



Habiter en Normandie en 2040

Avril 2023

Présenté par Marie-Christine Vanhems

RAPPORT

Avril 2023

Habiter en Normandie en 2040

Présidente

Nicole GOOSSENS

Rapporteure

Marie-Christine VANHEMS

Chargée d'étude

Laurence Monnet-Lepage

Sommaire

Sommaire	3
Composition de la 7^{ème} commission « Veille et Prospective » et du Comité d'étude	7
Auditions et remerciements	9
AVIS	13
Introduction	15
Le CESER, la prospective et la stratégie, quelles intentions ?	15
Le focus stratégique sur l'habitat pour atteindre la vision à 2040	15
I- L'habitat en Normandie : contexte pour la stratégie	19
1. Données de cadrage sur l'habitat en Normandie	19
1.1 L'héritage normand	19
1.2 Les Normands dans leur habitat	19
2. Les défis transversaux posés aux acteurs de l'habitat	20
2.1 Le défi démographique	20
2.2 Les défis liés à l'évolution du climat	20
II- La trajectoire cible à 2040	24
1. Un parcours résidentiel inclusif pour tous	24
2. Une densification acceptable au sein de territoires de vie polyfonctionnels et bien maillés	24
3. Sociabilité et vie citoyenne dans une Cité solidaire	25
4. Des modes de travailler et d'habiter mieux conciliés	26
5. Proximité et sobriété des flux, l'affaire de tous	27
6. La culture du ré-habitat : l'avenir est dans l'existant	27
III- Constats, enjeux et pistes pour agir	29
1. Brève revue des quelques tendances générales d'évolution identifiées à 2040	29
1.1 Des tendances en rupture	29
1.2 Des aspirations à l'habitat individuel ancrées mais contradictoires	30
2. Le domaine du logement : un parcours résidentiel inclusif pour tous	31
2.1 Permettre un parcours résidentiel inclusif pour tous	32
2.2 Adapter l'offre de logements aux enjeux démographiques et aux évolutions des modes de vie et faciliter la mobilité résidentielle	33
2.3 Proposer des logements qualitatifs : performance énergétique et sobriété	35
3. L'espace aménagé : une densification acceptable au sein de territoires de vie désirables	38
3.1 Gérer l'étalement urbain, par une urbanisation entendable et désirable	39
3.2 Allier les trajectoires ZAN et ZEN face aux enjeux environnementaux et de sobriété	40
3.3 Renforcer l'acceptabilité sociale de la densification	40
4. La vie dans la Cité : sociabilité et vie citoyenne dans une Cité solidaire	43
4.1 Mettre les services au cœur de l'habitat, pour une Cité durable à 2040	44
4.2 Développer les services aux personnes et de la vie quotidienne	45
5. Le rapport au travail : des modes de travailler et d'habiter mieux conciliés	48
5.1 Faciliter un habitat contribuant à la qualité de vie de tous les actifs	48
5.2 Partager la responsabilité territoriale avec les entreprises	49
5.3 Concilier nouvelles formes de travail et maintien de la qualité d'habitat	50
6. Les mobilités : proximité et sobriété, l'affaire de tous	52
6.1 Développer des offres alternatives pour la sobriété des déplacements	53
6.2 Mobiliser l'IST, Intelligence Sociale Territoriale, pour repenser la structuration spatiale des fonctions et des mobilités	54
7. L'économie du secteur : la culture du ré-habitat	57
7.1 Structurer une filière du ré-habitat, face aux urgences de sobriété	58
7.2 Coopérer pour « faire de la dentelle » et occuper autrement l'espace	60
8. Enjeux communs de gouvernance dans l'habitat et pistes	63
8.1 Des marges de manœuvre locales à élargir	64
8.2 De la transversalité à introduire	65
8.3 Des outils pour développer des projets globaux face à des défis complexes	67
8.4 Synthèse des propositions d'actions pour la gouvernance	67

CONCLUSION	70
ANNEXE : GOUVERNANCE DE L'HABITAT	71
Déclarations des groupes.....	73
Préambule	81
RAPPORT.....	83
Introduction	85
Partie I - Données de cadrage sur l'habitat en Normandie	91
Chapitre 1 - Données de cadrage sur l'habitat	91
1. Histoire normande et habitat : quelques faits marquants	91
1.1 Une histoire de paysages, tout d'abord, qu'on pourrait qualifier d'histoire d'eau	91
1.2 Une histoire de vulnérabilités, de précarités, de solidarités	92
1.3 Mais des aménités remarquables	92
2. Les grandes époques de la construction des politiques contemporaines du logement	93
2.1 Un siècle d'insuffisances et de déstructurations	93
2.2 Les 20 « glorieuses » : la production de la ville moderne	94
2.3 Le tournant de 1974 : implication dans la régulation des mécanismes marchands	94
2.4 La décentralisation des années 1980 : le local s'invite dans les politiques du logement	95
3. Population normande : la démographie déclinante en région	95
3.1 Une inversion de la courbe démographique	96
3.2 Une tendance lourde au vieillissement	96
3.3 Une densité très disparate en Normandie	97
3.4 Des dynamiques d'étalement urbain toujours en cours	98
3.5 Des projections démographiques revues à la baisse	98
3.6 Des enjeux particuliers pour les acteurs de l'habitat en Normandie	98
4. Caractéristiques principales des Normands dans leur habitat	99
Chapitre 2 - Habitat et climat : données et enjeux transversaux	101
1. Le cadre international de la lutte contre le réchauffement climatique	101
2. Le cadre national pour relayer la lutte contre le changement climatique	102
2.1 La transcription effective des ambitions, mais une accélération jugée encore trop lente	102
2.2 Le ZEN et le ZAN, les jalons de la trajectoire vers l'objectif de neutralité carbone	103
2.3 Les mesures prises dans les différents champs de l'habitat : vers une sobriété collective ?	104
2.4 Approche plus détaillée dans le domaine du logement : la rénovation énergétique des bâtiments	105
2.5 Approche plus détaillée dans le domaine des mobilités	106
2.6 Un cadrage perçu comme particulièrement contraignant	108
3. Le cadre de la régionalisation des ambitions nationales	108
3.1 La Région doit se doter de critères fiables de répartition de l'artificialisation (exercice en cours).	108
3.2 La sobriété énergétique : du national au local	109
3.3 Territorialiser les enjeux « climat » : quelques données propres à la Normandie	110
Chapitre 3 - La revue des tendances d'évolution de l'habitat à 2040	115
1. Une transition démographique lente, mais des changements profonds à terme dans la Cité	115
2. Les urgences écologiques continuent à gagner du terrain	117
2.1 Le rapport de l'individu à la nature et son impact sur la conception des espaces de vie	117
2.2 Pratiques de sobriété : le chemin à parcourir est encore long	120
2.3 Mais les comportements évoluent	120
3. Le retour du collectif ?	121
4. Les tendances alternatives repérables dans les différents champs de l'habitat	122
4.1 Des attentes contradictoires ?	122
4.2 Aménager autrement l'espace : la place du vivant	123
4.3 Aménager autrement l'espace : l'urbain désirable	124
4.4 Aménager autrement l'espace : la ville écologique et vivable	125
4.5 Aménager autrement l'espace : le programme « habiter la France de demain »	126
4.6 Aménager autrement l'espace : le recours aux technologies ?	126
4.7 Le regard sur le domicile : retrouver du lien social tout en préservant son cocon	127
4.8 Vers un domicile globalement plus vertueux	128

4.9	Habitat, travail et mobilités : nomadisme ou sédentarité ?	129
4.10	Face à ces tendances, où se situent les attentes des Normands ?	132
Chapitre 4 - Gouvernance dans l'habitat		135
1.	La gouvernance nationale	135
1.1	Cadre juridique du déploiement des politiques publiques : du logement à l'habitat	135
1.2	Déploiement des politiques publiques nationales sur le territoire	139
2.	La gouvernance en région : organisation	143
2.1	Les EPCI : un rôle accru et majeur	143
2.2	L'échelon départemental	144
2.3	L'échelon régional : du logement... à l'habiter	145
3.	Articulation des documents réglementaires	146
3.1	La hiérarchie des normes : un système complexe d'articulation des documents réglementaires	146
3.2	Le cas particulier de la politique de la ville	146
4.	Les autres acteurs principaux des politiques de l'habitat en Normandie	147
4.1	État, collectivités territoriales et politiques de l'habitat en Normandie	148
4.2	Les opérateurs normands intervenant dans les politiques de l'habitat	152
5.	La politique de la Région Normandie	158
5.1	Concernant le ZAN	158
5.2	Concernant le ZEN	159
5.3	Des politiques sectorielles ou contractuelles menées par la Région, en lien avec l'habitat	160
5.4	Des politiques contractuelles d'accompagnement des EPCI	160
5.5	La politique de rénovation énergétique des bâtiments	161
5.6	Le domaine des transports	162
Partie II - Les thématiques majeures		165
Chapitre 1 – Le logement		171
1.	La situation visée en 2040	171
2.	Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques au logement	171
2.1	La variable logement : le poids principal du budget habitat des ménages	171
2.2	Les politiques du logement en France	172
2.3	Le parc de logements en Normandie : spécificités et enjeux	176
2.4	Zoom sur le parc social normand	181
2.5	La réalité de l'accès au logement social pour les ménages	186
2.6	Les problématiques à l'échelle de l'ensemble du parc normand	191
2.7	Satisfaction par rapport au logement	197
3.	Sur quoi agir ? Synthèse des enjeux	200
3.1	La difficile évaluation des besoins en logements	200
3.2	Des appréciations divergentes sur l'évolution du logement	201
3.3	Une vacance dans le logement à qualifier et à interpréter	202
4.	La trajectoire cible dans le domaine du logement	203
Chapitre 2 – L'espace aménagé		205
1.	La situation visée en 2040	205
2.	Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques à l'espace aménagé	205
2.1	La situation en Normandie	206
2.2	La gouvernance en matière d'aménagement : rappel	213
3.	Sur quoi agir ? synthèse des enjeux	217
3.1	Gérer l'étalement urbain : ZAN et densification des espaces alliés du ZEN	217
3.2	Quelle acceptation pour une autre occupation de l'espace ?	218
3.3	Quelle organisation à l'échelle normande	219
3.4	Quelle ingénierie collective face aux enjeux ?	219
4.	La trajectoire cible dans le domaine de l'aménagement de l'espace	220
Chapitre 3 – La vie dans la Cité		223
1.	La situation visée en 2040	223
2.	Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques à la vie dans la Cité	223
2.1	L'accès des Normands aux services	223
2.2	L'organisation de l'accès aux services, outils de la qualité de vie dans la Cité	238
3.	Sur quoi agir ? synthèse des enjeux	241
3.1	Urgence du développement durable : les services au cœur de l'habitat	241

3.2	Urgence sociale et démographique	241
3.3	Participation citoyenne et écoute, l'essence d'une Cité solidaire et citoyenne	242
4.	La trajectoire cible dans le domaine de la vie dans la Cité	242
Chapitre 4 – Le rapport au travail		245
1.	La situation visée en 2040	245
2.	Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques du rapport au travail	245
2.1	Evolutions de l'emploi : les grandes tendances	245
2.2	Les liens entre emploi et habitat	247
2.3	Les « invisibles » sur les territoires : zoom sur les métiers de « 1 ^{ère} ligne »	249
2.4	Les pratiques de télétravail et du travail hors les murs	251
2.5	Travail et qualité de vie dans l'habitat : le rôle des employeurs	253
3.	Sur quoi agir ? synthèse des enjeux	255
3.1	Urgences en termes d'inclusion	255
3.2	Responsabilité territoriale des entreprises	255
3.3	Les coopérations entre acteurs	255
4.	La trajectoire cible dans le domaine du rapport au travail	256
Chapitre 5 – Les mobilités		259
1.	La situation visée en 2040	259
2.	Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques aux mobilités	259
2.1	Déplacements et habitants : de grandes disparités	259
2.2	Enjeux environnementaux des mobilités	264
2.3	Les évolutions dans la gouvernance des mobilités	269
3.	Sur quoi agir ? synthèse des enjeux	272
3.1	Urgences de sobriété : poursuite des offres alternatives pour la sobriété des déplacements	272
3.2	Urgences de coopération : Associer les entreprises aux réflexions sur les déplacements dans les stratégies d'aménagement du territoire	273
3.3	Développer l'IST, Intelligence Sociale Territoriale à large échelle	273
4.	La trajectoire cible dans le domaine des mobilités	274
Chapitre 6 – L'économie du secteur		277
1.	La situation visée en 2040	277
2.	Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques à l'économie du secteur	277
2.1	Approche du secteur économique de l'habitat	277
2.2	Des exigences de sobriété dans les constructions	279
3.	Sur quoi agir ? synthèse des enjeux	289
3.1	Urgences de sobriété : la culture du ré-habitat	289
3.2	Des exigences de coopération, au profit d'une plus grande sobriété dans l'occupation des espaces	290
4.	La trajectoire cible dans l'économie du secteur	291
ANNEXES		293
1- Bref glossaire de prospective et concepts utilisés		295
2- Glossaire de l'habitat		297
3.1- Politique « logement » : le cadre juridique		299
3.2- Politique « logement » : le zonage national		303
3.3- Politique « logement » : les dépenses fiscales		305
4- Cartographie et indicateurs		306
5- Documents de référence		311
6- Liste des sigles		319

Composition de la 7^{ème} commission « Veille et Prospective » et du Comité d'étude

Présidente de la 7^{ème} commission et du Comité d'étude : **Mme Nicole GOOSSENS**

Vice-Présidente de la 7^{ème} commission : **Mme Roseline LEMARCHAND, membre du Comité d'étude**

La commission exprime une pensée émue à l'évocation des échanges auxquels **Mme Marie-Hélène LALANDE HUARD** participait et contribuait avec passion.

M. Bruno BELLET

Mme Elisabeth BELLOMO

M. Dominique BOIVIN

M. Christian BOULOCHER

M. Arnaud BRENNETOT

Mme Sophie CHAUSSI

M. Jean-Paul CHOULANT

M. Christian COEFFE, ancien membre du Comité d'étude

M. Daniel CORNET

Mme Marie-Christiane DE LA CONTÉ, membre du Comité d'étude

M. Bertrand DECLOMESNIL

Mme Anne-Marie DENIS

M. Jean DUFROY

M. Guillaume GRAVIER

Mme Véronique HAUCHECORNE

Mme Emmanuèle JEANDET-MENGUAL

Mme Catherine KERSUAL, membre du Comité d'étude

Mme Sylviane LEFEZ

Mme Christine LEROY, membre du Comité d'étude

M. Jacques LETHUILLIER

Mme Marie LEVARAY

Mme Martine LOUVEAU

M. Loïc MAINE

Mme Christine MULLER

Mme Liza-France PAROISSE

Mme Virginie POIRIER-MOREL

M. Xavier PREVOST

M. Dimitri ROGOFF

M. Jean-Claude SOUBRANE

M. Dominique TREFFLE, membre du Comité d'étude

Mme Marie-Christine VANHEMS, rapporteure

Mme Camille VERCKEN

Membres du Comité d'étude, extérieurs à la commission 7 :

M. Marc GRANIER

M. Christophe LEROY

Auditions et remerciements

La commission *Veille et Prospective* du CESER de Normandie et les membres de son comité d'étude remercient vivement les personnes auditionnées¹ qui ont contribué à l'enrichissement de ce document, notamment :

Mme Noura ARAB

Enseignante chercheuse à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie (ENSA)

M. Frédéric BEZET

Directeur général adjoint des Etudes à l'Agence d'Urbanisme du Havre et estuaire de la Seine (AURH)

Mme Karine BRAÏK-FAGNONI

Consultante juriste à l'Agence Départementale pour l'Information sur le Logement de l'Eure (ADIL), et animatrice du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées du Département de l'Eure

Mme Emilie BUREL

Directrice déléguée de l'Université du Domicile

M. Rodolphe CÉLESTIN

Responsable du service Habitat à la Communauté d'agglomération Caux Seine Agglo

9

Mme Corinne COLONNIER

Responsable division Prospective urbaine et conduite d'opération à la direction du développement territorial de la Ville de Saint-Étienne-du-Rouvray

M. Régis CORBIN

Directeur adjoint du département Littoral - Aménagement - Bâtiment à la Direction Territoriale Normandie-Centre du CEREMA, Centre d'études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

M. Romaric COURTIER-ARNOUX

Chef de groupe adjoint Territoire - Mobilité - Environnement à la Direction Territoriale Normandie-Centre du CEREMA

Mme Chantal COURCOT

Vice-présidente de la Communauté d'agglomération Caux Seine Agglo

M. Alain DEFFONTAINES

Responsable service bâtiments durables à la Direction Énergie Environnement et Développement Durable de la Région Normandie (DEEDD)

¹ Fonctions occupées à la date des auditions

M. Ludovic DEROME

Responsable habitat et Programme Local de l'Habitat à la Communauté d'agglomération du Cotentin

M. Alain DIDILLON

Directeur général adjoint de la Région Normandie, en charge de l'économie

Mme Sandrine DUCOMBS

Directrice générale adjointe de la Banque des Territoires, directrice du développement commercial et territorial - région Normandie

M. Pascal DUFOUR

Secrétaire général de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment Normandie (CAPEB)

M. Bertrand DUMOUCHEL

Secrétaire général de la Fédération Française du Bâtiment de Normandie (FFB)

M. François FLEURY

Enseignant chercheur à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie (ENSA)

M. Gilles GAL

Directeur de l'Établissement Public Foncier de Normandie (EPFN)

M. André GAUTIER

Vice-président du Conseil départemental de Seine-Maritime, en charge de l'habitat

Mme Martine GRUNEWALT

Vice-présidente de la Communauté d'agglomération du Cotentin

M. Alexandre LAÏB-NAÏME

Architecte

M. Dominique LAPRIE-SENTENAC

Architecte des Bâtiments de France, chef de l'Unité Départementale de l'Architecture et du Patrimoine du Calvados (UDAP)

Mme Déborah LEFRANÇOIS

Directrice développement territorial (règlementation, habitat, logement, économie, aménagement) à la Ville de Saint-Étienne-du-Rouvray

M. Olivier LEMAITRE

Directeur adjoint à la Direction Énergie Environnement et Développement Durable de la Région Normandie (DEEDD)

M. Baptiste LENFANT

Délégué général du Groupement Domicile et Compétences

Mme Julie LEMONNIER

Cheffe de projet de l'Université du Domicile

Mme Marie-Béatrice LEVAUX

Présidente de la Fondation du Domicile

Mme Marie LOSSET

Responsable grands comptes logement social à la Banque des Territoires - région Normandie

M. Laurent MARY

Directeur général adjoint de la Région Normandie, en charge de transports et de l'aménagement du territoire

Mme Sandrine MESIRARD

Directrice Énergie Environnement et Développement Durable de la Région Normandie (DEEDD)

Mme Valérie MESPOULHÈS

Présidente de l'Union pour l'Habitat Social de Normandie (UHSN), membre du CESER Normandie

Mme Anne MICHEL

Directrice Ingénierie France Ouest de Bouygues

Mme Mathilde MUS

Géographe à l'Agence d'Urbanisme du Havre et estuaire de la Seine (AURH)

M. Jean-Baptiste NOVICZKY

Vice-président du Conseil Régional de l'Ordre des Architectes de Normandie

Mme Patricia PETIT

Directrice du Comité régional Action Logement de Normandie

M. Alain PIQUET

Président du Comité régional Action Logement de Normandie

M. Didier QUINT

Conseiller municipal, adjoint au maire en charge de l'Habitat de la Ville de Saint-Étienne-du-Rouvray

M. Patrick RAILLARD

Directeur de l'Agence Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail de Normandie (ARACT)

M. Yvon ROBERT

Vice-président de Rouen Habitat, ancien Maire de Rouen

Mme Caroline ROUENNIER

Directrice de l'Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure (AURBSE)

M. Alain ROUSSELLE

Président de la Fédération Française du Bâtiment de Normandie (FFB)

M. Yves SALAÛN

Directeur régional adjoint de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Normandie (DREAL)

Mme Raynald SEVESTRE

Directrice de l'aménagement du territoire au Conseil départemental de l'Eure, en charge de la gestion du Plan départemental de l'habitat et des aides à la pierre

M. Stéphane SORRE

Président de la Communauté de communes Granville Terre et Mer

Mme Laure TANKÉRE

Directrice de l'Union pour l'Habitat Social de Normandie (UHSN)

Mme Marie-Christine VANHEMS, membre de la commission 7 et rapporteure,
Ancienne chargée des politiques du logement du Conseil départemental de l'Eure

Mme Soazig VANNIER

Chargée d'études sur l'habitat et l'urbanisme à l'Agence d'Urbanisme de Caen Normandie Métropole (AUCAME)

12

Mme Céline VAUVARIN

Responsable de la Fédération des Particuliers Employeurs Normandie (FEPEM)

Mme Mathilde VENNIN

Chargée d'études prospective urbaine à la direction du développement territorial de la Ville de Saint-Étienne-du-Rouvray

La commission remercie tout particulièrement les conseillers qui se sont investis dans les travaux du Comité d'étude « Habiter en Normandie en 2040 » et qui ont contribué à finaliser sa réflexion sur chacune des six thématiques de travail.

