

Éléments de langage

La longue campagne de printemps, présidentielle puis législative, menée à grands coups d'éléments de langage, nous a laissé, pour la plupart, un peu hébétés : au-delà des mots d'ordre et des gestuelles, commentés en boucle par les communicants, de quoi, au juste, avait-il été question ?

Mais il n'y a pas que dans le domaine du politique que le langage l'emporte sur les idées. Toutes proportions gardées, la réflexion sur le territoire et l'aménagement ne s'est-elle pas pliée, elle aussi, depuis un bout de temps, à des éléments de langage obligés qui ont fini par occulter le réel ? Nous nous sommes progressivement habitués à utiliser de multiples expressions codées ayant perdu tout contact avec le sens commun des mots qu'elles utilisent et des choses qu'elles désignent.

Cela avait commencé avec la promotion fulgurante du mot « durable » pour désigner, non pas ce qui dure, mais ce qui est viable, alors que pour le commun des mortels, rien n'est aussi durable que la mort. C'est ainsi que dans la novlangue, une « ville durable »

ne sera pas une ville construite en acier et en béton armé, mais plutôt une ville en bois et autres matériaux recyclables. Une ville qui se doit aussi d'être ouverte aux activités agricoles (pour manger local), tout en étant beaucoup plus dense qu'aujourd'hui afin de lutter, avant tout, contre l'étalement urbain.

Il a fallu s'habituer au fait que la « politique de la ville » ne concernait nullement la ville, mais les banlieues qui se retranchaient de celle-ci, et que les « quartiers difficiles » étaient surtout difficiles à désigner, voire innommables, puisqu'ils se désignaient eux-mêmes comme « les quartiers » tout court.

Nous avons découvert que ce n'étaient plus les hommes qui devaient être égaux entre eux, mais les territoires, sans que l'on comprenne nécessairement comment le ministère qui était chargé du pilotage de cette opération pour le moins délicate, allait parvenir à rassembler les moyens nécessaires pour faire transporter la mer à la montagne. Sans doute tout cela avait-il provoqué certaines difficultés, puisque c'est un ministère chargé de la cohésion territoriale qui, cette fois-ci, a repris le dossier.

À l'heure post-vérité, nous voilà débarassés de la dictature tatillonne des faits. Ce sont les villes elles-mêmes qui sont devenues intelligentes. Des prix ont même été attribués aux plus brillantes d'entre elles le 2 juin, par un jury international composé de 17 spécialistes. Elles vont être capables de se gérer toutes seules et il en résultera de formidables économies sur les coûts administratifs pour leurs gestionnaires et sur les crédits d'études pour leurs concepteurs.

Mais surtout, nous avons fini par nous rendre compte que le plus important, dans tout cela, c'était de « sauver la planète » car, sans nous, complètement abandonnée à elle-même, à force de tourner en rond dans un coin perdu du système solaire, que deviendrait-elle ? Il est donc regrettable que dans le dernier organigramme, aucun service, ni même aucune commission, ne semble avoir été affecté à cette tâche. ■

Joseph Comby

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ

Villes flottantes

Cela va faire bientôt cent cinquante ans qu'on en parle (cf. Jules Verne, 1871), mais ça se précise. Les projets de villes flottantes se multiplient et, élément nouveau, certains groupes financiers commencent à s'y intéresser. Pour les uns, c'est une réponse à la montée des eaux, pour les autres, une solution au surpeuplement des territoires les plus habitables.

Cependant, toutes les mers non plus, ne sont pas également agréables à habiter. Sur la base d'un tel constat, le gouvernement de Tahiti a envoyé son ministre

du Logement, de l'Urbanisme et du Numérique aux États-Unis pour prendre langue avec les libertariens américains qui étudient des projets de ce type depuis plusieurs années.

