gestion raisonnée et maîtrisée du territoire nous conduisent aux principes du développement durable. Celui-ci interpelle les politiques d'habitat via la consommation d'espace, l'écologie et l'économie de la construction, la politique des transports publics qui conditionne la localisation des personnes peu mobiles...

2. LES APPROCHES THÉMATIQUES

Les enjeux de territoires se traduisent à un moment ou un autre en politiques thématiques.

La construction neuve :

- Aujourd'hui pavillonnaire à 80 % et collective HLM par les 2/3 restants.
- Vigoureuse donc correspondant à une forte demande et excédentaire / stricts besoins d'environ 100 à 150 logements/an.
- Repose à plus de 50 % sur des lotissements communaux.
- Productrice d'une nouvelle vacance.

Quelles orientations pour la construction neuve ?

- Quelle politique en matière de lotissements communaux (si maîtrise d'ouvrage non strictement communale) ?
 - soutien au nom de la cohésion territoriale des opérations dans les petites communes faiblement attractives.
 - introduction d'une composante d'accession sociale et de locatif social dans les communes les plus attractives, impliquant une action sur le foncier.
- Une politique qualitative en matière de lotissements en commençant par les lotissements publics.
- Soutien d'une politique d'attractivité littorale ? Réponse relevant plutôt du SCOT et de l'initiative privée.
- Une politique spécifique de construction neuve dans la ville centre.
 - Une politique foncière particulière.
 - Un appui à l'habitat urbain collectif en particulier.

L'objectif principal pour la ville de Morlaix est sans doute de créer une offre de logement familiale pour contrebalancer la tendance naturelle à l'augmentation du nombre de petits ménages.

Un intérêt maintenu à l'habitat privé :

- 20 % du parc de logements manquent toujours de confort (il faudrait identifier plus finement le stock et vérifier qu'il s'agit vraiment de logements potentiels).
- La construction neuve génère un flux de nouveaux logements vacants qu'il importe d'identifier et de qualifier pour évaluer s'il s'agit d'une régénération normale du parc de logements ou d'un déclassement artificiel de logements utilisables.
- Une reconstitution du stock de logements conventionnés est à envisager.
- Les copropriétés privées ont fait l'objet d'une action publique, il reste quelques entités lourdes à traiter.
- Une politique spécifique à destination des étudiants s'avère nécessaire pour remonter la qualité de l'offre.

De la réhabilitation au renouvellement urbain :

Les professionnels de l'habitat et de l'immobilier ont clairement soulevé cette question. En ville l'intervention urbaine ne peut reposer sur un seul mode d'intervention ni sur un saupoudrage d'interventions. La notion d'intervention urbaine globale s'impose pour créer l'effet de renouvellement urbain : réhabilitation, construction neuve, intervention sur l'espace public (ex. : rue de Brest ou centre de St Martin).

Redéfinir la politique sociale :

- Dans la CAPM, une particularité s'impose, l'importance de la fonction sociale de l'habitat privé, illustrée notamment à travers les 360 logements conventionnés. Quelles perspectives au terme de la période de conventionnement (9 ans) ?
- Quelles priorités territoriales pour la production de logements sociaux au nom de la cohésion sociale de l'agglomération ?
- Quelles priorités sociales ? Un besoin d'environ une quarantaine de logements très sociaux a été identifié. Quelle répartition sur le territoire sachant qu'aujourd'hui ils se localisent principalement à Morlaix et Pleyber-Christ ? Cette question peut être traitée par le parc public ou par le parc privé, en construction neuve comme en acquisition-amélioration du parc existant. Elle suppose de rentrer dans le détail parce que rassemblant un ensemble hétéroclite de situations différentes.
- Une politique spécifiquement orientée vers les personnes âgées serait avisée. La CAPM dispose d'un hébergement collectif suffisant. Les personnes âgées se résignent de plus en plus tardivement à recourir à cette solution, en revanche recherchent des solutions innovantes capables de concilier maintien dans un domicile privé et début de dépendance.

3. LES MOYENS D'UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'HABITAT

D'une stratégie territoriale :

- L'outil réglementaire SCOT et relation avec les PLU.
- Les politiques opérationnelles (communication, OPAH,...)

Une gouvernance de l'habitat :

- La gouvernance de la fonction sociale :

- De la relation habitat privé – habitat public.
- De l'habitat social public : peuplement, attributions, populations défavorisées à l'échelle de l'agglomération.

La mise en place d'une commission ad hoc (élus, bailleurs, Etat, Conseil Général, C.A.F....) répond à cet enjeu. Des exemples de ce type existent.

- La gouvernance globale du marché local de l'habitat en associant secteur privé et secteur public (CAPM, communes). C'est autour d'un observatoire local de l'habitat qu'une telle gouvernance peut s'organiser.