AVIS

13

Habiter en Normandie en 2040

Adopté le 27 avril 2023 à l'unanimité

Introduction

Le CESER, la prospective et la stratégie, quelles intentions ?

La vision pour « Vivre en Normandie en 2040 : l'heure des choix »², adoptée par le CESER en 2019 propose un futur souhaitable reposant sur un territoire équilibré et équitable, soucieux du bien-être de ses habitants dans un modèle de société répondant aux exigences de développement durable et soutenable.

*La vision à 2040 aborde l'avenir de façon globale sur les quatre piliers du développement durable : social, environnemental, économique et de gouvernance. Son exigence impérieuse est de réussir les changements de cap nécessaires à la **transformation durable et soutenable** de notre modèle de développement du territoire. Il s'agit de concilier les actions et décisions du quotidien de l'ensemble des acteurs avec le côté « incontournable » du développement durable et la prise de conscience généralisée des impacts environnementaux de l'action humaine. Pour ce faire, la nouvelle dimension de la **gouvernance à 2040**, avec en son cœur la gouvernance territoriale impliquant les collectivités, **recherche un équilibre** qui dépasse la dimension économique classique en **intégrant les dimensions environnementale et sociale** dans toute décision d'action ou projet de développement, **et met en œuvre les coopérations adaptées sur le territoire à différentes échelles.***

15

Après un premier exercice de définition d'un futur souhaitable, le CESER a souhaité tester la faisabilité de cette vision en réalisant des focus thématiques. Après un premier focus thématique sur le tourisme³, il a choisi de mener un second focus stratégique sur l'habitat et d'indiquer les inflexions à engager pour atteindre la cible visée.

Le focus stratégique sur l'habitat pour atteindre la vision à 2040

- **Ce qu'il est, ce qu'il n'est pas**

Ce second focus prospectif stratégique dédié à l'HABITAT n'a pas pour objectif de réaliser une prospective de l'habitat scénarisant les futurs possibles. Il doit sensibiliser, faire savoir, interpeler les acteurs sur les perspectives à envisager ou sur les mouvements nécessaires à engager pour se rapprocher de la situation enviable pour la Normandie et ses habitants dans le domaine de l'habitat.

² Rapport du CESER de Normandie « Vivre en Normandie en 2040 : l'heure des choix » - octobre 2019 - Prospective stratégique : la vision. ([ICI](#))

³ Le premier focus stratégique a porté sur le tourisme « Vivre en Normandie en 2040 : focus sur le tourisme » - juin 2021. ([ICI](#))

Il propose une trajectoire cible, en réponse aux défis que soulève cette vision à 2040, qui engage tous les acteurs dans la voie d'un habitat durable et soutenable pour les Normands, qui maintient la cohésion du territoire et la qualité de vie de ses habitants par une plus juste régulation.

L'objet est donc de repérer les défis à relever et les inflexions stratégiques à imprimer en Normandie pour engager les acteurs dans cette voie et se rapprocher de la vision à 2040, et d'alerter le cas échéant sur les risques encourus à faire perdurer les situations tendanciennes.

- **Un champ d'étude volontairement large : le système étudié et ses six composantes**

Un **espace habitable**, quelle que soit son échelle, réunit des conditions suffisantes pour que des individus se l'approprient et consentent à y construire des relations sociales, à penser les rapports entre générations, à nouer un rapport étroit avec l'espace qui les entoure. Ils l'investissent pour mener à bien leurs diverses activités : travail, résidence, culture, formation, exercice de la citoyenneté, et accès aux services (dont la santé, les loisirs, le sport, etc.), l'approvisionnement.

Il peut inversement devenir « inhabitable » à un moment donné pour de multiples raisons, poussant les individus à le délaisser ou à le fuir, à entamer une migration dès lors qu'il n'est plus en mesure de répondre à leurs besoins en termes de qualité de vie, de lien social, voire à leurs besoins primaires de survie.

Dans un contexte de quête de sobriété dans nos rapports aux ressources, la qualité de l'habitat s'évalue à l'aune de la capacité de tous les acteurs à produire des espaces désirables.

16

Cette qualité ne se résume pas au fait d'être abrité sous un toit, même si le **logement** est LE domaine majeur des politiques publiques de l'habitat. Elle dépend de la qualité des interactions au sein de la « **Cité** » entre le « dedans » du logement et le « dehors », de la proximité d'accès aux fonctions ou services utiles aux habitants, ainsi que de l'organisation spatiale, sociale, temporelle du **travail** et aux équilibres entre vie personnelle et professionnelle. Elle est impactée par le poids des **mobilités** générées pour garantir l'accessibilité à l'ensemble des fonctions économiques, sociales et environnementales. Ces interactions ont lieu au sein d'un **espace aménagé** dont l'organisation influe sur le dynamisme, le maintien de la cohésion sociale et la capacité à prévenir les causes de relégation sociale et territoriale préjudiciable à la qualité de vie. L'aménagement de l'espace constitue une des prérogatives majeures des institutionnels qui s'appuient sur toute la chaîne des acteurs de l'**économie du secteur** de l'habitat, puissant levier de l'amélioration des conditions d'habitat et de la qualité de vie des normands. Ainsi, le contour de l'étude a été volontairement appréhendé de façon très large au-delà de l'espace privé et du simple logement. Le choix des domaines déterminants de l'écosystème de l'habitat s'est porté sur les **six grandes thématiques ci-contre**.



- **La structure de l'avis**

Dans l'ensemble de l'écosystème de l'habitat élargi à ces six domaines, le CESER s'est attaché à repérer les grandes tendances et les signaux faibles à l'œuvre, et à décrypter les enjeux les plus importants et les défis qui se posent aux acteurs, qu'il s'agisse des habitants, des acteurs économiques ou des opérateurs publics ou privés ainsi que des acteurs institutionnels qui pilotent et animent les politiques.

Le caractère structurant de certains éléments de contexte et d'enjeux a nécessité une présentation transversale résumée rapidement au début de cet avis et plus largement développée dans la Partie I du rapport d'étude. Il s'agit, d'une part, de quelques données de cadrage sur l'habitat en Normandie, et d'autre part, des défis transversaux posés par les dynamiques démographiques en Normandie ainsi que par l'évolution du climat. Le cadre global de la lutte contre le changement climatique est un incontournable pour envisager la stratégie, car les exigences de sobriété posées à la puissance publique réinterrogent de très près l'équation des modèles économiques de production et de consommation de ressources.

La seconde partie de l'avis expose la situation souhaitable et enviable résumée dans la **trajectoire cible à 2040**, ainsi que les enjeux et défis posés aux acteurs pour tendre vers cette trajectoire en partant de la situation actuelle.

Les préconisations qu'émet le CESER dans cet avis s'adressent tour à tour à tous les acteurs⁴ concernés. Le CESER les invite à les mettre en pratique entre aujourd'hui et 2040 pour amener la Normandie sur cette trajectoire souhaitable et enviable ciblée à terme. Le CESER recommande de s'y engager pour mener à un habitat qui concilie à la fois des réponses aux attentes des habitants, à leur qualité de vie, au respect des territoires, et au développement économique.

Les pistes préconisées ont été enrichies par les échanges avec les personnes auditionnées et s'appuient tout à la fois sur :

- l'analyse des grandes tendances à l'œuvre dans les façons d'habiter le territoire et les évolutions des besoins des habitants, de leurs attentes qualitatives et des moyens qu'ils sont en mesure d'y consacrer pour les satisfaire, ainsi que sur les risques et opportunités identifiés à partir de l'organisation actuelle de la gouvernance des politiques de l'habitat, décrites également dans la Partie I du rapport d'étude,
- l'état des lieux détaillé dans la Partie II du rapport, présentant la situation actuelle en Normandie et les enjeux identifiés pour atteindre la trajectoire cible, dans les six domaines consacrés **au logement, à l'espace aménagé, à la vie dans la Cité, au rapport au travail, à la mobilité et à l'économie du secteur.**

⁴ Différents acteurs, extrêmement variés : l'État et les collectivités, impliqués à différents niveaux dans les politiques publiques de l'ensemble des six champs étudiés, les divers opérateurs, agences, établissements ou organismes relais, les acteurs économiques du logement, de l'aménagement, des mobilités, des services, les employeurs ainsi que les habitants eux-mêmes.



Les pistes sont toutes à mettre en regard les unes des autres sur l'ensemble des champs de l'habitat.

Elles oscillent, selon les cas, **entre interpellation sur les grands enjeux** et sur les réflexions à lancer, **et propositions plus opérationnelles**, que l'étendue du champ de l'étude ne nous a toutefois pas permis d'approfondir systématiquement au regard des délais impartis pour sa réalisation.

Le choix a été fait de pointer plus particulièrement celles relatives aux évolutions souhaitables dans la **gouvernance institutionnelle des politiques de l'habitat** en tenant compte des marges de manœuvre d'ores et déjà avérées ou à développer.

Note au lecteur

Pour une meilleure compréhension des rôles des principaux acteurs institutionnels, particulièrement nombreux dans le champ de l'habitat, on se réfèrera à l'annexe de l'avis résumant très succinctement le paysage de la gouvernance dans l'habitat et l'articulation des documents réglementaires les plus structurants auxquels il est fait référence dans l'avis. Ils sont développés plus largement dans le rapport⁵.

⁵ Cf. Annexe de l'avis (Synthèse en référence à la Partie I – Chapitre 4 du rapport « Gouvernance dans l'habitat »).

I- L’habitat en Normandie : contexte pour la stratégie

1. Données de cadrage sur l’habitat en Normandie⁶

Pour appréhender une partie des enjeux qui se posent aujourd’hui aux acteurs de l’habitat en Normandie, il est utile d’en rappeler quelques caractéristiques principales.

1.1 L’héritage normand

L’espace normand hérité de sa géologie ou de son histoire économique et sociale présente de multiples facettes. Citons par exemple la présence de la Seine ou des marais structurant le paysage et l’occupation du territoire, les développements créés de toute pièce, qu’il s’agisse de la Ville du Havre et son port à des fins économiques ou commerciales ou des nombreuses colonies balnéaires à des fins touristiques, ou encore les aménagements d’espaces naturels typiques des marais du Cotentin ou de l’histoire agricole normande. Cette richesse patrimoniale, culturelle, naturelle contribue aujourd’hui à la qualité de vie que les habitants reconnaissent à leur territoire. Ils en partagent aussi de diverses manières une histoire difficile faite de vulnérabilités, de précarités mais aussi riche de solidarités : certains ont dû se contenter d’habitats refuges plus que précaires durant les grandes crises ou périodes troublées, d’autres sont logés dans les nombreuses cités ouvrières témoignant de l’histoire industrielle et minière de la région. Enfin, la reconstruction d’après-guerre a créé un important patrimoine et, plus tard, de grands ensembles relégués en périphérie des grandes villes.

Les expériences architecturales et urbaines de construction, ou de reconquête des espaces, auxquelles ces épisodes ont donné lieu structurent encore aujourd’hui la configuration spatiale et sociale de l’habitat normand.

1.2 Les Normands dans leur habitat

En termes de population, la Normandie se situe au 10^{ème} rang des 13 régions métropolitaines et compte 5,1 % de la population nationale. Elle présente une forte hétérogénéité de répartition géographique. En matière d’organisation spatiale, la région se caractérise par un maillage important de pôles urbains, notamment de villes moyennes dont l’aire d’influence irradie proportionnellement bien le territoire. Mais elle présente aussi une dynamique de métropolisation et d’étalement urbain toujours à l’œuvre malgré une population désormais en déclin.

⁶ Cf. Partie I du rapport - Chapitre 1.1 et 1.2 « Données de cadrage sur l’habitat en Normandie ».

Le niveau de vie moyen s'établit aussi au 10^{ème} rang, mais cache de fortes variations territoriales du taux de pauvreté de la population, accentué quand la proportion de familles monoparentales est élevée.

Enfin, dans le domaine du logement en particulier, la Normandie présente des écarts significatifs avec le niveau national qui méritent d'être soulignés. Les Normands sont davantage propriétaires ; ils bénéficient plus souvent de maisons individuelles y compris dans le parc social. La part qu'il occupe dans l'ensemble du parc représente 21 % des logements, place la Normandie au 3^{ème} rang des régions métropolitaines.

2. Les défis transversaux posés aux acteurs de l'habitat⁷

2.1 Le défi démographique

Avec une population en déclin, les dynamiques démographiques en Normandie sont dorénavant façonnées par l'évolution de la composition des ménages ou par les migrations inter-territoires. La région vieillit également beaucoup plus rapidement qu'ailleurs.

Un nouveau défi démographique se pose donc à l'ensemble des acteurs de l'habitat qui doivent assurer des conditions de logement, de mobilité, d'accès aux services, face à une population en baisse et vieillissante, en tenant davantage compte des nouveaux équilibres territoriaux par tranche d'âge, dans un contexte où les rapports entre générations vont continuer d'évoluer d'ici 2040.

2.2 Les défis liés à l'évolution du climat

- **L'enjeu transversal de la lutte contre le changement climatique**

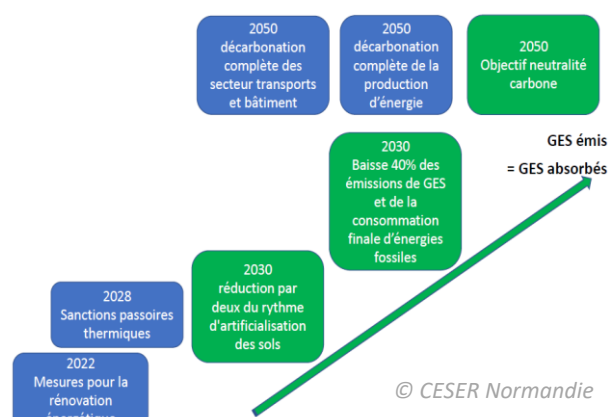
Les défis à relever face au changement climatique sont placés désormais au cœur de l'ensemble des politiques publiques, et particulièrement des politiques de l'habitat. Elles adaptent leur cadre d'intervention et les réglementations en vigueur à l'atteinte d'objectifs collectifs de lutte contre le dérèglement climatique pour maintenir l'habitabilité de la planète Terre. Ces défis pour le XXI^e siècle sont largement partagés par la communauté internationale à la suite de *l'Accord de Paris* de 2015 conclu lors de la COP 21. Il prévoit d'entrer dans une trajectoire qui limite le réchauffement climatique à un maximum de + 2°C en 2100, en référence à l'ère préindustrielle.

⁷ Cf. Partie I du rapport - Chapitre 1.3 « Population normande » et Chapitre 2 « Habitat et climat : données et enjeux transversaux ».

L'objectif intermédiaire est d'atteindre la neutralité carbone en 2050, à savoir l'équilibre entre les GES, Gaz à Effet de Serre, émis et absorbés.

Depuis presque une décennie, les ambitions sont transcrites dans les lois adoptées successivement qui ambitionnent d'accélérer la transition écologique de la société et de l'économie françaises pour respecter les trajectoires fixées, dont la plus récente est la loi Climat et Résilience (2021). Elle vise à accélérer la transition écologique dans tous les domaines du quotidien « consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir », avec 2 volets écologique et énergétique qui ont des impacts en matière d'urbanisme, de mobilité, d'habitat. Elle complète les orientations déjà fixées pour inverser la trajectoire du déclin de la biodiversité et restaurer les écosystèmes, traduites dans les SNB successives, Stratégie Nationale pour la Biodiversité.

L'objectif **ZAN**, Zéro Artificialisation Nette, consacre le principe de « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* »⁸, et devient l'allié du **ZEN**, zéro émission nette, pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Les **jalons posés à 2030** impactent fortement depuis les cinq dernières années toutes les dimensions de l'habitat, du logement à l'occupation de l'espace en passant par les mobilités, de façon assez soudaine mais à la mesure du sursaut nécessaire.



Alors que la recherche de sobriété⁹ collective est devenue un objectif, en appelant à une responsabilité partagée par tous, elle est encore souvent perçue comme une « injonction » à contribuer à la réduction des émissions carbone faute d'en percevoir immédiatement les effets bénéfiques en termes de qualité de vie.

Néanmoins, le choix retenu pour cette étude est de s'articuler autour du cap et des ambitions à 2050, conformes aux échéances annoncées par le GIEC et transposées dans les lois.

Rappelons en effet que la Normandie présente des risques importants au regard des projections alarmantes sur l'emballlement du climat et ses conséquences, évoquées dans le dernier rapport du GIEC, Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat.

⁸ Article L101-2-6 bis du code de l'Urbanisme, modifié par l'article 192 de la Loi Climat et Résilience – Chapitre III « *lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme* ».

⁹ Définition retenue de la sobriété : « *la capacité à atteindre le même niveau de satisfaction et à maintenir son bien-être avec moins de consommation* », (empruntée à Pierre Veltz - « *L'Économie désirable : sortir du monde thermo-fossile* »), en phase avec le socle de la vision du CESER (« *L'heure des choix* » - octobre 2019) d'un « *projet de développement qualitatif et novateur, produisant de la richesse et des emplois sans nuire à la qualité de vie* ».

Elle concentre d'importants risques climatiques¹⁰, et étant donnés les flux de circulation et de transit¹¹, elle présente une fragilité des équilibres entre émissions de GES et capacités de captation dans les écosystèmes. Enfin le rythme d'artificialisation des espaces reste en progression importante¹² avec des mouvements d'étalement urbain qui pèsent sur le foncier agricole et naturel.

- **Quelles sont les ambitions dans quelques grands domaines ?**

Dans le domaine du **logement**, l'ambition est d'amener 2/3 du parc national au niveau des classes énergétiques A à C grâce à une rénovation énergétique massive des bâtiments conduisant à un parc basse consommation en 2050. Les seules obligations portent sur la résorption des « passoires thermiques » (étiquettes F et G) de manière progressive jusqu'en 2034, mais la dynamique peine à s'installer.

La date butoir de 2034¹³ est encore largement méconnue des propriétaires : ils se heurteront pourtant à l'impossibilité de louer leur bien ou risquent de subir une « décote passoires thermiques » sur un marché immobilier qui surcote la « valeur verte » des biens bénéficiant de bonnes étiquettes énergétiques. Un risque se profile de voir l'offre du parc de logements amputée pour partie.

Dans le domaine de **l'aménagement**, le premier jalon posé pour atteindre l'objectif ZAN en 2050 est la diminution de moitié d'ici 2030 du rythme de consommation d'ENAF, Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers, obligeant à changer de regard sur l'artificialisation des espaces et la densification de la forme urbaine. Il revient à la Région de veiller aux équilibres infra territoriaux en se dotant de critères fiables et territorialisés de répartition de l'artificialisation, en complétant le SRADDET dans le cadre d'un dialogue renouvelé avec les EPCI¹⁴ qui devront s'y conformer dans leurs projets d'urbanisme. Cet exercice de territorialisation des objectifs de sobriété foncière est en cours en Normandie, piloté et animé par la Région.

Enfin dans le domaine des **mobilités**, l'ambition de neutralité carbone des transports terrestres en 2050 se traduit notamment par un calendrier d'interdiction progressive à la

¹⁰ Plus de 100 000 résidents, logements et emplois sont localisés dans les ZPNM, zone potentiellement sous le niveau marin et concernés par le risque de submersion marine. Cela représente potentiellement 15 % de la richesse régionale dégagée, concerne 1 emploi sur 10, et 6 % du parc régional de logements.