Premier résultat, la réunion d'une conférence internationale sur les projets de construction d'îles flottantes a été organisée du 15 au 18 mai à Tahiti. Cependant les débats y ont rapidement pris une tournure originale, assez éloignée des problèmes climatologiques d'élévation du niveau des océans : ne serait-il pas possible d'envisager la multiplication de paradis fiscaux flottants où les grandes fortunes de la planète pourraient jouir de leurs biens,

voire continuer à diriger leurs groupes, loin des administrations fiscales ? La réalisation pratique et littérale d'une « sécession des élites » selon l'expression de Christopher Lasch. ■

Grignotage et concentration des terres agricoles

La Fédération nationale des Safer rendait publics le 30 mai les résultats pour 2016 de son suivi statistique des marchés fonciers ruraux. Il n'a pas été fait état de modifications notables du

prix des terres vendues pour un usage agricole. Ainsi, l'hectare de base, pourrait-on dire, à usage de terre labourable ou de prairie, continue à être vendu, France entière, aux alentours de 60 centimes d'euros le mètre carré. Plus exactement, 6030 € l'hectare, en progression de 0,4 %, un taux proche de celui de l'inflation.

Par contre, le rythme de l'étalement urbain aurait connu une forte progression : +22 % en une seule année, pour atteindre un rythme annuel d'extension urbaine de 300 km², auquel il faut ajouter les accroissements de surface des différentes infrastructures, ce qui aboutirait à un total de 450 à 550 km². Cela →

→ correspond aux estimations d'Eurostat qui évaluait l'artificialisation des sols à 9,3 % du territoire en 2015 contre 8,3 % en 2006.

Cependant le foncier agricole ne souffre pas seulement de cet incessant grignotage au profit de « l'artificialisation ». Les Safer notent avec inquiétude l'accélération d'un phénomène de concentration de la propriété foncière. Le modèle traditionnel de l'agriculture familiale dans lequel la terre est détenue par ceux qui l'exploitent, ne concerne plus que 38 % des surfaces cultivées. Les groupements fonciers, tels que les GAEC (groupements agricoles d'exploitation en commun), à forte composante familiale, en réalité, représentent aujourd'hui 51 % des

surfaces. Mais c'est surtout la propriété sociétaire (souvent de simples SCI) qui serait en rapide progression ces toutes dernières années, même si elle ne touche encore que 11 % des surfaces. C'est elle qui risque précisément d'échapper au contrôle des Safer, lors de leurs mutations depuis une décision du Conseil constitutionnel du 16 mars 2017. ■

Privatisation par étapes du littoral

« L'État vend la plage de La Baule à Veolia ». Découverte fin mai par le grand public, la signature d'un contrat

de concession à Veolia de 5 400 mètres de plage pour douze ans, en échange d'une redevance annuelle de 150 000 €, remonte en fait au mois de décembre et n'est que le nouvel épisode d'un processus de privatisation progressive. L'occupation de la plage par de multiples commerces était ancienne. Un décret de 2006 sur la protection des plages avait voulu réduire au taux maximum de 20 % l'occupation commerciale des plages et rendre obligatoire le démontage de toutes les installations en fin de saison. Or, à La Baule, l'occupation était très largement supérieure et elle se poursuivait pour partie l'hiver.

La mairie de La Baule qui, par délégation de l'État, exer-

çait jusque-là cette concession, n'avait pas voulu rentrer en guerre avec les commerçants et en avait rendu la gestion à l'État, lequel n'a pas eu non plus le courage d'engager les hostilités, poursuivant cependant la perception des loyers auprès de commerçants devenus « sans titre ». Veolia est-il donc payé pour faire le gendarme ? Un gendarme bien payé puisque le produit des locations d'emplacements devrait atteindre 805 000 € dans quatre ans, selon l'association des commerçants. Ceux-ci avaient jusqu'au 20 juin pour confirmer leurs demandes de location à Veolia. L'été sera chaud sur la plage de La Baule. ■

Comment estimer les besoins en logements ?

Le ministère du Logement a publié en février un guide méthodologique pour estimer la localisation des besoins en logement sur le territoire. Une démarche beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît.

L'évaluation des besoins en logements est un passage obligé lors de l'élaboration de la plupart des documents de planification et de programmation que sont les PLU, les PLH et les SCoT. En général, ces analyses se concentrent sur les flux : de combien ai-je besoin de nouveaux logements pour atteindre mes objectifs démographiques ? L'approche via le « point mort » est à ce titre bien connue des experts. Mais on lui reproche souvent de négliger les besoins dans le stock, liés par exemple au mal-logement.

C'est pourquoi, dans ce guide, sont justement pris en compte, en particulier, les besoins des ménages privés de logement, puis ceux des ménages vivant dans un logement qui n'est pas le leur, les besoins des ménages du parc libre en inadéquation financière avec leur logement, résidant dans un logement de mauvaise qualité (deux défauts graves ou plus), ou en inadéquation physique avec leur logement (surpeuplement). Cela permet, à l'issue de ces étapes et après avoir éliminé les doublons, d'obtenir une synthèse des besoins en stock de logements.