¹¹ La Normandie dispose du 3^{ème} plus dense maillage en infrastructures routières de France métropolitaine.

¹² Le rythme d'artificialisation est cinq fois plus rapide que la croissance démographique, situant la Normandie au 2^{ème} rang en France métropolitaine.

¹³ Réglementation en vigueur pour la résorption des passoires thermiques (étiquettes énergétiques F et G) :

*Pour la location : 2023 : gel des loyers – 2025 : interdiction de louer les classes G – 2028 : interdiction de louer les classes F – 2034 : interdiction de louer les classes E ;

*Pour la vente : 2022 : obligation de réaliser un audit énergétique, en plus du DPE, diagnostic de performance énergétique, prévoyant tous les travaux à réaliser en cas de revente du bien de classe F et G (maison individuelle ou immeuble en monopropriété) - à partir de 2025 pour les classes E - à partir de 2034 pour les classes D. L'acheteur n'a pas l'obligation d'effectuer les travaux, sauf s'il achète pour louer.

¹⁴ Les documents d'urbanisme SCoT et PLUi doivent avoir intégré toutes les règles du SRADDET d'ici 2026 et 2027.

circulation des véhicules les plus polluants entre 2023 et 2025¹⁵, et par l'interdiction de vente des voitures neuves à moteur thermique en 2035. Les bassins de mobilité mis en place par les Régions doivent permettre une meilleure collaboration entre territoires et entre collectivités, employeurs et usagers pour adapter les solutions de mobilité aux réalités du quotidien des déplacements des habitants.

Malgré l'intérêt compris et admis par de nombreux acteurs d'engager leurs organisations dans les trajectoires tracées, le cadrage est perçu comme particulièrement contraignant, qualifié de « mur » difficile à franchir au regard des priorités assignées aux politiques publiques de l'habitat, ainsi qu'au regard des ruptures fortes que vont nécessiter la quête de sobriété dans les modèles, les habitudes installées et les moyens financiers des ménages.

Les Régions détiennent une grande part des marges de manœuvre possibles pour agir sur cette trajectoire. Elles pilotent diverses stratégies régionales en matière d'aménagement du territoire ou d'énergie/climat. Elles disposent de compétences propres (transports et infrastructures notamment), ou bien encore elles mettent en place, comme c'est le cas en Normandie, des dispositifs d'accompagnement à la sobriété énergétique des acteurs économiques et des ménages pour relayer les outils nationaux.

¹⁵ Le calendrier a été accéléré dès 2022 dans l'agglomération rouennaise classée ZFE-m (zone à faible émission mobilité), puis sera étendu aux autres grandes agglomérations normandes en 2024.

II- La trajectoire cible à 2040

La trajectoire cible décrit le futur souhaitable dans le domaine de l'habitat, cohérent avec la « vision pour vivre en Normandie en 2040 ».

La situation visée en 2040 pour un parcours résidentiel de qualité¹⁶

1. Un parcours résidentiel inclusif pour tous

Les conditions optimales de réalisation du parcours résidentiel des Normands, propre à chaque individu et adapté à chaque étape de sa vie, sont réunies. L'offre de **logements** abordables et accessibles répond aux besoins en quantité et en qualité liés à la typologie des ménages, aux situations de handicap ou à l'avancée en âge des Normands. Elle permet d'assurer prioritairement un logement digne pour tous ainsi qu'un toit aux Normands les plus démunis pour les accompagner jusqu'au logement, elle respecte la diversité des modes d'habitat et lève ainsi les freins éventuels à la mobilité résidentielle.

Ces transitions se sont faites à un coût socialement acceptable, malgré les forts besoins de financement liés à la remise en état ou aux normes des logements indignes ou énergivores, notamment pour les particuliers qui ont pu être efficacement accompagnés. Le challenge énergétique face aux enjeux du changement climatique a donné l'occasion aux acteurs économiques du parc de logements de traiter de façon systémique les rénovations, la résorption des passoires thermiques et la sobriété dans la consommation des ressources et dans les émissions carbone ainsi que les aspirations et les attentes nouvelles des habitants dans l'usage de leur logement.

Les acteurs des politiques publiques du logement portent efficacement le basculement du modèle de production de logement du neuf, contraire aux objectifs de densification, vers la rénovation. Ils se sont tous dotés de moyens d'observation et d'indicateurs pour approcher plus finement les besoins en logement, limiter la production superflue, réduire la vacance dans le parc, mieux mesurer et évaluer sur les marchés locaux l'effet levier des dispositifs nationaux de défiscalisation immobilière davantage ciblés sur les rénovations. L'ensemble des acteurs adaptent les outils facilitant l'accès au logement, y compris à la propriété immobilière, en fonction des besoins spécifiques et au plus près des habitants, en s'assurant qu'ils aient une parfaite connaissance et l'accès à leurs droits.

2. Une densification acceptable au sein de territoires de vie polyfonctionnels et bien maillés

Les collectivités changent leur manière de penser l'habitat dans tous ses champs. Mieux dotées en ingénierie et mieux accompagnées, disposant d'outils d'observation et de connaissance du territoire coordonnés au niveau régional, elles prennent en compte les enjeux d'un **aménagement durable du territoire**, propice à lutter contre les inégalités, et la

¹⁶ Un tableau synthétique présentant la trajectoire cible classée selon les quatre grands piliers du développement durable, en référence à celle de la « Vision à 2040 », figure en préambule de la Partie II du rapport.

convergence des enjeux de sobriété foncière (ZAN) et carbone (ZEN) face à l'urgence climatique.

Grâce à davantage de poly fonctionnalités des espaces et au maintien du réseau et du maillage de villes moyennes, typiques à la Normandie, ou encore à la protection de la biodiversité et des espaces vulnérables, les collectivités relayent ces enjeux auprès des habitants, « éco-anxieux » et mus par le désir de propriété individuelle. Ceux-ci sont informés, associés aux projets d'aménagement, d'urbanisation, de qualité de l'eau et des sols. Les changements sont accompagnés sans injonction, grâce à une offre résidentielle plus désirable et mieux adaptée à leurs attentes. Les acteurs économiques, qui ont pris conscience que les conséquences de leurs choix d'implantation façonnent le territoire, au même titre que les décisions politiques des institutionnels ou que les choix faits par les habitants, participent aux réflexions d'aménagement des espaces. Les acteurs locaux, en responsabilité élargie sur le domaine de l'habitat, coopèrent dans leurs stratégies foncières et d'aménagement.

Cette coopération, désormais traduite dans des documents réglementaires coordonnés, évite les relégations et améliore la qualité de vie. Ainsi, les habitants jouissent d'une forme « urbaine » qualitative où l'offre de logements est adaptée dans un souci de renforcer la mixité sociale et résidentielle. Limiter la consommation foncière et la périurbanisation peut permettre de prévenir les tensions socio-économiques générées par les effets de gentrification ou de ghettoïsation sur certains territoires. Ceci permet d'envisager autrement l'avenir du modèle pavillonnaire : le mitage territorial n'est plus considéré comme inéluctable.

25

3. Sociabilité et vie citoyenne dans une Cité solidaire

Les citoyens ont le pouvoir d'agir pour ne pas « subir » leur habitat. Une nouvelle stratégie de « **faire la Cité** » comme un espace « durable » est instaurée face aux urgences climatiques, privilégiant l'écoute des besoins des habitants en matière d'usages des espaces. Elle garantit l'épanouissement au sein d'un habitat qui offre des espaces solidaires, de sociabilité et de citoyenneté, favorisant la mixité générationnelle dans de nombreux domaines, notamment dans celui du logement. La notion de proximité est légitime et soutenue, l'offre de services en proximité est accessible socialement et financièrement pour tous et l'accès aux commerces facilité.

Une politique publique de « l'attention » a été mise en œuvre au sein de la Cité pour tenir compte de tous les publics spécifiques, répondant aux besoins d'accompagnement social, d'adaptation des logements ou des parcours résidentiels et de vie quotidienne des individus, y compris à leur domicile conçu comme un lieu ouvert. L'accent est ainsi mis sur les conditions de vie, d'habitat, de mobilité quotidienne subie par les professionnels de « 1^{ère} ligne » qui interviennent à domicile. Leur accès à un logement proche des lieux où habitent les ménages et les seniors qui ont recours aux services à la personne est désormais permis par davantage de mixité sociale. Un cadre institutionnel protecteur permet le déploiement des emplois à domicile à la hauteur des besoins, notamment ceux liés au maintien en autonomie des Normands les plus âgés.

La lutte contre les inégalités d'accès aux services est l'affaire de tous les acteurs institutionnels qui y gagnent en retour en matière de cohésion sociale et territoriale, qu'il s'agisse de l'État, garant du socle des services publics de proximité, tels l'accès aux soins et à la santé ou à l'éducation, ou des acteurs locaux qui pensent l'accès aux services y compris culturels dans les documents réglementaires d'aménagement territorial.

De façon générale, les acteurs de toutes les disciplines du champ de l'habitat sont invités à dialoguer entre eux : logement, formation, santé, commerce, services, etc. et associent les habitants à ce dialogue. Les initiatives locales pour transformer la Cité, à la ville comme à la campagne, permettent de vivre la sobriété non comme une contrainte mais comme un gain en qualité de vie et contribuent à rendre acceptable l'alternative au modèle pavillonnaire, mieux appréciée dans un espace aménagé où la nature rend pleinement ses services écosystémiques.

4. Des modes de travailler et d'habiter mieux conciliés

L'habitat pour tous les actifs et les jeunes en mobilité ou en formation professionnelle est facilité au sein de logements abordables pour tous, prenant en compte les évolutions des **modes de travail** et des modes d'habiter. Les employeurs sont à l'écoute des tendances d'évolution des formes de travail et les modifications dans le rapport au travail. Ces dernières sont accompagnées pour permettre une meilleure conciliation entre vie personnelle et professionnelle, notamment lorsqu'elle se déroule « hors les murs » de l'employeur, voire en partie au sein du domicile avec le développement du télétravail. La Normandie, de par sa proximité avec l'Île de France, a joué un rôle de leader pour outiller l'observation, analyser, accompagner le développement du télétravail, et réfléchir sur les usages des locaux professionnels.

Les employeurs exercent leur liberté d'entreprendre en toute conscience de leur responsabilité sociale en assumant une partie de la responsabilité territoriale des mobilités pendulaires liées à l'éloignement entre domicile et travail, ainsi que des conséquences de la mobilité professionnelle contrainte sur l'habitat qui peuvent peser sur l'attractivité de certains métiers. Les employeurs sont en particulier mobilisés pour faciliter l'accueil et la mobilité professionnelle des saisonniers, des jeunes en formation et des jeunes en général, des métiers de « 1^{ère} ligne » non « télé-travaillables » dans les territoires, surtout les plus tendus, pour réduire leur dépendance aux transports. Ils améliorent la lisibilité et valorisent davantage auprès des salariés les dispositifs qu'ils contribuent à financer en faveur de l'accès au logement, de l'amélioration de l'habitat, ou de l'intermédiation locative.

Les acteurs publics soutiennent et peuvent s'appuyer sur le paritarisme comme un levier d'innovation en matière d'amélioration de la qualité de vie et des conditions de travail. Soucieux de rendre plus soutenable le rapport entre travail et habitat à l'échelle de leur territoire, ils associent les employeurs en amont dès la conception des stratégies territoriales de l'habitat et des axes d'équilibre des territoires contenus dans les programmes d'aménagement et d'urbanisme. Ils ont conditionné l'ensemble des aides publiques aux implantations nouvelles, ou déjà présentes, aux démarches socialement et environnementalement responsables des entreprises.

5. Proximité et sobriété des flux, l'affaire de tous

Les modèles de développement des espaces, longtemps facteurs de flux de mobilité et de fracturation du territoire par le jeu de la périurbanisation, sont désormais mieux maîtrisés. Avec le développement d'un outillage d'observation, la structuration spatiale des fonctions est repensée pour limiter l'étalement urbain subi et réduire les flux, notamment les flux pendulaires domicile/travail, et contribuer à la sobriété collective dans les déplacements. Elle vient en complément de l'amélioration technologique des offres de transport (décarbonation des mobilités, mobilités douces, fluidité, report modal...) ou de l'accroissement du prix de l'énergie, solutions à elles seules insuffisantes au regard de la trajectoire de décarbonation à atteindre à 2050 et des enjeux de santé publique liés à la qualité de l'air dans une région de fort transit comme la Normandie. Le poids du renchérissement du coût de ces déplacements, parfois socialement inacceptable, est moins prégnant pour les ménages, notamment les plus modestes, grâce au retour à une plus grande proximité, limitant le poids des transports dans la vie quotidienne.

Face au mur d'investissements qu'il a fallu honorer pour mettre les infrastructures au service des mobilités en mutation, l'effort se porte sur le maillage territorial des infrastructures routières et ferroviaires et des services individuels et collectifs de mobilité, alternative au tout voiture. Parallèlement, un important investissement est fait par les employeurs sur les plans de mobilité à l'occasion d'une réflexion plus globale menée sur les conditions d'utilisation optimisée des locaux professionnels, plus polyfonctionnelle. La couverture numérique du territoire pour tous, sans zones blanches, indispensable à l'habitabilité, est accélérée grâce aux intérêts convergents des pouvoirs publics et des acteurs économiques et permet le déploiement de services qualitatifs d'accompagnement des mobilités des usagers tout comme l'accès aux services ou les nouvelles formes d'organisation du travail.

Les acteurs avancent collectivement sur la sobriété des mobilités : les EPCI coopèrent pour dépasser les échelles administratives et appréhender la réalité des flux et des besoins de mobilité, associent à leurs réflexions les employeurs, conscients de leur responsabilité sociale et territoriale, accompagnant ainsi les efforts demandés aux individus pour une plus grande sobriété dans leurs usages.

6. La culture du ré-habitat : l'avenir est dans l'existant

Après une prise de conscience partagée sur le fait que le rythme de la construction neuve n'apportait pas de solution soutenable à l'évolution souhaitable des formes d'habitat, plus qualitatif pour tous, performant énergétiquement, et répondant de façon plus systémique aux besoins des Normands, une nécessité s'est imposée aux **acteurs économiques** de l'ensemble de la chaîne de valeur de l'habitat. Anticipant ce besoin de temps long, ils ont opéré un basculement dans leurs priorités au profit des rénovations des bâtiments et des logements.

Un dialogue avec les habitants a permis de revoir la notion de « surface utile ou habitable » répondant aux nouveaux usages, améliorant les conditions de vie dans l'existant, et offrant un projet social partagé, à même d'amener les promoteurs vers davantage de mixité sociale

dans le logement. Devant le coût des rénovations thermiques qui représentait un mur d'investissements pour les bailleurs publics, privés et les propriétaires et copropriétaires occupants, la convergence et la lisibilité dans les aides publiques ont permis à un maximum de particuliers de rénover et d'adapter les logements, de remettre sur le marché une partie du parc, de faire baisser la vacance et les tensions en certains points du territoire.

Les filières économiques portant cette culture du ré-habitat sont constituées autour de produits innovants et adaptés, fournis par des professionnels qui ont organisé la montée en compétences, portés par les architectes qui promeuvent le choix de procédés constructifs cohérents avec les enjeux de décarbonation, et adaptent la conception aux évolutions constatées des usages dans l'occupation des biens. L'ensemble du secteur valorise le réemploi des matériaux, le recyclage, et l'utilisation de matériaux biosourcés, dans le cadre d'un modèle économique équilibré appuyé sur des filières d'approvisionnement sécurisées. Un bond qualitatif est réalisé dans la conception des logements durables et de la nouvelle forme urbaine, grâce à ces offres plus vertueuses, « mieux disantes » socialement et environnementalement.

III- Constats, enjeux et pistes pour agir

1. Brève revue des quelques tendances générales d'évolution identifiées à 2040¹⁷

1.1 Des tendances en rupture

L'observation de certaines attentes exprimées par les habitants, ou trajectoires esquissées par les professionnels ou les institutionnels de l'habitat, renseigne sur les risques de rupture avec des tendances lourdes en cours. **Ce bref exposé introductif permet de contextualiser les propositions faites aux acteurs pour cheminer vers le futur souhaitable à 2040.**

- **Tout d'abord, en matière démographique, les tendances lourdes au vieillissement vont induire des changements profonds à terme dans les manières d'habiter dans la cité.**

Pour garantir l'autonomie des personnes, il s'agira d'adapter les espaces de vie aux besoins d'une population qui avance en âge et aspire à se maintenir de plus en plus longtemps à domicile. Selon la façon dont les solidarités familiales et la mixité intergénérationnelle résisteront au mouvement de fond de décohabitation, le vieillissement générera des besoins d'accompagnement auxquels le secteur de l'aide à la personne doit se préparer. Parallèlement, des innovations existent pour prolonger l'autonomie à domicile souhaitée, qu'elles soient à leur initiative, comme c'est déjà le cas avec les habitats participatifs, ou portées par les pouvoirs publics, comme les habitats intergénérationnels. L'approche du vieillissement, aujourd'hui traitée institutionnellement par le secteur médico-social, va devoir évoluer et se diversifier.

- **Dans un autre registre, les urgences écologiques continuent à gagner du terrain dans les consciences, même si le chemin à parcourir reste encore long en matière de pratiques de sobriété collective.**

Elles se heurtent en effet aux contradictions individuelles, sans compter qu'une fraction de la population, certes faible, reste climatosceptique ou confiante envers la capacité du progrès technologique à repousser sans cesse les limites. Néanmoins, le rapport des individus à la nature et leur conception des espaces de vie et d'habitat se sont sensiblement modifiés. Les attentes qu'ils expriment ont pu aller pour certains jusqu'au rejet, au regard de la concentration dans les grandes villes et de ses nuisances au lendemain de la crise sanitaire.

- **En matière de comportements de consommation, un consensus semble se construire peu à peu autour de l'idée que notre mode de consommation a un fort impact environnemental.**

Les croyances dans un accès illimité aux ressources sont bousculées, et l'engouement pour la réutilisation et le réemploi traverse désormais de nombreux comportements d'achat dans le

¹⁷ Cf. Partie I - Chapitre 3 du rapport « La revue des tendances d'évolution de l'habitat à 2040 ».

domaine du logement ou des équipements. Des aspirations pour réorienter l'économie vers davantage de sobriété s'expriment vis-à-vis des politiques nationales ou territoriales. Ce phénomène laisse entrevoir un glissement progressif de valeurs entre l'attachement à la propriété matérielle d'un bien en réponse à un besoin progressivement délaissé au profit du seul usage du bien. Une économie plus circulaire peut trouver un ancrage et se développer à la faveur de ce mouvement.

- **Enfin des valeurs de solidarité, de partage, d'égalité semblent recherchées**

Il en est de même de la proximité familiale et entre amis dans les choix des lieux de vie, rappelant la place des relations sociales dans le cadre de vie, porteuses d'enjeux de cohésion. Ce sont autant d'aspirations qui doivent pouvoir s'exprimer sans être bridées par des contraintes de distance trop fortes.

Certaines autres pratiques alternatives émanant d'habitants, pour certains regroupés en grappes¹⁸, ou d'acteurs économiques de l'habitat, diversifiées et à l'image de l'hétérogénéité des situations individuelles, seront signalées au gré des développements qui suivent.

Les acteurs devront garder à l'esprit ces aspirations en rupture avec les tendances lourdes et ne pourront les ignorer dans la déclinaison des politiques publiques de l'habitat, voire auront tout intérêt à prendre appui dessus.

1.2 Des aspirations à l'habitat individuel ancrées mais contradictoires

Force est de constater que l'aspiration sociale dominante en matière d'habiter reste la maison individuelle avec jardin, servi par le développement du modèle pavillonnaire périurbain qui répond au besoin d'espace et de nature. Ce besoin ne peut être aujourd'hui satisfait qu'en s'éloignant des zones urbaines, où concentration rime avec nuisances, pression et renchérissement foncier. L'éloignement est néanmoins souvent « subi » par les habitants, contraints à s'écarter des centres urbains pour trouver un habitat financièrement accessible. Ils sont davantage soumis à la dépendance à la voiture, entretenue par la spécialisation fonctionnelle des espaces. Cette situation génère de forts motifs d'insatisfaction et alimente le sentiment de relégation territoriale.

Il ne s'agit pas de dénoncer ces contradictions dont la responsabilité n'incombe pas aux seuls individus, mais leur persistance doit être intégrée par les politiques publiques au regard notamment des objectifs de sobriété collective dans la consommation des espaces.

Elles appellent des propositions d'aménagement d'espaces plus « désirables » proposant une densification « acceptable », redonnant une place au vivant et à la nature en milieu urbain. Il s'agit de permettre d'exercer l'ensemble des fonctions sociales dévolues à

¹⁸ Rappel de la notion de « grappes », largement développée dans la phase exploratoire « Vivre en Normandie en 2040 » (octobre 2017) : rencontre éphémère d'individus, fondamentalement individualistes, au gré de leurs intérêts communs ou vulnérabilités communes, facilitée par la généralisation des usages numériques.

l'habitat : vivre, se loger, bouger, accéder aux services dont la santé, la culture, la formation, les loisirs etc., travailler, s'approvisionner et s'épanouir¹⁹ dans un rapport de proximité à même de réduire l'empreinte carbone.

2. Le domaine du logement²⁰ : un parcours résidentiel inclusif pour tous

Les politiques de l'habitat sont complexes et dominées largement par les problématiques du logement et de l'hébergement, particulièrement prégnantes. « *Se loger* », c'est en effet une des 13 dimensions de la qualité de vie mesurée par L'INSEE. Dans ses enquêtes sur les conditions de vie des ménages, l'INSEE relève une perte de satisfaction générale au regard du logement au fil du temps en Normandie. La Normandie n'est certes pas classée parmi les zones dites « tendues » au regard du zonage national défini par l'Etat car elle dispose d'un parc social important, la situant au 3^{ème} rang des régions²¹, et qualifié d'abordable au regard des loyers de sortie pratiqués. Néanmoins, le marché du logement dans son ensemble peut connaître des pressions sur certains territoires qui interrogent les conditions du déroulement du parcours résidentiel des Normands et la manière d'assurer la qualité de ce parcours à l'horizon 2040. Ce marché est dominé par le caractère très localisé de la rencontre entre l'offre et la demande, dont l'accentuation est attendue au vu des efforts de sobriété collective requis dans les déplacements.

Deux enjeux principaux sont retenus : d'une part, conserver aujourd'hui l'avantage comparatif qui existe encore dans le parc social normand et éviter qu'il ne s'effrite à l'horizon 2040, et d'autre part, contrebalancer les effets de gentrification et de renchérissement du foncier qui impactent le parcours résidentiel des 5/6^{èmes} de la population normande ne résidant pas dans le parc social.

Chaque infra-territoire présente ses propres spécificités de densité de population, de volume d'emplois, de composition du parc (offre de logement social, taux de résidences secondaires), de performance énergétique, de vacance dans le parc, d'ancienneté des logements, ou encore d'habitat dégradé ou indigne. Le flux observé de constructions neuves, particulièrement important au regard de la dynamique démographique en baisse, reste le mode dominant de production²² de logements dans le parc privé comme dans le parc social, sans pour autant résoudre l'ensemble des besoins là où ils sont localisés, sachant que la capacité du « neuf » à renouveler le parc se limite à environ 1 % du volume du parc total par an.

¹⁹ Cf. Partie I Chapitre 3-4.3 « Aménager l'espace autrement : l'urbain « désirable » (concept ville du ¼ d'heure).

²⁰ Cf. Partie II du rapport – Chapitre 1 « Le logement ». 2. « état des lieux et principaux enjeux ».

²¹ Le parc social représente 1/5^{ème} du parc, la moitié du parc étant situé en Seine-Maritime qui représente 38 % de la population normande. Le parc social loge 1/6^{ème} des Normands (alors que les 3/5^{èmes} y seraient éligibles).

²² Les modes de production de logements sont principalement la construction neuve, la réhabilitation de bâtis existants avec éclatement des surfaces en lots ou regroupement, ou leur réaffectation à un usage d'habitation.

Dans la mesure où la quasi-totalité des logements est donc déjà construite à l’horizon 2040, il est légitime de raisonner prioritairement sur la capacité du parc existant à enrichir l’offre de logements, à proposer des solutions adaptées aux besoins des habitants pour améliorer les parcours résidentiels et d’accès de tous les Normands au logement « abordable »²³.

Il s'agit bien d'adopter une double approche des besoins en logement tant en volume qu'en qualité, pour réunir l'ensemble des critères sociaux, environnementaux, économiques qui fondent la qualité de notre habitat.

2.1 Permettre un parcours résidentiel inclusif pour tous

L'esprit de l'ensemble des textes contemporains relatifs aux politiques du logement se résume par la volonté de faciliter l'accès, le maintien dans le logement et l'accompagnement des publics en situation difficile. Il s'agit de répondre aux enjeux d'inclusion et de mixité sociales face à des situations de mal logement ou de non-logement qui perdurent. Un outillage a été construit pour repérer localement et très précocement les situations à risque et ainsi prévenir les expulsions locatives et enrayer le sans-abrisme. L'Etat définit les publics dits « prioritaires » et les Départements actionnent les outils visant à faire respecter le Droit Au Logement et à l'Hébergement devenu « Opposable » (DALO-DAHO). Il s'agit d'un des 3 piliers de la stratégie nationale du logement : *« construire plus, mieux et moins cher, répondre aux besoins de chacun, notamment les plus fragiles, et améliorer le cadre de vie sur tout le territoire »*.

Les outils financiers et réglementaires restent sous la maîtrise centralisée de l'État, qui ne s'est jamais départi de ses compétences en matière de politique « logement ». Elle est régie par un zonage géographique national défini en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Ce classement décisif pour les communes détermine en effet le caractère plus ou moins « aidé » des prêts et subventions (niveau des taux, couverture, durée, etc.) dédiés à la production ou l'amélioration des logements sociaux, l'éligibilité à certains dispositifs fiscaux, et conditionne le niveau des loyers de sortie.

La prise en compte des particularités des zones de province est difficile dans le cadre des fonds contingentés issus d'une répartition dominée par un tropisme parisien faisant la part belle aux régions les plus tendues. Aujourd'hui, le classement des communes normandes au regard du zonage national génère des financements aidés proportionnellement « moins sociaux » en raison de la relative faiblesse de la « tension » sur le logement social. Globalement, les acteurs locaux remettent régulièrement en cause la robustesse des outils de diagnostic des besoins utilisés pour asseoir les stratégies locales à moyen/long terme en Normandie. Les producteurs de logements publics ou privés ou les collectivités qui portent des projets de logement social sont donc placés, de fait, en concurrence pour obtenir les

²³ Logement abordable, défini comme satisfaisant l'adéquation entre revenus des ménages et coût du logement.

aides à la pierre sur les enveloppes redistribuées par l'Etat dans la région, restreintes et non extensibles.

Malgré l'importance prise par l'urgence sociale et la lutte contre la pauvreté, ainsi que l'encouragement à promouvoir une offre satisfaisante pour tous, le nombre de recours DALO²⁴ témoigne de réelles difficultés d'accès au logement social pour l'ensemble des publics vulnérables et de dysfonctionnement des passerelles entre l'hébergement et le logement²⁵. Dans un contexte de vieillissement plus rapide de la population, il est à craindre également que les situations de précarité et d'exclusion touchent de plus en plus des personnes qui avancent en âge, également des personnes en situation de handicap, et pour lesquelles les structures d'accueil et d'hébergement, pas suffisantes, ne sont pas conçues et devront s'adapter.

Si les acteurs locaux n'ont pas de prise directe sur la refonte des règles nationales de zonage, les efforts doivent porter sur la mise en œuvre de solutions imaginées localement pour rendre l'offre plus inclusive et mieux répartie sur le territoire en fonction des caractéristiques sociales des habitants²⁶.

2.2 Adapter l'offre de logements aux enjeux démographiques et aux évolutions des modes de vie et faciliter la mobilité résidentielle

Des problématiques importantes existent à l'échelle de l'ensemble du parc des logements normand. Il présente des besoins d'adaptation en raison tout d'abord de la modification des enjeux démographiques dans une Normandie qui vieillit plus rapidement qu'ailleurs. La déformation de la pyramide des âges tout comme l'évolution de la taille des cellules familiales impactent l'offre qui doit pouvoir apporter des réponses à tous les âges de la vie²⁷.

En Normandie un virage important est à faire pour adapter le domicile et ses équipements afin de s'y maintenir en autonomie, ainsi que pour passer d'une offre de grands logements familiaux à de plus petits logements répondant mieux aux tendances de décohabitation qu'il faut observer de près.

²⁴ Cf. évolution des recours « DAHO » en Partie II – chapitre 1 – 2.5.3. Elle révèle une tendance à la hausse très forte dans le Calvados corrélée avec la plus forte ancienneté moyenne des demandes d'attribution.

²⁵ L'hébergement désigne le toit donné aux publics qui n'en ont pas. Le logement désigne le local à usage d'habitation occupé par un ménage (ensemble des occupants d'un même logement, à partir de 1 personne).

²⁶ À noter qu'en Normandie, certaines des communes soumises à des obligations de rattrapage des quotas de logements sociaux en vertu de la loi SRU Solidarité et Renouvellement Urbain n'ont pas fait le choix de s'engager dans un contrat de mixité sociale avec l'État pour faciliter le respect des objectifs. D'autres au contraire introduisent des clauses visant à inclure un quota minimum de logements sociaux dans chaque nouvelle réalisation.

²⁷ En 2050, il est estimé que 23 % des ménages seront constitués de personnes seules, contre 15 % en 2010.

Quelques tendances déjà repérées à observer : Le regard sur le domicile évolue : il s'est refermé brusquement et temporairement sur les personnes durant la crise sanitaire. Dans un environnement extérieur anxiogène, et il a été pour certaines familles fortement réinvesti comme un espace de bien-être et comme un lieu rassurant dans un environnement extérieur anxiogène. Dans le même temps, sa porosité s'est accélérée notamment avec le télétravail, générant des attentes en termes de flexibilité pour intégrer de nouveaux usages tout en conservant ses rôles de convivialité et de cocon protecteur.

Les habitants se questionnent sur le confort d'usage de leur domicile, et de plus en plus sur les gains en sobriété qu'ils pourraient réaliser notamment dans le contexte de forte hausse des prix de l'énergie, mais leurs investissements dans cette direction dépendent fortement des accompagnements liés aux politiques environnementales.

Les changements de situation familiale ou professionnelle, les possibles ruptures de parcours, l'avancée en âge et le recul de l'âge de la transmission patrimoniale, les besoins de mobilité qui en découlent, provoquent chez certains une prise de conscience du caractère parfois irrationnel de l'acte d'achat immobilier compte tenu du contexte de raréfaction et de renchérissement du foncier, composante essentielle du coût du logement, le rapport à la propriété va évoluer notamment chez les jeunes générations donnant la primauté à l'usage d'un bien plus qu'à sa possession.

Parallèlement, des innovations sont portées par des concepteurs ou des opérateurs du logement, proposant le partage de certaines fonctions ou services rendus par le logement pour optimiser les coûts d'usage des équipements ou les emprises foncières.

Ensuite, le constat de la forte hausse de la vacance dans le parc global de logements durant la dernière décennie montre qu'elle n'est pas uniquement localisée dans les territoires ruraux à faible dynamique démographique puisqu'elle est également observée dans les aires urbaines où le taux d'effort de construction a pourtant été trois fois supérieur à la croissance des ménages. Sans doute révélatrice d'une inadaptation de l'offre à la demande, ses causes peuvent être multiples : volume de logements satisfait, localisation peu judicieuse, prestations inadaptées en raison de l'ancienneté du parc ou de son caractère énergivore, parc non-décent, voire potentiellement indigne exposant ses occupants à des risques, défaillance de l'indicateur, etc.

Aussi l'ensemble des acteurs de l'habitat doit caractériser plus finement la vacance dans le parc de logements et pousser leur réflexion sur les efforts à produire pour les rendre à nouveau disponibles.

Enfin, des critères d'habitabilité au regard de notions très normées comme la surface habitable ne correspondent plus forcément aux aspirations des habitants, notamment celle de renouer avec la nature. Ces nouvelles attentes sont rarement satisfaites dans l'offre telle qu'elle est déployée actuellement en milieu urbain.

Faute d'être suffisamment adaptée et désirable, cette offre entretient les préférences pour des localisations périphériques de plus en plus éloignées qui proposent un cadre de vie aujourd'hui encore perçu comme davantage désirable.

2.3 Proposer des logements qualitatifs : performance énergétique et sobriété

Nous avons exposé plus haut les exigences liées à la lutte contre le changement climatique et ses conséquences sur les logements, dont certains subiront une décote « passoire thermique », voire seront retirés du parc faute de pouvoir être loués à partir de 2034, quand d'autres bénéficieront d'une surcote « valeur verte » parce qu'ils répondent aux exigences réglementaires de performance énergétique. En Normandie la situation au regard de la performance énergétique du parc de logements, plus individuels qu'en moyenne, et du volume de passoires thermiques²⁸ est plus préoccupante qu'ailleurs et les difficultés très inégalement réparties. C'est notamment le cas des co-propriétés, ou encore, bien que moins alarmant, celui du parc social, ce qui et s'avère particulièrement préjudiciable au regard de l'enjeu social d'accueil des ménages modestes davantage exposés à la précarité énergétique.

L'action en faveur d'un logement qualitatif et durable pour tous et à tous les âges en Normandie doit répondre à une série d'enjeux : d'une part, l'inclusion sociale dans l'accès au logement, d'autre part, la coopération entre acteurs dans la recherche des solutions pour adapter l'offre aux demandes et faire face aux défis sociaux et environnementaux posés à l'habitat en 2040. Enfin la recherche de davantage de marge de manœuvre locale doit assurer une régulation face aux distorsions potentielles du marché qui pèsent sur la qualité du logement et de l'habitat en général.

35

Ces interpellations, destinées aux acteurs du logement, sont complétées par quelques propositions d'actions, ci-dessous, à lire bien entendu en regard de celles développées plus loin dans les autres champs de l'habitat, en direction des aménageurs ou acteurs de l'immobilier et de la construction dont le modèle économique de production de logements neufs sera nécessairement réinterrogé.

Enjeu		Propositions d'actions
Un parcours résidentiel inclusif pour tous	L'amélioration du droit au logement et à l'hébergement pour tous	➤ Travailler sur les freins à l'accueil des sans-abris et sur leurs conditions d'hébergement ➤ Prendre en compte l'avancée en âge des publics en situation de sans-abrisme, en adaptant les conditions d'accueil dans les dispositifs d'hébergement ➤ Mobiliser les bailleurs sociaux sur le traitement des urgences sociales pour prévenir les situations d'expulsion, notamment celles liées aux changements brusques de situations personnelles
	Des logements abordables pour tous les publics	➤ Soutenir la production du logement social pour conserver l'avantage comparatif du parc normand, redorer l'image du collectif ➤ Développer une offre de logements intermédiaires (pour rappel 16,6 % des Normands logés dans le parc social, 60 % d'entre eux éligibles)

²⁸ Volume estimé de logements à faire muter vers les classes énergétiques A, B, ou C : 60 % du parc social, 58 % du parc global (qui comptent respectivement 5,8 % et 14 % de passoires thermiques).

Enjeu		Propositions d'actions
Un parcours résidentiel inclusif pour tous (suite)	Des logements abordables pour tous les publics	➤ Améliorer l'information des usagers sur l'accès au logement, notamment sur les dispositifs d'accompagnement : les garanties locatives, les dispositifs d'intermédiation locative ➤ Améliorer l'accès aux droits des actifs, des jeunes, des personnes en situation de handicap ➤ Entamer une réflexion concomitante entre l'État et les bailleurs sociaux sur la pratique des suppléments de loyer solidarité, contre-productive en termes de mixité sociale ➤ Renforcer la maîtrise du foncier : consolider et développer les offices fonciers solidaires, les observatoires locaux de l'habitat, des loyers, etc. ➤ Inventer ou imaginer des nouveaux leviers fiscaux et exploiter tous les leviers existants pour réguler le prix du foncier
Une offre de logements adaptée aux évolutions et contribuant à la quête de sobriété collective	Adaptation aux enjeux démographiques	➤ Outiller l'observation sur l'habitabilité des espaces et anticiper l'évolution des logements pour les adapter au vieillissement de la population ➤ Tenir compte des besoins en matière de solidarité familiale pour déterminer les besoins quant à la taille des logements
	Mobilités résidentielles	➤ Renforcer les outils d'intermédiation locative portés par des collectivités, voire des colocations temporaires gérées par les communes au sein du parc social ➤ Informer plus largement les publics en formation ou en mobilité professionnelle sur l'existence du « bail mobilité » (à durée déterminée) ➤ Inciter les bailleurs à proposer ce type de bail, y compris les bailleurs sociaux
	Adaptation aux évolutions des modes de vie	➤ Associer les habitants usagers à un chantier sur les normes d'habitabilité et les notions de surface habitable pour intégrer leurs attentes qualitatives face au logement, associant les professionnels (concepteurs, constructeurs, opérateurs et promoteurs publics et privés) ➤ Entamer parallèlement une réflexion concomitante entre l'État et les bailleurs sociaux sur l'offre d'espaces de service ou végétalisés accessibles à tous : limitation de la pratique des loyers annexes, introduction de ces espaces grâce à un panachage de surfaces communes et privatives, etc. ➤ Renforcer chez tous les acteurs de l'habitat l'anticipation des évolutions dans les modes de vie, plus particulièrement celles concernant le rapport à l'achat immobilier
	Diminution de la vacance dans le parc	➤ Inciter les opérateurs à monter des programmes accessibles de réoccupation des logements vacants en centre-ville/centre-bourg, susceptibles de générer des gains de sobriété et une plus grande mixité sociale ➤ Inviter tous les acteurs publics à envisager le soutien aux opérations de rénovation de logements vacants au regard des coûts sociaux susceptibles d'être évités à terme dans les espaces urbains délaissés
Des logements qualitatifs	Rénovation du parc	➤ Anticiper la mise en place de la Prim'Adapt de l'État en 2024 par une reconnaissance des zones éligibles ➤ Entamer une réflexion sur le devenir du bâti HLM ancien non rénové
	Accompagnement des particuliers	➤ Déployer la couverture territoriale de la mission d'information du grand public sur le logement sur l'ensemble des territoires normands non couverts à ce jour ➤ Engager un travail de simplification et de lisibilité du « maquis » des aides dédiées à l'amélioration ou à la rénovation des logements auprès du public, en particulier le public âgé ou en situation de handicap au regard du caractère cumulable des aides

Ces propositions doivent s'accompagner de dispositions particulières adressées aux acteurs de la gouvernance des politiques locales du logement.

Compte tenu du poids limité de l'échelon régional de l'État, tant sur l'inflexion de l'offre sociale en région que sur les mécanismes de régulation de l'ensemble du marché du logement, il y a urgence et nécessité à renforcer la connaissance régionale des effets produits par les politiques nationales du logement sur les infra-territoires ainsi que des dynamiques de marché. Il s'agit d'éclairer les acteurs normands et de leur donner la possibilité de rechercher davantage de marges de manœuvre locales pour mettre en place d'éventuels outils de régulation, afin d'éviter ou de limiter les distorsions potentielles du marché qui pèsent sur la qualité du logement et de l'habitat en général.

Un pilotage régional renforcé et des outils communs pour lever le flou qui plane sur la quantification des nouveaux besoins, autorisant des appréciations divergentes entre acteurs, doivent permettre de limiter les concurrences entre territoires pour absorber les inflexions à apporter d'ici 2040.