C'est là l'un des principaux apports de ce guide méthodologique, qui prolonge et renouvelle les études réalisées localement (DREAL, agences d'urbanisme, bureaux d'études, etc.) sur les besoins de logement et de construction.

De façon plus habituelle, le manuel propose également une

méthode pour estimer les besoins à venir (horizon de six ans) liés à l'évolution prévisible du nombre de ménages (taille des ménages, personnes âgées) mis en regard de l'évolution du parc de logements, ce qui est évidemment un exercice prédictif plus difficile que l'estimation des besoins observables en termes de stock.

Le guide a été conçu par la collaboration d'une direction administrative (la DHUP), d'un service statistique (le SOeS) et d'un organisme spécialisé dans les questions d'aménagement (le Cerema). La DHUP indique, de plus, qu'il a été testé dans deux Directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) pilotes, en lien avec quelques intercommunalités.

D'un point de vue formel, on retiendra :

- Le souci de proposer de nombreuses sources statistiques pertinentes pour répondre à la question des besoins en logement. Conscients de la disponibilité, ou du taux de couverture, parfois insuffisant de ces dernières, les auteurs proposent systématiquement des alternatives à leur premier choix.
- Une volonté de restituer à l'échelle locale les résultats, ce qui est nécessaire pour tenir compte de l'évidence : le logement est un bien intransportable. Les besoins sont locaux. Évitions donc de lancer des chiffres de 300, 400 ou 500 000 logements à construire annuellement au niveau national. Ici encore, on soulignera le souci des auteurs de conditionner l'échelle de restitution à la pertinence statistique. La zone d'emploi est la maille de base. Si un travail à l'échelle communale ou intercommunale (en charge des « programmes locaux de l'habitat ») est possible, les restitutions ne peuvent être produites finement (en distinguant notamment stocks et flux) que lorsque le territoire concerné dépasse les 50 000 habitants. C'est là une limite assumée par les auteurs...
- Enfin, c'est un guide pédagogique qui demande, certes, une certaine expertise. Cependant, il ne peut ne pas être réservé à des spécialistes tant il développe l'intérêt et les limites des sources, les définitions statistiques, les méthodes : l'utilisateur est conduit par la main tout au long du chemin qui aboutit à une évaluation chif-



Vivent les coccinelles !

Face à l'incapacité des instances européennes à résister aux pressions du *lobbying* des groupes industriels, pour enfin interdire les insecticides les plus dangereux, le risque était grand que les politiques de verdissement des espaces urbains se traduisent par un surcroît d'exposition des populations, d'autant que n'ayant pas de grandes surfaces à traiter, les jardiniers amateurs ne sont pas avares de traitements. La ville de Paris a décidé de frapper les esprits. S'inspirant d'une ancienne initiative de la ville de Caen, elle a engagé au mois de

juin, une distribution expérimentale gratuite de tubes contenant des dizaines de larves de coccinelles, dont l'aimable appellation de « bêtes à bon Dieu » cache de redoutables dévoreuses de pucerons. Il s'agit ensuite de les déposer rapidement, avec un pinceau, à proximité de leurs proies, avant que ce ne soient elles qui meurent de faim. Dur, dur, l'agriculture en ville. ■

Distance à la mer et densités

On savait que le littoral dans son ensemble (hors l'implantation des ports) exerce une

attraction sur la location de la population et donc sur les densités résidentielles. L'histoire de ce mouvement dont l'origine ne date que du milieu du XIX^e siècle a déjà fait l'objet de différentes études. Mais les statisticiens du Cerema ont voulu quantifier plus précisément le phénomène, sans se contenter de prendre en compte les chiffres des recensements des communes littorales et non littorales (cf. « La distance à la mer, principal facteur de caractérisation sociodémographique du territoire littoral », mai 2017).

Les chiffres sont effectivement assez impressionnants puisqu'au-delà des 500 premiers mètres un peu moins densément peuplés, on compte en moyenne 466 habi-

tants par km² entre 500 et 1000 mètres, soit une densité assez proche des celles des métropoles, en y incluant leurs périphéries. Une forte différence cependant, la surreprésentation des retraités, donc des personnes âgées, sur le littoral alors qu'ils sont sous-représentés dans les grandes villes.

Par ailleurs, on observe statistiquement que les ménages sont nettement plus aisés en bord de mer, non que l'iode leur fasse gagner de l'argent, mais l'espace y étant davantage prisé, il en résulte un surcoût du mètre carré de logement qui rejette vers l'intérieur des terres, les populations plus pauvres. ■

frée des besoins. Soulignons que ce résultat constitue avant tout une aide à la réflexion, et ne saurait être un « dire de l'État » intégré aux « porter à connaissance » produits par les services déconcentrés. Ainsi, l'exercice de prospective cité précédemment est délicat, il réclame autant de travail statistique que de choix politiques sur un cap à suivre, qui se traduit par des objectifs démographiques, donc de logements (et la mise en cohérence avec des documents préexistants).

L'enjeu est donc ici de savoir comment ce guide sera approprié localement, tant par les services de l'État (Dreal, DTT, etc.) que

par les acteurs des politiques territoriales du logement (à commencer par les EPCI et les communes).

Les chiffres et statistiques proposés (y compris les typologies communales issues d'analyses factorielles) ne sont pas une bible. Il s'agit de sortes de jalons, qui permettent une forme d'objectivation, qui peut être partielle : les utilisateurs peuvent se contenter de certaines briques méthodologiques (par exemple pour travailler sur le mal-logement), sans nécessairement utiliser les autres.

Parallèlement, la question est celle du temps que les techniciens locaux pourront accorder à l'assimilation de ce document de 122 pages et de son annexe de plus de 50 pages, au sein de procédures d'élaboration de documents de planification déjà lourdes. À ce titre, des sessions de formation, au-delà des séminaires de restitution déjà proposés, seraient bienvenues.

La méthode a été expérimentée en 2016 par les DREAL Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. La DHUP considère que les résultats sont concluants. Le ministère du Logement et de l'Habitat durable a ainsi décidé de poursuivre

son déploiement : six nouvelles régions mettent actuellement en œuvre des travaux similaires.

Ces travaux, conduits selon une méthodologie unifiée, permettront-ils *in fine* d'y voir plus clair sur la « crise du logement » en France : quels sont les besoins ? Où construire ?

Sur cette question, l'Insee rappelle quelques vérités dans une publication qui vient de sortir¹. L'enquête Logement de 2013 permet d'estimer que « plus de cinq millions de personnes de 15 ans ou plus ont connu dans le passé des situations durant lesquelles elles ont été privées de logement personnel de manière durable et non choisie. (...) Quelques-unes ont vécu à l'hôtel, dans une habitation mobile ou dans un squat. 866 000 se sont retrouvées sans domicile. 112 000 sont encore en situation d'hébergement contraint, ou vivent à l'hôtel. Pour la moitié des personnes interrogées en 2013, le dernier épisode sans logement s'est terminé depuis moins de 10 ans ». Il ne s'agit donc pas d'histoire ancienne, ni d'un

petit nombre de marginaux. La crise est bien là, aujourd'hui et pour beaucoup d'entre nous. Cet ouvrage estime par ailleurs que, en plus de 112 000 personnes sans logement, 32 000 autres vivent à l'hôtel, 438 700 sont en situation de logement contraint, et 75 000 vivent dans une habitation de fortune. Cela fait 658 000 personnes : 1 % de la population française est en situation de non-logement propre, alors que le logement est un bien vital. De plus, la privatisation de confort élémentaire (deux défauts graves de confort ou plus) touche plus de 2 millions de personnes et 900 000 autres sont en surpeuplement ou avec une charge financière dédiée au logement excessive. Un peu plus de 300 000 personnes ont des impayés de loyer qui s'expliquent par un taux d'effort qui dépasse 40 % de leur revenu. Face à de tels chiffres, l'appréciation fine des besoins en logement, à l'échelle locale, est la bienvenue. Espérons qu'elle se traduira par une politique de construction et de réhabilitation permettant de résorber cette crise, inadmissible dans un pays développé comme la France. ■

Jean Cavailhès et Yann Gérard

¹ Anne Laferrère, Erwan Pouliquen, Catherine Rougerie (coordination), *Les Conditions de logement en France*, Insee références, édition 2017, 220 p. (voir par ailleurs dans ce numéro).