Coopération	Organiser la coopération pour adapter localement l'offre à la demande de logement de manière équitable sur tout le territoire régional : ➤ Exiger l'effectivité de mise en place des PLH, PDH par le préfet, animateur du CRHH ➤ Veiller au respect des exigences SRU par les communes carencées, inciter à recourir aux contrats de mixité sociale ➤ Inciter les EPCI et les communes à adapter les PLU-PLUi pour fixer des obligations de quotas de logement sociaux ou intermédiaires dans les programmes de logements neufs et de rénovation, et à alléger les procédures visant la transformation d'immobilier de bureau vacant en logement ➤ Inciter les EPCI et les communes à réfléchir sur les adaptations de taxes foncières à destination des bailleurs sociaux ➤ Inciter les EPCI à ouvrir le dialogue sur la régulation de l'offre résidentielle avec les habitants (conventions citoyennes, chartes d'amélioration de l'habitat) et les promoteurs ➤ Porter une réflexion au niveau national sur la révision des critères d'attribution des logements sociaux plus favorables à la mixité sociale et intergénérationnelle ➤ Piloter une réflexion régionale avec les habitants sur les évolutions des notions de surface habitable
Inclusion	➤ Renforcer les passerelles entre les différentes institutions compétentes de la production et de l'accès au logement, en particulier à l'offre sociale (État DREAL-DREETS // 5 Départements animant les PDALHPD et les PDH)
Observation et évaluation	Développer une approche plus fine des besoins en logement : ➤ Développer l'approche quantitative et qualitative des besoins en logement de façon homogène et équitable sur l'ensemble du territoire en s'appuyant sur les acteurs locaux (volume et nature de l'offre, poids de la vacance, qualité et habitabilité des logements, écoute des tendances d'évolution des modes de vie, etc.) ➤ Observer pour connaître le fonctionnement du marché du logement : formation des prix du logement, impact du prix du foncier sur le logement, niveau des loyers sur le marché privé ➤ Développer plus particulièrement des indicateurs communs entre les Départements sur l'habitat dégradé ou indigne et sur le mal-logement, en couvrant l'ensemble de l'offre publique et privée et les partager entre tous les acteurs locaux au sein d'un observatoire piloté à l'échelon régional ➤ Développer une culture de l'évaluation des mesures fiscales d'aide à la production de logements afin d'en évaluer les effets localement

3. L'espace aménagé²⁹ : une densification acceptable au sein de territoires de vie désirables

Les choix d'habitat sur le territoire sont orientés par la présence d'emplois, d'activités, de services de toute nature, de loisirs, mais aussi par la capacité à se loger, dont on a vu qu'elle était loin d'être évidente pour tous. Il s'agit souvent de « choix contraints », parfois de « non-choix » avec leur lot de frustrations ou de sentiments de relégation. Ils sont nourris par l'éloignement subi vis-à-vis des fonctions indispensables à un habitat du quotidien de qualité tout autant que par la ségrégation ou l'absence de mixité sociale dans l'habitat. Cela interroge sur la viabilité des espaces habités et de certaines formes urbaines au regard des nuisances provoquées par cette organisation socio-spatiale. La Normandie jouit d'un important maillage de pôles urbains, principaux ou secondaires, mais les cœurs métropolitains et urbains perdent des habitants et affichent des taux de vacance élevés dans le parc de logements. De plus, le rythme de l'étalement urbain et de la consommation d'espace y est particulièrement rapide au regard de la démographie en baisse.

Dans ce contexte, le maintien de la cohésion sociale sur les territoires et l'inscription des politiques publiques dans la trajectoire visant le ZAN à l'horizon 2050, qui paraît encore éloignée pour beaucoup, constituent tous deux des objectifs complexes pour les acteurs de l'aménagement du territoire, au premier rang desquels figurent les EPCI.

38

L'État veille aux grands équilibres territoriaux, à la cohésion sociale, mais c'est vers les infra-territoires, là où l'offre rencontre la demande, que les responsabilités ont glissé progressivement, conférant un rôle et des marges de manœuvre croissants aux EPCI³⁰. En effet, ces derniers définissent et mettent en œuvre les orientations d'aménagement sur leur territoire, même si ce sont les communes qui gardent la main sur l'urbanisme et la délivrance des permis de construire. D'ici 2026-27, les documents d'urbanisme PLUi et SCoT devront intégrer les objectifs territorialisés de sobriété foncière issus du SRADDET, et les projets s'y inscrire³¹.

Mais la quête de sobriété dans la consommation d'espace et dans les mobilités qu'elle génère est une responsabilité collective partagée par tous. Chaque acteur du territoire y joue un rôle dans la configuration spatiale souhaitable en 2040, dans un contexte d'évolutions des rapports à l'emploi et aux mobilités professionnelles : les acteurs économiques, dont la localisation des activités et les besoins de main d'œuvre impactent les formes d'habitat, ainsi que les habitants eux-mêmes. Ils sont porteurs d'attentes souvent contradictoires, entre rejet de la concentration et attrait pour la proximité des services, ou

²⁹ Cf Partie II du rapport – Chapitre 2 « L'espace aménagé ». 2. « État des lieux et principaux enjeux ».

³⁰ Cf Partie I du rapport – Chapitre 4 « Gouvernance dans l'habitat ». 2.1 « Les EPCI : un rôle majeur et accru » : élaboration et mise en œuvre des PLH Programmes Locaux de l'Habitat (outils de référence des politiques urbaines et territoriales), PLUi Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (déterminant les priorités en matière d'occupation des sols), SCoT Schémas de Cohérence territoriale (démarche politique et outil de planification et d'orientation des espaces, mettant en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles de l'habitat).

³¹ À l'issue de la modification du SRADDET engagée par la Région pour se conformer à la Loi « Climat et Résilience », encore en cours dans le cadre d'une concertation animée sur les territoires.

entre conscience des urgences environnementales et difficulté à admettre la finitude des ressources.

3.1 Gérer l'étalement urbain, par une urbanisation entendable et désirable

Il s'agit pour les collectivités de contribuer à produire des espaces plus denses mais moins congestionnés qui limitent à terme le mitage du territoire et les externalités négatives de l'étalement urbain, notamment sur le plan social. Pour résoudre l'équation complexe entre densification et acceptabilité du cadre de vie, trois axes sont à explorer ensemble.

En premier lieu, le renforcement de la densité : des logiques urbanistiques réfléchies sur la densification des espaces peuvent porter une urbanisation entendable dès lors qu'elles s'appuient sur des stratégies foncières plus dynamiques qui permettent de « détendre » le foncier en ville et de continuer à la développer. C'est apprendre collectivement à « faire de la dentelle » en identifiant les dents creuses, en optant pour les réhabilitations maintenant la valeur patrimoniale des bâtis normands en certains endroits, ou en mobilisant les friches.

En second lieu, le développement de la mixité fonctionnelle des espaces trop souvent spécialisés autour d'usages monofonctionnels, et de l'accessibilité aux différentes fonctions pour tous, permettant des gains en sobriété foncière ainsi que dans les déplacements.

Enfin, l'amélioration de la poly-centralité urbaine, grâce à un recours accentué aux différents dispositifs de soutien aux centralités, permettant d'asseoir l'important réseau de villes moyennes, véritable socle patrimonial normand, ainsi que de gagner en proximité dans des espaces de vie plus résilients et relais de services pour les territoires ruraux.

Emprunter ces voies suppose :

- de renforcer l'ingénierie et l'outillage faisant parfois défaut aux EPCI, relativement récents, et particulièrement dans les villes moyennes au regard des enjeux du maillage des centralités normandes. Pour l'élaboration de projets globaux, complexes, les collectivités doivent pouvoir s'appuyer sur une bonne connaissance des espaces, avoir une vue d'ensemble de l'urbanisme pour mieux appréhender les effets de leurs décisions. Elles doivent aussi développer une vision prospective du territoire et inscrire leur action dans le temps long de l'aménagement des espaces,
- de pérenniser ces moyens d'ingénierie pour capitaliser les compétences des EPCI afin que le bénéfice de l'action et des financements publics, encore trop souvent basés sur le modèle des appels à projets ou à manifestation d'intérêt, sans suivi ni évaluation, profite plus équitablement à tous les habitants.

3.2 Allier les trajectoires ZAN et ZEN face aux enjeux environnementaux et de sobriété

Ambition juste et vertueuse, le ZAN ne peut se penser que collectivement et judicieusement au regard des autres déterminants de l'habitat que sont le logement, les mobilités, les services, l'emploi. Il est nécessaire également de considérer toutes les fonctions écosystémiques qu'apporte le foncier à la qualité du cadre de vie et de partager collectivement ce regard au sein du réseau des acteurs du développement territorial. Les collectivités doivent envisager de remettre les aménités et les ressources naturelles au service d'un nouveau modèle de l'habitat en Normandie : redonner sa place à la ruralité, aux villes moyennes comme nouvelles centralités, à l'agriculture comme source de résilience, etc. La reconquête de la biodiversité est un levier à part entière d'atteinte de la neutralité carbone.

Il s'agira de veiller aussi à ce que la modification actuelle du SRADDET garantisse la possibilité de finaliser en toute cohérence une stratégie SRCE³² homogène sur l'ensemble de la Normandie, à même de stopper la perte de biodiversité due à la pression anthropique constante.

Point de vigilance à surveiller

40

Dans la quête de sobriété collective engagée, et au regard du principe E-R-C (Éviter - Réduire - Compenser), il est essentiel de se démarquer des scénarios du « tout technologique » au profit d'une approche mixte incluant les avancées technologiques et les modifications de comportement. En effet, même si des innovations peuvent intervenir dans le processus de réduction et compensation, R - C, les urgences imposent de ne plus reculer les décisions à prendre au risque d'accroître le delta qu'il faudra combler face aux urgences d'ici 2040 et au-delà. Il appartient aux collectivités de concevoir des projets de territoire réellement respectueux du principe E-R-C en redonnant tout son sens à la priorité n°1 : « Éviter », en s'appuyant systématiquement sur des bilans environnementaux globaux intégrant les bâtis, les mobilités, les infrastructures... Apprendre à se passer du foncier est tout aussi important que de trouver du foncier abordable.

3.3 Renforcer l'acceptabilité sociale de la densification

Faire accepter la densité, c'est la rendre habitable, c'est à dire désirable et accessible.

Désirable : cela repose, entre autres, sur la capacité des EPCI à construire des « récits » positifs autour d'opérations plus denses mais plus qualitatives pour modifier en profondeur le regard des professionnels de l'immobilier et des citoyens à leur encontre. Ouvrir et donner une place de choix au dialogue citoyen facilitera une perception plus positive des projets d'aménagement et d'urbanisme valorisant la mutualisation ou le partage d'espaces,

³² SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique

d'équipements, de services, perçus comme une alternative aux usages individualisés, acceptable et acceptée collectivement, ou encore de l'importance à accorder en priorité aux contributions écosystémiques apportées par la ressource foncière pour garantir le bien-être au quotidien.

Accessible : cela suppose que les intercommunalités et les aménageurs trouvent le juste équilibre entre besoins et rareté des espaces. Ils se doivent de veiller que la sobriété foncière requise dans le cadre du ZAN ne conduise pas à une nouvelle forme d'exclusion par le renchérissement du logement sous l'effet de celui du prix du foncier, comme c'est déjà le cas dans les centres-villes, d'éviction du marché résidentiel, voire de ségrégation socio-spatiale, annihilant les efforts³³ qu'ils déploient pour renforcer l'inclusion et la mixité sociale.

Ces interpellations, destinées aux acteurs de l'aménagement des espaces, sont complétées par quelques propositions d'actions, ci-dessous :

Enjeu		Propositions d'actions
Une urbanisation entendable et désirable	Dynamisme des stratégies foncières	➤ Repérer les îlots ne convenant plus à la demande des usagers pour en faire évoluer la qualité (espaces délaissés, logements vacants, parc dégradé) ➤ Combiner les droits à construire pour monter les projets ➤ Inciter à instaurer des permis de démolir pour conserver un regard sur la préemption des promoteurs sur le patrimoine bâti
	Compétences et ingénierie	➤ Développer des compétences en aménagement et urbanisme et renforcer les bases de l'habitat durable dans les formations : approche systémique usages/modes de vie/ services écosystémiques, écoute citoyenne, permettant d'anticiper les besoins et d'éviter les phénomènes de « ZAD » ➤ Outiller les EPCI en ingénierie et renforcer cet outillage en particulier sur les villes moyennes (enjeu du rôle du maillage des centralités en Normandie)
	Adaptation de projets d'aménagement aux enjeux environnementaux et de sobriété	➤ Redonner place aux SFN, Solutions Fondées sur la Nature, capables d'assurer des fonctions urbaines et écologiques en lieu et place des aménagements classiques : création d'îlots de fraîcheur y compris en verticalité, s'inspirer de la règle du 3-30-300³⁴, renaturation des villes, introduction de trames vertes et bleues en milieu urbain ➤ Développer les coopérations entre EPCI, employeurs et acteurs économiques au regard de l'impact du choix d'implantation des activités sur la structuration du territoire ➤ Des labels de construction intégrant la sobriété foncière (« HQE+ »)
	Observation	➤ Documenter les vulnérabilités face aux risques de toute nature, climatiques, environnementaux ou technologiques : cerner les territoires à enjeux qui nécessitent de concevoir et d'agir sur leur transformation de façon ciblée
Acceptabilité sociale de la densification	Renforcement du dialogue citoyen	➤ Accompagner les projets d'aménagement d'un discours porteur d'intégration pour les populations ➤ Introduire le dialogue citoyen et davantage de participation citoyenne dans la construction des projets d'aménagement des espaces : expérimenter les "Placemaking", espaces partagés d'animation et de recueil de la parole citoyenne, valoriser les incubateurs de projets urbains permettant aux opérateurs de s'approprier les grands enjeux sociétaux, etc.

³³ Cf. §2. « Logement : un parcours résidentiel inclusif pour tous », dans des logements abordables et accessibles.

³⁴ Règle du 3-30-300 : en référence à une étude de l'Institut pour la Santé Globale de Barcelone, qui calcule la quantité de nature et d'espace vert en ville essentielle au bien-être et à la santé mentale et physique : « voir 3 arbres depuis son habitation, habiter dans un quartier arboré à au moins 30 % et à moins de 300 mètres d'un parc ou d'une forêt » (Source : site consoGlobe - revue *Environmental Research* – décembre 2022).

Enjeu		Propositions d'actions
Acceptabilité sociale de la densification	Renforcement du dialogue citoyen	➤ Utiliser pleinement les phases de concertation préalable obligatoires prévues dans les PLUI (décisions publiques ayant une "incidence sur l'environnement") ➤ S'appuyer sur l'ESR et les sciences humaines et sociales ou mobiliser des organismes d'étude pour éclairer sur les processus d'appropriation des changements en général et de l'acceptabilité sociale de la densification des espaces et de la mixité sociale en particulier
	Évolution du regard sur la densité	➤ Sensibiliser, informer, former les élus, les professionnels de l'immobilier, notamment des notaires, et les habitants sur la qualité des opérations ➤ Faire évoluer le regard sur l'achat immobilier, en donnant à voir des exemples d'opérations compatibles avec les désirs des habitants : programmes de logements collectifs ambitieux, modes originaux de gouvernance du foncier solidaire, de propriétés d'usage, expérimentés par des collectifs (sous forme, par exemple, d'organismes fonciers solidaires, de fondations, de fiducies foncières publiques ou communautaires...)

Ces propositions doivent s'accompagner de dispositions particulières adressées aux acteurs de la gouvernance des politiques locales de l'aménagement.

Il est nécessaire de partager les grands enjeux d'urbanisme avec les infra-territoires en charge des aménagements, pour assurer leur pertinence et leur cohérence d'ensemble avec la direction collective fixée par le SRADDET. Aussi, la nouvelle phase de contractualisation territoriale avec les EPCI entamée par la Région Normandie, portant sur la période 2023-2027, sera cruciale pour emmener tous les acteurs sur la trajectoire d'aménagement fixée. Elle doit être l'occasion de pérenniser des méthodes de travail qui permettront, au-delà de 2027, d'approcher davantage la sobriété collective. À ce titre, il est indispensable de considérer la maturité des projets qui seront soutenus dans le cadre des contrats de territoire sous l'angle de leurs impacts systémiques sur les 3 piliers du développement durable, économique, social, environnemental, et pas simplement sous l'angle opérationnel et financier, ainsi qu'au regard de toutes les dimensions de l'habitat : économie, logement, mobilité, santé, numérique, etc. et d'en prévoir une évaluation.

Organisation à l'échelle normande	➤ Poursuivre et intensifier les moyens dédiés à la redynamisation des villes moyennes, socle patrimonial normand ➤ Adapter les stratégies d'accompagnement (Etat, Région) aux besoins globaux, enjeux, vulnérabilités et risques différenciés repérés sur les territoires
Ingénierie collective	➤ Rapprocher dans les pratiques la finalisation des PLH (outils de l'habitat) et des PLU(i) (outils de l'urbanisme) ➤ Pérenniser le cadre d'accompagnement aux projets de territoires pour permettre aux EPCI de capitaliser les compétences acquises ➤ Développer les habitudes de coopération entre EPCI pour « faire de la dentelle », ainsi qu'entre les acteurs de l'habitat ➤ S'appuyer sur l'offre de coordination des agences d'urbanisme et du CEREMA pour réguler la tendance à la concurrence entre territoires ➤ S'appuyer sur le réseau des chambres consulaires pour transcrire les enjeux régionaux d'aménagement de l'espace auprès des entreprises et des acteurs économiques qu'elles accompagnent dans leurs projets de développement

Observation	➤ Observation et compréhension des mécanismes de formation des prix du foncier et des effets de la dérégulation des marchés fonciers sur les infra-territoires normands, au regard de leur impact sur la formation du prix des logements : via un observatoire régional, ou une offre du CEREMA ou une nouvelle phase de réflexion de l'EPFN
Outils de régulation du foncier	Mettre en œuvre les outils efficaces : ➤ Fiscalité : revoir la fiscalité locale basée sur l'accroissement de population, contreproductive à l'heure du ZAN, engager une réflexion sur la TFC (taxe foncière sur cession des terrains constructibles)

4. La vie dans la Cité³⁵ : sociabilité et vie citoyenne dans une Cité solidaire

La vie dans la Cité englobe les différentes interactions entre le « dedans » du logement et le « dehors », ainsi que la façon dont elles se déroulent, avec plus ou moins de fluidité entre les fonctions et les services utiles à la vie sociale et quotidienne. Les transformations initiées par les acteurs de l'habitat s'y déroulent sur le temps long et exigent qu'ils connaissent les grands enjeux de leur territoire pour les anticiper.

Les pouvoirs publics doivent veiller à la présence de services en qualité, en accessibilité et en volume suffisants pour répondre équitablement aux besoins des habitants. Ces sujets récurrents sont traités dans de nombreux avis thématiques émis par le CESER³⁶, auxquels les lecteurs pourront se référer et qu'il n'est pas possible de rappeler exhaustivement. Nous nous intéressons ici davantage aux conditions du déploiement de l'offre de services au sein de la Cité de sorte qu'ils soient réellement accessibles à tous, socialement et financièrement.

Pour ce qui concerne la Normandie, la réalité de l'offre et de l'accès des habitants aux services, reposant sur un réseau des principaux équipements dense et diversifié, est variable³⁷. Elle est plus délicate sur les territoires à faible densité ou pour certaines catégories de population selon les âges de la vie, la composition des ménages, la situation des familles, les conditions d'emploi et de ressources. Elle est notamment préoccupante pour les familles monoparentales dont 47 % des enfants résident en logement social (soit + 10 points qu'en France), mais aussi pour les femmes lorsque, éloignées de l'emploi ou souvent en temps partiel contraint, elles sont seules à assumer les charges domestiques. Par ailleurs, la typologie des besoins des populations va évoluer dans toute la région en déclin démographique et où des territoires connaissent plus que d'autres un vieillissement accéléré, certains concentrant population âgée, moindre densité, trame rurale et taux de

³⁵ Cf Partie II du rapport – Chapitre 3 « La vie dans la Cité ». 2. « état des lieux et principaux enjeux ».

³⁶ Nombre de ces études du CESER sont référencées dans le rapport et listées dans ses annexes.

³⁷ Le rapport présente de façon détaillée la situation des principaux services résidentiels de la vie quotidienne des ménages et familles (accueil des jeunes enfants, services à la personne) et rappelle des points saillants identifiés lors de récentes études du CESER : des inégalités territoriales d'accès à la santé et aux soins dans une situation sanitaire dégradée, des parcours de formation dont la fluidité peut être améliorée, une offre culturelle, patrimoniale et d'aménités riche à laquelle l'accessibilité sociale des Normands doit être renforcée, une couverture numérique du territoire à parfaire car indispensable au bon fonctionnement des autres services.

pauvreté élevé. Les besoins en services à la personne sont exponentiels et leur organisation territoriale sera déterminante, surtout dans ces territoires plus vulnérables.

Pour garantir la bonne organisation des services adaptés à tous, les acteurs de l'habitat doivent être en mesure d'observer l'évolution des grands équilibres par tranche d'âge ainsi que les situations familiales particulières qui pèsent lourdement sur la vie au quotidien, afin de déployer les accompagnements nécessaires.

Que ces accompagnements reposent sur des services publics ou sur la solidarité familiale ou intergénérationnelle, l'enjeu est qu'ils concourent à renforcer à 2040 la qualité de vie au sein d'une Cité solidaire.

4.1 Mettre les services au cœur de l'habitat, pour une Cité durable à 2040

Dans une Cité densifiée répondant aux exigences de développement durable, la mixité des fonctions et activités résidentielles, de commerce et de services est essentielle pour la sociabilité et la vie citoyenne. Elle contribue à offrir davantage de proximité avec les logements et les lieux de travail et à rendre la densification des espaces exigée par la recherche de gains en sobriété foncière (Cf. *supra*) plus acceptable car moins vécue comme une contrainte. Elle permet par ailleurs aux acteurs locaux d'envisager la densité comme un des vecteurs de dynamisme des activités : par « effet de seuil de rentabilité » pour certains services, publics ou privés, elle devient le support d'offres de proximité de qualité, certaines offres alternatives de déplacements doux ou actifs devenant par ailleurs envisageables et susceptibles de concourir aux gains de sobriété carbone.

L'effort des collectivités ou professionnels est donc requis pour optimiser l'offre de services dans une approche multifonctionnelle des espaces. Ils doivent rechercher à combiner les usages des espaces et des bâtis dans leurs aménagements et intégrer les possibilités de mutualisation dès leur conception.

Il s'agit d'une opportunité pour tendre vers un urbanisme « circulaire », ouvrant la voie aux évolutions des pratiques :

- d'une part, en faveur de circuits de consommation et d'approvisionnement plus courts, notamment dans l'alimentaire où ils sont propices à la préservation de l'activité des filières de production locale et à la qualité des systèmes alimentaires territoriaux ainsi qu'à leur contribution au maintien des espaces naturels,
- d'autre part, vers davantage de possibilités d'échanges de services ou de savoir-faire entre habitants, tendance qui est apparue déterminante pour renforcer le sentiment d'appartenance à un territoire de vie et essentielle pour y maintenir la cohésion sociale et la citoyenneté.

Les pistes ci-après proposent quelques moyens pour y parvenir, qu'il est essentiel de compléter par l'amélioration de l'écoute et de la prise en compte des attentes citoyennes³⁸ (déjà suggérée dans les pistes du paragraphe précédent). Elles sont en effet cruciales, compte tenu du temps long nécessaire pour transformer la Cité alors que les urgences à engager ces transformations d'ici 2040 sont prégnantes. Ce dialogue doit s'organiser en amont des projets déployés par les acteurs locaux pour rendre lisibles les stratégies et les actions proposées et limiter les éventuels recours.

Point de vigilance à surveiller

Les retards de couverture numérique en Normandie doivent être comblés au plus vite, avec des solutions performantes, comme une alternative possible pour accéder aux services et offrir parallèlement des possibilités de déploiement de certains usages, à l'exemple de la e-santé, allant des téléconsultations jusqu'aux pratiques opératoires à distance, ou simplement comme support de la domotique dans l'habitat. Mais les solutions numériques ne peuvent être envisagées comme la seule possibilité d'accès aux services par souci d'équité entre habitants. Par ailleurs, le développement des mesures d'impact des connexions numériques met en lumière le poids des émissions carbone et la consommation de ressources rares et limitées qu'elles génèrent. Aussi, il est indispensable de se soucier de leur éco-conception, de communiquer sur la nécessaire sobriété numérique et d'alerter sur les risques d'une dépendance géostratégique à cette technologie d'ici 2040, ou de l'exposition quotidienne croissante des usagers à la cybercriminalité en fort développement.

45

4.2 Développer les services aux personnes et de la vie quotidienne

Le développement du secteur des SAP, Services Aux Personnes et de la vie quotidienne, qu'ils s'exercent au domicile ou en proximité, est un enjeu pour répondre aux besoins exprimés à tous les âges de la vie, dans une région qui fait face au défi du vieillissement, et répond à des besoins spécifiques des familles.

L'avancée en âge et la prévention de la dépendance d'une population qui aspire à se maintenir à son domicile en autonomie requiert des adaptations dans la Cité pour dépasser l'approche exclusivement médico-sociale du vieillissement, compléter les interventions sociales des Communes et Départements, palier la solidarité familiale en tant que de besoin. Il s'agit, d'une part, d'anticiper les conditions de vie dans la Cité pour les personnes vieillissantes ou en perte d'autonomie, pour certaines isolées géographiquement ou

³⁸ Le précédent focus sur le tourisme a alerté sur les éventuels conflits d'usage qu'une fréquentation touristique peut provoquer avec les habitants : en matière d'accès au logement, dans les zones où les résidences saisonnières se multiplient et renchérissent le coût des logements, mais également sur le plan du dimensionnement des services ou des infrastructures qui doivent avant tout être utiles à la population résidente. La question de l'accueil des saisonniers et des salariés est rappelée dans le paragraphe sur le rapport au travail.

socialement, et d'autre part, de rapprocher les professionnels des SAP, métiers de « 1^{ère} ligne »³⁹, de la population âgée dont ils s'occupent. Si ce secteur professionnel recouvre une gamme de métiers extrêmement large (auxiliaire de vie, assistant informatique, jardinier, etc.), la prise en charge des personnes âgées à domicile est extrêmement exigeante et les métiers peu valorisés : salaires modestes, emplois majoritairement occupés par des femmes, horaires atypiques, etc. Or ces salariés peuvent rencontrer des difficultés pour se loger à des prix abordables à proximité de leurs lieux d'exercice, souvent multiples, et là où est logée la potentielle « clientèle » qui recourt à leurs services.

Au regard du besoin exponentiel de professionnels dans ce secteur qui rencontre de fortes difficultés d'attractivité, il est nécessaire de renforcer la mixité sociale au sein de la Cité, garante d'une relation de proximité, de confiance et de pérennité dans l'organisation des SAP dont les conditions d'exercice seront améliorées.

Certains besoins spécifiques des familles nécessitent également des adaptations dans la Cité, visant à améliorer leurs conditions de vie. On retiendra plus particulièrement la prise en compte de la petite enfance et des sujétions que représente la garde des jeunes enfants pour certaines catégories de familles, notamment les familles monoparentales et/ou nombreuses, et pour les femmes en particulier qui doivent pouvoir conserver une vie professionnelle garante d'autonomie, et une vie sociale, garante de leur bien-être.

Ces interpellations, destinées aux acteurs intervenant dans l'organisation de la vie dans la Cité, sont complétées par quelques propositions d'actions, ci-dessous :

46

Enjeu		Propositions d'actions
Des services au cœur de l'habitat	Mixité fonctionnelle des espaces et des bâtis	➤ Intégrer systématiquement des espaces de vie et de services communs partagés dans les habitats collectifs, et renforcer les structures de tiers lieux dans les espaces aménagés de la Cité ➤ Développer la réglementation juridique support de la mixité fonctionnelle des espaces ET des locaux et de la flexibilité des usages (bâtiments publics, privés, espaces publics) - Anticiper le partage de responsabilité entre propriétaires et usagers dès la conception des projets (bâti ou extérieurs) ➤ Définir des politiques de relocalisation de commerces de périphérie en centre-ville/bourg, notamment alimentaires, en parallèle d'une réglementation des décisions d'implantation des zones commerciales périphériques et d'une veille active sur la prolifération de « locaux gris »⁴⁰ ➤ Développer les tiers-lieux ➤ Réfléchir entre EPCI à l'échelle des bassins de vie sur des modes de financement mutualisé des équipements et des services publics de centralité et sur les politiques tarifaires, évitant de pénaliser doublement les habitants éloignés des communes périurbaines ou rurales ➤ Favoriser l'ouverture et la valorisation du patrimoine culturel et historique pour partager une histoire commune sur un territoire

³⁹ Métiers dits de « 1^{ère} ligne » : emplois de la sphère présentielle dont on a le plus besoin en proximité.

⁴⁰ Locaux gris : surfaces commerciales non accessibles à la clientèle car entièrement dédiées à l'activité de plateformes de commerce en ligne et à la livraison à domicile, souvent bruyantes.

Enjeu		Propositions d'actions
Des services au cœur de l'habitat	Apport des expériences innovantes	➤ Porter les projets innovants d'habitats participatifs ➤ Valoriser les incubateurs de projets urbains et soutenir l'ingénierie locale des EPCI ➤ Valoriser les projets émanant du secteur ESS (associations, réseaux locaux de particuliers) pour faire vivre la multifonctionnalité et l'échange de services
	Participation citoyenne	➤ Revoir les procédures d'enquête publique ➤ Développer les modes alternatifs de concertation avec les usagers sur les projets, leurs objectifs, leurs servitudes, pour limiter les recours ou contestations des décisions administratives, préparer en amont une issue « favorable » et acceptable des avis de conformité des ABF ➤ Utiliser les conseils citoyens, de jeunes, d'enfants... ➤ A minima, simplifier les voies de recours pour accélérer la réalisation des projets
Services aux personnes et de la vie quotidienne	Organisation des services	➤ Inciter les communes ou EPCI à élaborer un diagnostic de la typologie du vieillissement propre au territoire, nécessaire pour révéler les besoins associés en termes de logement, d'offres de services, culturelle, de mobilité et intermodalité ➤ Inciter les communes ou EPCI à rejoindre les réseaux/projets (soutenant la vie des aînés ou les formes d'habitat API Accompagné, Partagé et Inséré dans la vie locale) ➤ Estimer plus finement les besoins en compétences des SAP ➤ Valoriser les métiers des SAP au sein des branches professionnelles, en améliorant les conditions d'exercice, en développant l'attractivité des métiers, et en préparant les formations pour renforcer les compétences
	Mixité sociale au sein de la Cité	➤ Porter des projets innovants d'habitats alternatifs à l'échelle intercommunale : participatif, intergénérationnel, inclusif (des dépendances communes dédiées aux services ou mobilisables pour l'accueil occasionnel de la famille...), pour répondre aux besoins spécifiques des populations

Ces propositions doivent s'accompagner de dispositions particulières adressées aux acteurs de la gouvernance des politiques locales sur l'organisation de la vie dans la Cité.

Organisation à l'échelle normande	➤ Accélérer la mise en place des schémas départementaux des services aux familles (obligation) et utiliser les Comité départementaux des services aux familles, animés par les préfets, pour renforcer l'observation des besoins et structurer l'offre et favoriser l'accès aux droits
Ingénierie collective	➤ Renforcer les coopérations territoriales pour assurer la bonne couverture de l'offre de services sur tous les espaces ➤ Inscrire dans les PLU/PLUi des zones comportant des projets mixant les fonctions (résidentielle, services, commerces, productive...) et les usages ➤ Mettre en place des lieux d'IST en coopération avec les acteurs de l'ESS pour penser collectivement et intelligemment les transitions dans la Cité
Observation	➤ Développer les outillages de base sur l'habitabilité des territoires pour les aînés (logement, mobilité, sociabilité, accès aux services, « marchabilité » dans l'espace public, etc.)

5. Le rapport au travail⁴¹ : des modes de travailler et d'habiter mieux conciliés

L'emploi façonne l'habitat et l'organisation des espaces, tout comme l'offre de logement. Il s'agit de considérer ici dans quelle mesure le travail ou les employeurs pourront contribuer, au-delà du revenu ou de l'épanouissement personnel que procurent l'emploi et l'activité, à la qualité de vie du quotidien dans l'habitat en 2040. Cela implique de concilier les modes de travailler et d'habiter.

***Quelques tendances déjà repérées à observer :** les évolutions perceptibles laissent entrevoir une tendance à l'installation d'un certain nomadisme d'entreprise. Comme pour l'âge du 1^{er} enfant, l'âge de se « poser » dans l'emploi recule et s'accompagne d'aspirations pour une autre organisation du temps de travail davantage compatible avec le bien-être personnel, ou pour des mutations professionnelles choisies qui peuvent intervenir à tout âge. Ces évolutions ont un impact sur les emplois et l'habitat, sur les modèles économiques en général. Parallèlement, des pratiques de télétravail se développent à la faveur d'usages qui se sont installés et pérennisés une fois passée la situation inédite de la crise sanitaire de 2020.*

5.1 Faciliter un habitat contribuant à la qualité de vie de tous les actifs

48

La Normandie, région proportionnellement moins tertiaisée, n'échappe cependant pas à la tendance lourde de polarisation des emplois sur les fonctions métropolitaines qui emploient d'importants volumes d'actifs dans les espaces fortement urbanisés, ou sur les fonctions à orientation résidentielle. L'augmentation attendue des besoins en emplois dans la sphère résidentielle, occupés par les salariés dits de « 1^{ère} ligne » auprès des habitants, va se heurter aux difficultés d'attractivité rencontrées dans ces métiers souvent peu valorisés, mais dont l'utilité sociale est avérée au regard de la transition démographique en cours et des besoins estimés à l'horizon 2040. Des pistes portant sur l'inclusion sociale de ces salariés occupant des emplois de service au sein de la Cité ont été largement développées plus haut (Cf. *supra* « parcours résidentiel inclusif dans le logement », « mixité sociale au sein de la Cité »). Par ailleurs, cette problématique se pose également fortement aux emplois saisonniers dans les zones touristiques et pour mémoire avait fait l'objet d'un éclairage dans le cadre du focus sur le tourisme.⁴²

L'accessibilité au logement abordable de toutes les catégories d'actifs, particulièrement concentrés dans les cœurs métropolitains et urbains secondaires, est un enjeu du déroulement qualitatif des parcours résidentiels.

⁴¹ Cf. Partie II du rapport – Chapitre 4 « Le rapport au travail ». 2. « état des lieux et principaux enjeux ».

⁴² Cf. Avis et rapport du CESER « Vivre En Normandie en 2040 - Focus sur le tourisme » - juin 2021. Le CESER insiste sur la nécessité de prévoir une offre de logements abordables en proximité des lieux touristiques pour faciliter les conditions de travail des salariés permanents de ce secteur économique et l'accueil des saisonniers.

Pour les acteurs publics comme pour les employeurs, déjà mobilisés pour faciliter l’habitat et le logement des actifs en emploi et en formation⁴³, il s’agit de prendre en compte tous les types d’offre pour améliorer leur habitat : logement social, intermédiaire, accession à la propriété, qui peuvent être actionnés alternativement aux différents moments des carrières professionnels, notamment lors de ruptures de parcours pour éviter que leurs conséquences déstabilisent fortement les parcours résidentiels. Tout particulièrement lors des mobilités professionnelles, il a été relevé un manque de lisibilité sur les dispositifs existants⁴⁴ et gérés paritairement, pourtant nombreux et susceptibles de répondre aux attentes très diversifiées.

Il est indispensable de faciliter le recours des actifs aux nombreux dispositifs d'accompagnement portés par les employeurs sur l'accès au logement ou l'amélioration des logements (confort, sobriété énergétique), en renforçant leur lisibilité auprès des habitants. Leur élargissement pourrait être envisagé aux nouvelles pratiques de travail qui se déploient au domicile pour l'adaptation des logements.

Toutes les parties prenantes en matière de recrutement (les recruteurs en général, dont les employeurs, les cabinets de recrutement, les agences d’intérim, Pôle Emploi), exposées parfois à des difficultés de recrutement dans certaines zones, ne valorisent pas suffisamment ces services au regard de l’effet levier qu’ils peuvent avoir pour mobiliser des compétences et les fidéliser.

Dans la mesure où l’on dispose désormais d’un recul de 5 ans depuis l’adoption de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »⁴⁵, il est indispensable d’examiner et d’évaluer si l’approche des branches professionnelles par compétences sectorielles aura permis de renforcer l’attractivité sur certaines zones d’emploi, qui souffraient d’un cadre de vie dégradé ou au contraire, aura ignoré les contraintes que ce cadre dégradé fait peser sur la mobilité professionnelle et géographique des salariés.

49

5.2 Partager la responsabilité territoriale avec les entreprises

L’éloignement entre logement et lieu de travail génère des flux pendulaires domicile/travail dont l’intensité est de moins en moins compatible avec les enjeux de sobriété imposés par les trajectoires de lutte contre le changement climatique. Ils provoquent des nuisances en termes d’émissions de GES, de périurbanisation et d’artificialisation des espaces, et altèrent la qualité de vie, voire la dégradent fortement. En Normandie, les mobilités domicile/travail

⁴³ Cf. Partie I du rapport – Chapitre 4 – 4.2.4. « L’intervention d’Action Logement », association paritaire portant la collecte des contributions logement des employeurs et sa redistribution au profit des salariés.

⁴⁴ Possibilités de prise en charge des dépôts de garantie des locataires, garantie VISALE servant de cautionnement pour les propriétaires privés, prêt ou subvention pour acheter ou réaliser des travaux de réhabilitation ou de rénovation énergétique, aide aux difficultés financières passagères, subventions mobilité professionnelle, etc.

⁴⁵ La loi de septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » qui porte notamment réforme de l’apprentissage et de la formation professionnelle en confiant davantage la gestion aux entreprises et au monde professionnel, afin de permettre d’adapter les compétences aux besoins spécifiques des différents secteurs d’activité, plutôt qu’aux besoins localisés sur les territoires.

pèsent assez lourdement sur les habitants, dont nombreux sont des navetteurs avec l'Île de France. Excepté ces derniers, les déplacements quotidiens sur la région sont effectués principalement en voiture⁴⁶. Compte tenu de l'importance de ces flux qui s'ajoutent à ceux du quotidien et à ceux du transit de marchandises, on relève un sentiment d'insatisfaction bien supérieur à la moyenne en France à l'égard des transports en général et de la desserte en transports en commun en particulier dont l'accès est très hétérogène sur le territoire.

L'éloignement des emplois des lieux de résidence est un facteur pesant à prendre en compte dans l'amélioration de la qualité de l'habitat des Normands.

Mais les efforts en la matière ne peuvent être réclamés qu'aux seuls individus, au risque de se heurter à leur acceptabilité sociale. Ils subissent l'éloignement souvent en raison de choix contraints financièrement ou légitimés par des aspirations individuelles auxquels ils ne trouvent pas de réponse satisfaisante ou suffisamment désirable dans l'actuelle organisation des espaces urbains où se concentre l'emploi. Les efforts de quête de sobriété pour réduire les déplacements générés par l'éloignement entre le lieu de travail et le domicile relèvent bien d'une responsabilité territoriale collective. Elle est partagée en premier lieu par les collectivités, qui prennent les décisions d'aménagement qui façonnent leur territoire. Grâce à davantage de proximité organisée entre les fonctions « emploi » et « logement », elles facilitent l'organisation des services aux habitants, renforcent le dynamisme économique du territoire, favorisent la cohésion sociale. L'ambition visée est que les employeurs, les collectivités et les pouvoirs publics, les organisations syndicales, aient une part active dans cette quête de sobriété et de qualité de vie des habitants au quotidien, que ce soit avec une réelle co-construction lors des décisions d'implantation, ou en envisageant les moyens de faciliter le logement ou les mobilités des actifs déjà présents sur un bassin de vie.

Toutes les initiatives en la matière viennent en complément des politiques déjà évoquées pour l'urbanisme et de logement, à la main des EPCI et des communes. Cela doit favoriser la production d'espaces plus désirables et la mixité sociale dans le logement, pour éviter la relégation territoriale des actifs loin des zones d'activité et d'emploi. Certaines autres pistes seront développées dans la suite de l'avis consacré plus particulièrement aux mobilités.

5.3 Concilier nouvelles formes de travail et maintien de la qualité d'habitat

Compte tenu de l'évolution des formes de travail, du recours croissant au télétravail ou de la multiplication des besoins d'emplois de proximité, le rapport entre travail et habitat est en mutation. La nécessité de documenter l'ensemble des nouvelles formes de travail va s'imposer rapidement pour que les acteurs locaux de l'habitat, collectivités, opérateurs du logement social, aménageurs, parviennent à les intégrer dans leurs politiques de l'habitat.

⁴⁶ 80 % des déplacements se font en voiture, 6,6 % en transports en commun et 1,2 % à vélo.

Le télétravail introduit des modalités de travail déspatialisées qui ont d’ores et déjà des effets sur l’évolution du rôle du domicile, des incidences en termes de conciliation entre vie personnelle et professionnelle ainsi qu’en termes de conditions de travail. Il appartiendra aux partenaires sociaux de définir les moyens concrets à mettre en œuvre pour permettre aux salariés de pratiquer le télétravail sans porter préjudice à leur qualité de vie. Ces réflexions doivent être menées sans tarder : en effet, bien que ces pratiques soient relativement moins développées en Normandie qu’ailleurs, selon les indicateurs disponibles, elles s’installent et les employeurs, dont les collectivités publiques, requestionnent l’usage des locaux professionnels, laissant entrevoir des évolutions dans leur destination d’ici 2040. Les démarches volontaristes des employeurs pour améliorer la QVT, Qualité de Vie au Travail et la QVP, Qualité de Vie Personnelle⁴⁷ devront permettre de stabiliser les garanties à accorder aux salariés travaillant à domicile au sein de protocoles mettant en place les engagements réciproques entre salarié et employeur.

Les partenaires sociaux doivent donc rapidement partager les enjeux du télétravail pour la qualité de vie des habitants et renforcer l’observation des pratiques qui servira de support au dialogue social pour envisager que son essor, reposant sur les arbitrages individuels et collectifs opérés dans le cadre du dialogue social, se fasse dans le respect de la qualité d’habitat et de vie des salariés normands.

Ces interpellations, destinées aux acteurs économiques et de l’emploi sont complétées par quelques propositions d’actions, ci-dessous :

51

Enjeu		Propositions d’actions
Habitat facilité pour tous les actifs	Mobilisation des employeurs en faveur du logement	Renforcement et lisibilité des dispositifs portés par les employeurs ➤ S’appuyer davantage sur les employeurs pour relayer leur existence, en renforçant les relais d’informations notamment auprès des PME, moins armées face à d’éventuelles difficultés de recrutement, ou en déployant des permanences d’information pour les plus grandes entreprises en lien avec les CSE ➤ Favoriser les dispositifs d’intermédiation locative en direction des salariés, comme supports alternatifs d’accès au logement ➤ Valoriser davantage les garanties employeurs mobilisables pour faciliter les rapports locatifs ➤ Réétudier leur effet levier au regard du panel d’aides disponibles ➤ Réfléchir à leur extension aux adaptations éventuelles au travail à domicile

⁴⁷ Pour mémoire, l’ANI Accord National Interprofessionnel de 2013 a fortement encouragé les entreprises à passer d’une démarche réglementaire de prévention des Risques Psychosociaux (RPS) à une démarche volontariste de QVT et de QVP, visant à favoriser de meilleures conditions de travail.

Enjeu		Propositions d'actions
Nouvelles formes de travail et maintien de la qualité dans l'habitat	Paritarisme et dialogue social	➤ Donner les moyens aux instances paritaires de faire avancer le dialogue social autour des enjeux des nouvelles formes de travail « déspatialisées » et des incidences sur la qualité de vie dans l'habitat ➤ Développer des indicateurs pertinents et partagés d'observation des pratiques au sein des secteurs, via les observatoires de branches, pour servir de base au dialogue en entreprise et à la prise en compte des enjeux du travail hors les murs sur le logement, les transports, le lien social, la qualité de vie en général ➤ Ouvrir la voie à des protocoles prévoyant les engagements réciproques, et intégrant la couverture des frais occasionnés par l'exercice du télétravail⁴⁸
	Outils supports	➤ Evaluer l'usage des tiers lieux soutenus par les pouvoirs publics en tant que lieu de télétravail, les freins et les opportunités de les développer dans certaines zones restant éloignées des zones d'emploi ➤ Renforcer le déploiement du THD, Très Haut Débit, comme support au télétravail accessible de façon équitable sur tous les territoires, et éradiquer les zones blanches : viser le « 100 % couverture territoriale » plutôt que le « 100 % » population couverte

Ces propositions doivent s'accompagner de dispositions particulières adressées aux acteurs de la gouvernance des politiques locales économiques et de l'emploi.

Ingénierie collective	➤ Partager avec les employeurs les enjeux d'urbanismes liés à l'amélioration des proximités entre fonctions (emploi et logement) ➤ Renforcer les concertations entre employeurs et collectivités sur les décisions d'implantation d'activités économiques, pour prendre en compte collectivement la sobriété des flux domicile/travail ➤ Sensibiliser le CREFOP aux questions de l'habitabilité, en lien avec l'employabilité dans les bassins de vie
Observation	➤ Observer à large échelle les flux domicile/travail et les flux de navetteurs (distances, durées, modes de déplacement...), et partager ces observations entre collectivités au sein des bassins de mobilité (calés sur les territoires de vie) ➤ Documenter régionalement les évolutions des formes du travail, notamment la place du télétravail, et ses incidences potentielles sur les mobilités géographiques, sur la démographie des territoires liée à la dé-spatialisation du travail pour anticiper d'éventuels besoins

6. Les mobilités⁴⁹ : proximité et sobriété, l'affaire de tous

En Normandie, les mouvements de périurbanisation et de démocratisation de l'usage de la voiture se sont entretenus l'un l'autre au fil des ans, permettant la progression d'un modèle d'aménagement où le véhicule est le moyen privilégié de naviguer de porte à porte entre espaces monofonctionnels. La place privilégiée occupée par l'automobile et l'autosolisme dans les transports du quotidien est loin d'être démentie, malgré leurs impacts sur les émissions de GES et les besoins croissants en infrastructures routières qu'ils génèrent. L'accès au réseau de transports en commun et leur usage est très hétérogène, les territoires

⁴⁸ Le cadre légal prévoit diverses modalités d'indemnisation mais reste flou sur les dépenses énergétiques.

⁴⁹ Cf Partie II du rapport – Chapitre 5 « Les mobilités ». 2. « état des lieux et principaux enjeux ».

n'offrant pas toujours d'alternative à la voiture individuelle dont les Normands restent dépendants (1 100 communes non desservies). Ainsi au regard de la faiblesse du rail, de son important maillage en infrastructures routières et des flux logistiques qui la traversent, la Normandie représente un important réservoir de gains potentiels de sobriété dans les émissions de GES.

***Quelques tendances déjà repérées à observer :** si la conscience des enjeux environnementaux des déplacements et des mobilités existe bel et bien, tant sur le plan national que régional, l'alternative à l'utilisation de la voiture individuelle est difficilement envisageable pour tous dans la mesure où les solutions qui s'offrent aux habitants, notamment en matière de transport en commun ou de mobilité douce, ne sont pas présentes sur l'ensemble du territoire. Ces constats invitent les acteurs des mobilités et des infrastructures à moduler leurs offres pour répondre aux attentes et usages différenciés de tous.*

Dans le contexte de renchérissement du prix de l'énergie et des transports, et face aux urgences climatiques qui exigent davantage de sobriété collective⁵⁰, les mobilités sont d'ores et déjà en mutation. Néanmoins, les avancées technologiques et les innovations qui se sont accélérées depuis les dernières années ne suffiront pas à répondre aux enjeux, car les besoins d'investissement en infrastructures qui seraient nécessaires sont gigantesques. Quant à la réglementation de la circulation dans les zones à fort transit et dépassant les seuils d'émissions de polluants, les ZFE-m, elle fait peser des contraintes de déplacement très préjudiciables aux plus modestes qui y vivent ou doivent s'y rendre.

Aussi il est important de raisonner non seulement en termes d'offre de mobilités ou d'infrastructures mais aussi en termes d'organisation des espaces et de répartition des fonctions sur les espaces et d'emprunter deux voies : d'une part, la recherche de sobriété dans tous les déplacements utiles au quotidien mais coûteux pour les habitants ainsi que le développement d'offres alternatives variées et, d'autre part, la réduction des distances qui séparent les habitants des fonctions qui leur sont utiles au quotidien reposant sur un renforcement des proximités.

Seule la poursuite simultanée de ces deux voies sera gage d'inclusion et de meilleure qualité de vie pour tous les Normands. Elle peut s'opérer désormais dans le cadre d'une gouvernance organisant le dialogue à l'échelle des bassins de mobilité entre tous les acteurs habitants, collectivités, employeurs.

6.1 Développer des offres alternatives pour la sobriété des déplacements

Même avec la fin programmée de la vente des voitures neuves à moteur thermique, les alternatives technologiques pour décarboner la mobilité et gagner en sobriété dans les

⁵⁰ Rappel : la contribution des mobilités à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 se traduit par l'objectif de décarbonisation complète du secteur des transports et la neutralité carbone de tous les transports terrestres, avec deux jalons intermédiaires à 2030 (- 37,5 % d'émissions de CO²) et à 2040 (interdiction de vente de voitures neuves à énergie fossile carbonée).

émissions carbone ne constituent qu'une partie des solutions, d'autant que l'évolution des motorisations ne correspond pas à la demande d'équipement ou à la capacité financière de nombreux ménages pour envisager leur remplacement.

Le développement d'offres alternatives au tout voiture plus sobres, collectives routières comme ferroviaires, partagées, actives et douces doit se poursuivre parallèlement à la décarbonation des véhicules.

L'objet ici n'est pas de revenir sur l'ensemble des offres possibles de mobilité qui ont été traitées dans plusieurs avis récents du CESER, notamment celui relatif aux mobilités du quotidien⁵¹, qui détaille les plus judicieuses et les mieux adaptées au cas particulier de la Normandie et auquel on peut se référer. On retiendra en la matière que la prise en compte de la qualité du service offert aux usagers se révèle probablement aussi importante, voire plus, que la notion du temps gagné sur les trajets, et que la multiplication des modes est cruciale en termes d'amélioration du maillage territorial des offres alternatives à la voiture particulière.

L'interopérabilité entre les modes de déplacement, la qualité de service, la communication et l'information sur les possibilités de mobilité offertes aux usagers en sont une composante essentielle.

Le fonctionnement des offres de type « MAAS » (*Mobility As A Service*) repose en partie sur des applications numériques qui peuvent répondre à des besoins de mobilité plus individualisés. Ces offres nécessitent de parachever la couverture numérique THD de l'ensemble du territoire au risque d'empêcher leur déploiement dans les zones peu denses, non couvertes. Déjà évoquée plus haut, cette couverture permet aussi l'accès dématérialisé à des services en ligne, lorsqu'ils ne sont plus disponibles physiquement ou moyennant une distance économiquement et socialement acceptable, et constitue notamment le support indispensable au développement du télétravail (Cf. *supra*)

La couverture THD doit aboutir bien avant l'échéance de 2040 pour permettre également le déploiement de services qualitatifs d'accompagnement des mobilités des usagers.

6.2 Mobiliser l'IST, Intelligence Sociale Territoriale, pour repenser la structuration spatiale des fonctions et des mobilités

C'est sur la conjugaison systémique de ces politiques de mobilité et d'aménagement des espaces que repose la réussite des efforts de sobriété collective attendus tant sur la réduction des émissions carbone qu'en matière d'artificialisation des espaces.

⁵¹ Avis du CESER Normandie « Améliorer les mobilités du quotidien et favoriser leur soutenabilité » - avril 2019.

La définition de périmètres de bassins de mobilité dans la LOM, Loi d’Orientation des Mobilités⁵² introduit un changement de paradigme dans l’approche territoriale, car elle repose sur les « territoires de projets » dépassant les périmètres administratifs classiques des différents organisateurs et financeurs des mobilités. C’est une réelle opportunité pour mobiliser l’IST, Intelligence Sociale Territoriale, promue par le CESER dans sa vision pour la Normandie à 2040, dans le cadre des instances de coopération des nouveaux bassins de mobilité.

Il s’agit d’utiliser le renforcement des liens entre les acteurs à l’échelle des bassins pour leur faire prendre conscience de l’interconnectivité entre les territoires, et pour concevoir ensemble des solutions sur-mesure adaptées aux caractéristiques propres à chaque infra-territoire.

Ce dialogue au sein des bassins de mobilité est essentiel notamment dans les territoires peu denses, là où le rapprochement physique de certains services intermédiaires ou supérieurs n’est pas possible et obligera toujours à se déplacer. Il doit permettre d’aboutir à un consensus pour privilégier le mixage des offres de transport destinées à relier plus efficacement les habitants aux différentes gammes de services.

Aux côtés des collectivités et des usagers, les AOM, Autorités Organisatrices des Mobilités, qui animent les comités de partenaires associent obligatoirement les employeurs, publics comme privés, aux réflexions stratégiques. La loi LOM affirme la nécessité de leur implication et leur responsabilité territoriale dans l’organisation des mobilités pour contribuer à réduire les impacts des flux pendulaires domicile/travail et pour concourir à produire des espaces propices à l’amélioration de la qualité de vie des habitants.

Il s’agira de faire en sorte que la présence des employeurs dans les concertations organisées par les AOM soit également l’occasion d’évoquer les solutions à déployer pour faciliter les trajets ou accompagner la charge des déplacements qui pèse sur les actifs.

Par ailleurs, s’agissant d’une forme de gouvernance mise en place sur cette nouvelle échelle territoriale, un point de vigilance mérite d’être soulevé.

Afin que les EPCI puissent exercer pleinement leurs nouvelles responsabilités en tant qu’AOM, et partager les enjeux avec les autres acteurs au sein des conférences sur les bassins de mobilité, il conviendra d’évaluer si les coopérations et les initiatives mises en place apportent réellement des réponses adaptées tant aux dimensions des espaces de vie qui dépassent le périmètre des EPCI qu’aux souhaits des habitants.

⁵² La LOM, Loi d’Orientation des Mobilités, instaure les bassins de mobilité, définis par la Région en concertation avec les AOM, Autorités Organisatrices des Mobilités, et les collectivités concernées, portant sur les périmètres à l’échelle desquels les mobilités quotidiennes se déroulent et doivent être organisées sous la coordination des AOM, ainsi que les PDM, Plans De Mobilité, remplaçant les anciens PDU, Plans de Déplacements Urbains, qui portent sur les aires urbaines de plus de 100 000 habitants et s’étendent à tous les flux (personnes et marchandises), les PDM employeurs devant, quant à eux, améliorer les mobilités des personnels.

Enfin la capacité à développer cette IST reposera, entre autres choses, sur l'outillage à disposition des EPCI pour évaluer la réalité des flux globaux domicile/travail, domicile/services, fret de transit, fret de proximité pour les approvisionnements, etc.

Ces interpellations, destinées aux intervenants des mobilités sont complétées par quelques propositions d'actions, ci-dessous. Elles parachèvent celles qui ont déjà fait l'objet d'une présentation dans les paragraphes précédents relatives aux autres politiques menées au niveau régional dans le champ de l'aménagement du territoire et de lutte contre l'étalement urbain, relayées dans de nombreux rapports du CESER.

Enjeu		Propositions d'actions
Offres alternatives pour la sobriété des déplacements	Adaptation des offres aux territoires	➤ Axer sur le service rendu aux usagers par les offres de mobilité ➤ Explorer en zone peu dense les offres alternatives de transport à la demande, ou les services solidaires de partage ➤ Penser les parkings relais ou les aires covoiturage comme des lieux d'échange pour offrir des services de proximité aux utilisateurs (par exemple, boulangerie, primeur, librairie, pressing...)
	Outils supports	➤ (Cf. <i>supra</i>) Renforcer le déploiement du THD
	Acceptabilité sociale	➤ Prendre en compte la problématique de l'acceptabilité sociale des ZFE-m par les personnes les plus modestes ➤ Evaluer les transitions réalisées sur la zone expérimentée (Métropole rouennaise) pour ajuster les dispositifs d'accompagnement <i>in itinere</i> et avant le déploiement réglementaire effectif prévu sur les autres agglomérations normandes

Ces propositions doivent s'accompagner de dispositions particulières adressées aux acteurs de la gouvernance des mobilités.

Ingénierie collective	➤ Mobiliser les communes, les employeurs, les usagers au sein des comités des partenaires et à l'échelle des bassins de mobilité, pour préciser les attentes localisées d'offres de mobilité alternatives et les accompagnements adaptés auprès des habitants
Observation	➤ Se doter d'outils d'observation des flux de toute nature sur l'ensemble du territoire pour documenter les pratiques de mobilité et les besoins d'adaptation

7. L'économie du secteur⁵³ : la culture du ré-habitat⁵⁴

L'avenir est dans l'existant.

Outre les habitants eux-mêmes, premiers agents économiques intéressés à leur habitat parce qu'ils y vivent, les acteurs économiques du secteur de l'habitat, qui créent « les contenants », participent tous des évolutions souhaitables face aux urgences environnementales et aux exigences sociales d'accès de tous à un habitat qualitatif, adapté aux situations individuelles et performant énergétiquement.

Le secteur économique de la construction est un des acteurs principaux de la mise en œuvre des solutions répondant à ces exigences. C'est aussi un vecteur et un levier important de transition environnementale au regard des ressources qu'il consomme, des procédés constructifs qu'il emploie, de son empreinte carbone en général.

Or, en 2040, le bâti existant constituera encore 80% du parc au regard du rythme des constructions neuves (1% par an). L'amélioration des conditions d'usage des logements à cet horizon repose donc essentiellement sur la rénovation du parc existant. L'opportunité de la production de logements « neufs », dominante depuis les années 60, est fortement réinterrogée dans le contexte de raréfaction du foncier. Malgré la performance énergétique affichée par les professionnels à leur mise en service, les urgences imposent de réinventer notre rapport à l'ensemble des ressources, y compris en renouant avec des pratiques constructives qui ont longtemps eu cours, notamment en Normandie. La région présente une richesse et une densité du bâti patrimonial dont la valeur est en partie liée à l'utilisation de matériaux locaux.

***Quelques tendances déjà repérées à observer :** des voies alternatives vers des habitats plus vertueux se dessinent. On entrevoit des tendances de contreculture architecturale. Des initiatives sont croissantes à la faveur des incitations réglementaires, mais avec des modèles économiques en devenir et qui peinent encore à s'imposer face au business-building-béton qui perdure : recours aux matériaux biosourcés pour l'écoconstruction, habitats passifs réduisant l'empreinte carbone et l'empreinte de l'individu sur le sol et l'environnement, architecture « vivante » introduisant le végétal dans la forme architecturale, espaces « communs » à usage partagé dans l'habitat externalisant certaines fonctions sur des espaces réanoblis à l'extérieur du logement, etc.*

⁵³ Cf Partie II du rapport – Chapitre 6 « L'économie du secteur ». 2. « État des lieux et principaux enjeux ». L'approche présentée ici s'intéresse principalement aux acteurs économiques de la chaîne de la conception-construction, constituée entre autres des concepteurs-constructeurs du secteur BTP, bâtiment et travaux publics, notamment les architectes et les entreprises, artisanales, petites ou moyennes et grands groupes, des bureaux d'études, œuvrant dans la production, la maintenance, la rénovation, du bâti, des filières de production et de fabrication de matériaux, etc.

⁵⁴ Cf. Chapitre 6 – 2.2.4. Le ré-habitat est défini comme la réutilisation ou la transformation de lieux ou de bâtis pour les rendre propres à être habités, dans une démarche de sobriété de consommation de ressources (espace ou matière). Dans ce paragraphe, cette notion est centrée sur la chaîne de valeur de tous les acteurs de la conception et de la construction.

Quant aux démarches d'amélioration énergétique menées par les habitants, elles sont à cheval entre le marché de l'habitat et le marché de l'écologie, et très dépendantes des politiques environnementales et fiscales.

7.1 Structurer une filière du ré-habitat, face aux urgences de sobriété

- **Des adaptations nécessaires, portées par une réglementation exigeante et des incitations financières**

Le secteur de la construction, est très émetteur de GES et pèse lourd dans la production des déchets⁵⁵, avec un coût économique et environnemental non soutenables. Les efforts de verdissement des process de production ne parviendront pas à combler à eux seuls les attentes de sobriété en matière d'habitat. L'évolution des réglementations⁵⁶ visant à améliorer la performance énergétique et environnementale des bâtiments, qu'ils soient neufs ou anciens, exige désormais du secteur qu'il participe tout autant à l'adaptation qu'à l'atténuation du changement climatique. Cette évolution est favorable à la modification des pratiques et s'accompagne de fortes incitations financières et fiscales à la rénovation des résidences principales, de réseaux d'information et de conseil déployés par les pouvoirs publics.

L'ensemble des acteurs de l'habitat est donc contraint de réinterroger les pratiques plus en profondeur au regard de la finitude des ressources, qu'il s'agisse des matériaux à utiliser avec parcimonie ou du foncier de plus en plus rare.

Ainsi ils doivent s'engager, chacun à leur niveau, dans une culture du « ré-habitat » et adapter en conséquence leur modèle économique pour assurer leur viabilité à terme.

- **De nouveaux procédés constructifs**

La sobriété pourra s'opérer à la faveur d'une inversion du modèle dominant de production de bâti de la construction neuve vers les rénovations, en intégrant plus de sobriété dans la consommation des matériaux par le développement du réemploi ou des choix constructifs à base de matériaux plus locaux et/ou biosourcés, dans une logique d'approvisionnement plus circulaire, ce qui présente l'intérêt de réduire les tensions d'approvisionnement liées parfois à une forte dépendance géostratégique.

⁵⁵ La production du ciment, ingrédient clé du béton, a doublé en 10 ans et malgré les efforts technologiques engagés par cette industrie mondiale, elle émet 50% des GES du bâtiment. En France et en Europe, presque 3/4 des déchets produits proviennent du secteur du bâtiment.

⁵⁶ Cf. Partie II du rapport - Chapitre 6 – 2.2.1. et 2.2.2. : le cadre normatif du secteur a fortement évolué d'une réglementation énergétique à une réglementation environnementale, dite « RE2020 » intégrant l'impact carbone de l'ensemble du cycle de vie des bâtiments, plus exigeante, et visant à faire contribuer le bâti à la trajectoire ZEN à l'horizon 2050. Elle s'applique sur les bâtis existants, où l'urgence est de résorber le parc énergivore, comme sur les constructions neuves dont il est attendu qu'elles contribuent à réduire leur impact environnemental comme à améliorer la qualité de vie dans les logements.

Le recours à ce type de matériaux ou procédés⁵⁷ se heurte encore à des freins importants. Tout d'abord, le poids des habitudes et la méconnaissance des techniques, ou l'idée reçue sur les surcoûts, ce qui nécessite de documenter ces pratiques au fur et à mesure que les expériences de construction ou de réhabilitation se concrétisent pour enrichir les références, faciliter à terme la massification des projets et ainsi optimiser les coûts. Ensuite, l'assurabilité faible des procédés peu éprouvés, ce qui requiert davantage d'implication des assureurs en soutien aux innovations. En dernier lieu, la faible maturité des filières d'approvisionnement permettant le réemploi de matériaux ainsi que l'accès aux matériaux biosourcés exigera une vraie réflexion pour les structurer et améliorer la chaîne logistique afin de faciliter l'équilibre de ces modèles économiques alternatifs le plus rapidement possible.

Enfin, la Normandie jouit d'un important bâti patrimonial dans tous ses territoires dont le maintien participe à l'identité de la région mais qui place très souvent les maîtres d'ouvrage, privés comme publics, dans l'impossibilité de répondre aux normes de performances requises tout en respectant les exigences architecturales d'une rénovation à caractère patrimonial. Il s'agit là d'un point de vigilance dont doivent s'emparer tous les acteurs de la rénovation.

- **Des compétences à faire évoluer**

Ces évolutions impactent fortement les compétences dans ce secteur professionnel. Il est conscient des urgences et s'adapte, mais il est constitué de nombreux indépendants et TPE qu'on ne déplace pas facilement, tel un paquebot. La montée en compétence et leur transfert, basés dans de nombreux cas sur le compagnonnage, exigera des efforts particuliers sur la formation des dirigeants eux-mêmes. Dans le même temps, il s'agira de maintenir et de développer les savoir-faire traditionnels pour faciliter le réemploi et l'usage de matériaux biosourcés ou locaux.

- **Miser sur les concepteurs dans la chaîne de la construction**

Dans cette entreprise collective, il est important de souligner l'effet levier de la création architecturale dans la chaîne de la construction et de miser sur la capacité des concepteurs à rendre acceptable cette culture du ré-habitat en investissant davantage dans ce type de prestation intellectuelle comme outil à part entière de la recherche de performance du bâti.

Leur contribution sera précieuse pour mettre en œuvre des procédés de réemploi ou d'éco-conception des bâtiments, pour inscrire les projets dans leur environnement et intégrer en amont les savoir-faire et les usages des habitants, indispensables pour optimiser les gains de performance énergétique proposés par les techniques de plus en plus sophistiquées.

⁵⁷ La Normandie ne compte pas de filière industrielle de matériaux biosourcés mais dispose d'une importante ressource produite sur place. 5 filières qui n'entrent pas en concurrence avec les usages alimentaires ou agricoles sont matures selon les professionnels : pierre naturelle, terre crue, bois d'œuvre (structures et parements), paille, chanvre (remplissage et isolation thermique).

- **Des particuliers à accompagner, des aides à massifier**

Malgré les nombreuses aides (prêts, subventions, accompagnements juridique et technique, etc.) qui leur sont destinées, les propriétaires et surtout les copropriétaires se trouvent souvent face à une équation « travaux » difficile à résoudre. Au regard de la proportion de logements individuels en Normandie et de la performance énergétique actuelle du parc, l'ensemble des dispositifs d'aide devra être réévalué périodiquement pour envisager leur massification ou leur réorientation à même d'accélérer les réhabilitations dans l'ensemble du parc normand demandées dès aujourd'hui et exigées à 2040.

Enfin les besoins d'adaptation et d'amélioration exprimés par les habitants pour leur logement sont souvent multiples et dépassent la rénovation énergétique (entretien courant, adaptation du logement à l'avancée en âge, etc.). L'ensemble des acteurs économiques et des pouvoirs publics, qui contribuent à l'animation des réseaux d'information et de conseils en rénovation, doivent davantage considérer et répondre au caractère hybride des demandes.

7.2 Coopérer pour « faire de la dentelle » et occuper autrement l'espace

Pour accompagner les collectivités en charge de l'aménagement dans des stratégies foncières plus dynamiques de densification des espaces (Cf. *supra*), l'implication du secteur économique sera indispensable pour entreprendre davantage de projets de rénovation sur du bâti existant, utiliser des friches ou investir des dents creuses pour densifier les espaces et freiner l'étalement urbain.

A l'échelle urbaine, l'utilisation des dents creuses repose sur des montages fonciers et juridiques plus complexes que la promotion immobilière sur terrain nu. Cela nécessite d'associer aménageurs, urbanistes, collectivités, propriétaires, promoteurs et intervenants économiques du BTP, de les amener à raisonner sur d'autres paradigmes et à introduire des contraintes d'espace et de temps différentes, potentiellement plus contraignantes.

Il s'agit pour tous d'apprendre à « faire de la dentelle », avec des compétences d'ingénierie, de mobilisation du foncier et des techniques à adapter : plus c'est petit et plus c'est délicat.

C'est aussi à ce prix que certaines professions pourront retrouver des disponibilités d'espace et de la souplesse pour garantir la pérennité de leurs activités amenées à muter fortement.

Du côté des collectivités et des aménageurs, il s'agira de mobiliser des outils d'observation et de recensement fins pour connaître l'état du foncier, être en capacité de les activer, inciter les particuliers et les syndics, les commerces, les entreprises à densifier et à optimiser les surfaces d'infrastructures aménagées.

Ces interpellations, destinées aux acteurs économiques du secteur de l'habitat sont complétées par quelques propositions d'actions, ci-dessous. Elles font écho à celles déjà présentées notamment dans les paragraphes relatifs au logement et à l'espace aménagé.

Enjeu		Propositions d'actions
Structurer une filière du ré-habitat	Modèle économique portant des pratiques de sobriété des constructions	➤ Documenter et valoriser les pratiques constructives alternatives (réemploi, écoconstruction, matériaux géo et biosourcés, circuits courts, SFN... par exemple à partir des initiatives des opérateurs ESS, souvent supports de projets alternatifs) pour enrichir les références et s'acheminer vers un modèle économique équilibré qui permettra la massification de projets sobres et respectueux des ressources ➤ Documenter l'équilibre économique des solutions constructives alternatives en estimant leur coût global sur l'ensemble du cycle de vie d'une opération afin de valoriser leur avantage comparatif ➤ Sensibiliser les usagers à l'écoconstruction ➤ Observer et repérer les injonctions contradictoires auxquelles sont exposés les maîtres d'ouvrage dans la rénovation du bâti patrimonial et lever les freins ➤ S'appuyer sur les donneurs d'ordre publics, sur des échelles intercommunales, ainsi que sur les bailleurs sociaux, pour assurer aux filières du ré-habitat des volumes d'affaires <i>a minima</i> pour expérimenter et asseoir l'équilibre des projets et créer une dynamique ➤ Assurer un dialogue permanent sur l'évolution des normes avec la profession et éviter leur discontinuité (<i>et le cumul des normes restrictives ?</i>)
	Nouveaux procédés constructifs	➤ Inventorier les ressources disponibles utiles au développement de nouveaux procédés constructifs (matériaux recyclés destinés au réemploi, matériaux géo-sourcés ou bio-sourcés, origine des matériaux, disponibilité locale en volume, et impact sur l'environnement, etc.) ➤ Améliorer la chaîne logistique d'approvisionnement ➤ Impliquer davantage les assureurs, les banques et les contrôleurs dans l'accompagnement des innovations ➤ Inciter les acteurs économiques à accélérer la production de documentations techniques sur les produits alternatifs valorisant leur performance et leur plus-value constructive (environnement, santé, confort d'usage...) ➤ Identifier les poches de « sur-dépendance » high-tech (consommatrices de GES et source d'obsolescence) et investir la low-tech
	Évolution des compétences	➤ Faire évoluer les compétences techniques sur les procédés constructifs alternatifs de tous les acteurs de la chaîne de la conception à la réalisation, y compris les bureaux de contrôle, les architectes et les ABF, Architectes des Bâtiments de France ➤ Développer une filière ingénierie polyvalente permettant de proposer dans le cadre d'une rénovation globale du bâti une offre optimisée (performance/coût) ➤ S'appuyer sur les OPMQ, Observatoires Prospectifs Métiers et Qualification des branches professionnelles pour anticiper les besoins d'emploi autrement que sur la pyramide des âges des professions, identifier les baisses d'activité potentielle dans la construction neuve, et engager les reconversions des professionnels ➤ Structurer des nouveaux modules de formation initiale sur le réemploi y compris dans les formations d'architecture, y développer plus largement la pratique de stages « chantiers » pour approcher les services rendus par les matériaux ➤ Inciter les organisations professionnelles à monter des formations continues pluridisciplinaires pour dynamiser les pratiques en réseau d'acteur du ré-habitat ➤ Lancer une réflexion pour créer un ensemble de formations professionnelles pluridisciplinaires initiales et continues, sur toute la chaîne conception-construction, avec l'ensemble des acteurs (s'inspirer des initiatives de type. « CMQ rénovation » ou programme « Transitions » de l'Université de Rouen) ➤ Mobiliser les fonds de formation dédiés aux employeurs pour assurer les adaptations et la transmission des compétences

Enjeu		Propositions d'actions
Structurer une filière du ré-habitat (suite)	Évolution des compétences (suite)	➤ Renforcer la formation des professionnels des systèmes de chauffage décarbonés ➤ Informer et former les usagers à la sobriété, en formation initiale et continue
	Levier de la conception architecturale	➤ Reconnaître et revaloriser les prestations intellectuelles dans les projets, au sein des maîtres d'ouvrage, notamment publics, pour encourager le choix de projets mieux-disant ➤ Sensibiliser au bien-fondé d'une juste rémunération de la maîtrise d'œuvre concernant le suivi des travaux et leur conformité ➤ Développer les compétences d'AMU, Assistance à Maîtrise d'Usage pour inciter les maîtres d'ouvrage à les intégrer ou à y recourir
	Accompagnement des particuliers	➤ Mutualiser et croiser les financements disponibles sur tous les types de rénovation pour soutenir des projets hybrides plus ambitieux de rénovation énergétique /adaptation des logements ➤ Pérenniser les moyens de l'ANAH, Agence Nationale de l'Habitat, sur le long terme pour permettre de monter en puissance le dispositif GLA, Gestion Locative Adaptée, destiné aux rénovations des propriétaires bailleurs ➤ Sensibiliser les particuliers à l'apport de la conception architecturale pour des habitats plus qualitatifs, y compris dans le secteur CMI (Construction de Maisons Individuelles)
Se préparer à faire de la dentelle	Outils supports	➤ Former et renforcer les compétences des élus et techniciens des EPCI et des communes, en matière juridique, d'urbanisme, de droit à bâtir, de propriété et d'usages, de partage « multifonctions » de l'espace public, d'écoute citoyenne, pour leur permettre de requalifier le bâti existant et d'exprimer leurs exigences dans les PLU et les cahiers des charges ➤ Former les aménageurs et les concepteurs de bâti au « sur-mesure » ➤ S'inspirer des incubateurs de projets urbains déployés par l'ANCT pour partager et s'approprier entre maîtres d'ouvrage, concepteurs, maîtres d'œuvre, usagers les grands enjeux sociétaux et les bonnes pratiques
	Dialogue citoyen	➤ Développer le dialogue avec les maîtres d'ouvrage pour coconstruire les projets et faciliter l'adhésion des habitants grâce à la prise en compte du rapport de chacun aux espaces, en s'appuyant le cas échéant sur les compétences en maîtrise d'usage

Ces propositions doivent s'accompagner de dispositions particulières adressées aux acteurs de la gouvernance de l'économie de l'habitat.

Pour faire bouger l'économie du ré-habitat, les évolutions à envisager sont plurielles : habitants, opérateurs, collectivités ont des attentes, et la responsabilité de la sobriété n'incombe pas qu'aux seuls habitants qui ne constituent qu'une partie des « usagers concernés ». Pour accompagner la trajectoire proposée, il est tout autant nécessaire :

- d'adopter un pilotage organisant un dialogue permanent entre décideurs et professionnels qui stabilise les orientations dans la durée, permette au secteur de s'organiser, de se former, de rencontrer des conditions propices aux innovations,
- de définir des moyens financiers proportionnés à la hauteur des enjeux,
- d'impliquer les usagers (habitants, bailleurs, collectivités, promoteurs) qui formaliseront et exprimeront leurs demandes au secteur économique.

Ingénierie collective et coopération	➤ Diffuser les retours d'expériences auprès des réseaux professionnels, usagers, maîtres d'ouvrage publics et privés, assureurs, financiers, pour développer une culture transversale de « réseau » ➤ Renforcer les missions d'information du réseau SARE, Service d'Accompagnement de la Rénovation Énergétique, animé par la Région Normandie et étendre ses missions pour prendre en compte le caractère hybride des demandes de rénovation des habitants
Pilotage	➤ Définir une politique régionale en faveur des matériaux et procédés alternatifs de production du bâti, pour amorcer et sécuriser les filières régionales (ressources et fabrication industrielle, préfabrication, déconstruction, économie circulaire du réemploi), afin de soutenir la massification des usages, et comme complément à la production du « neuf » ➤ Instaurer une coordination Région, Départements, EPCI, communes, dans le but d'alléger le financement du « reste à charge » des particuliers pour les rénovations hybrides ou thermique
Outillage	➤ Revoir les dispositifs de défiscalisation et les renforcer au profit de la rénovation et du réemploi des bâtis vacants, dents creuses, centre-bourg... pour attirer les promoteurs et foncières ailleurs que dans les métropoles et sur le « neuf »
Observation	➤ Observer et recenser pour connaître l'état du foncier disponible ➤ Inciter à l'activer pour densifier et exploiter les vacances comme une ressource ➤ S'appuyer sur les Comités locaux d'habitat dégradé pour les repérer sur les communes

8. Enjeux communs de gouvernance dans l'habitat et pistes

Cet exposé met en lumière la complexité du système des acteurs impliqués dans l'habitat et de leurs interventions. La gouvernance institutionnelle des politiques de l'habitat⁵⁸ est elle-même répartie entre de très nombreux acteurs publics qui interviennent à toutes les échelles de territoires avec leurs compétences respectives, complémentaires et bien souvent imbriquées, voire enchevêtrées.

Aussi, leur capacité à agir a été observée au regard des principaux enjeux de gouvernance tels qu'ils ont été définis dans la vision à 2040. Il s'agit d'enjeux d'inclusion pour tous les Normands auxquels s'adressent les politiques publiques, visant à préserver et améliorer leur qualité de vie, des enjeux d'autonomie des décideurs dans leurs moyens d'action, et des enjeux de coopération et de cohérence dans les interventions. Celles-ci doivent prendre en compte de façon holistique la préservation et l'amélioration de la qualité de vie des habitants, à l'aube de défis environnementaux et démographiques, imposant davantage de transversalité.

Comment assurer la coordination d'ensemble au sein d'une gouvernance appropriée ?

⁵⁸ Cf Partie I du rapport – Chapitre 4 « Gouvernance dans l'habitat ». L'annexe de l'avis reprend de façon schématique la présentation des principaux acteurs institutionnels ainsi que l'articulation des principaux documents réglementaires.

8.1 Des marges de manœuvre locales à élargir

Comme on l’a souligné plus haut, les politiques de l’habitat sont dominées par la problématique du logement et de l’hébergement. Parallèlement à l’entrée de la puissance publique dans la régulation et l’accompagnement des mécanismes marchands pour faciliter l’accès au logement sur le plan national, on a assisté au fil du temps à une implication de plus en plus forte des collectivités territoriales dans les domaines du logement et de l’urbanisme. Il s’agit notamment des EPCI, créés en 2015 à l’issue de la loi NOTRe. Néanmoins, l’État ne se dessaisit pas de ses prérogatives⁵⁹.

Le rôle des EPCI est déterminant localement dans la définition des orientations sur les territoires et leur mise en œuvre, aux côtés de celui de l’État qui garantit les objectifs « socles ». Mais un cadre contraignant, au regard notamment de la programmation des aides publiques au logement, d’évolution des réglementations d’urbanisme, de normes environnementales, etc. pèse sur leur possibilité à exprimer des choix et à définir des stratégies adaptées à l’hétérogénéité des situations et des besoins locaux. La création récente d’un statut d’AOH⁶⁰, Autorité Organisatrice de l’Habitat, par la loi 3DS pourrait contribuer à renforcer leur autonomie locale ; actuellement seule la Métropole de Rouen remplit les quatre conditions cumulatives pour y prétendre.

Certes, l’État a déconcentré des moyens sur les territoires. Tout d’abord, ses services régionaux ou départementaux créent des lieux de coordination et de cohérence globale ayant pour mission d’assurer l’équité de traitement à l’échelle régionale. C’est le rôle notamment les CRHH, Comité Régional de l’Hébergement et de l’Habitat, animés par le préfet de région et dont le pilotage s’ouvrira prochainement aux EPCI. Par ailleurs, des délégations régionales d’agences nationales accompagnent les collectivités dans leur développement territorial et les aident à s’inscrire dans les appels à projets nationaux. C’est le rôle notamment de l’ANCT ou du CEREMA, qui incitent et aident à coordonner l’ensemble des politiques de développement et à engager la concertation sur une stratégie de l’habitat à l’échelle d’un territoire entre toutes les parties prenantes au projet, publiques comme privées, et qui apportent l’ingénierie si besoin est.

Néanmoins, les EPCI sont des structures dont les compétences évoluent rapidement et dont les périmètres sont difficilement comparables et relativement « récents ». Ils ne disposent pas tous d’observatoires pour diagnostiquer les besoins ni de l’ingénierie nécessaire pour

⁵⁹ L’État garde en effet une maîtrise centralisée des outils réglementaires, financiers et fiscaux dépendant du zonage géographique national établi selon la tension observée sur le logement, décisif pour les communes et les EPCI, alors que ces outils doivent permettre, dans la théorie, la prise en compte d’enjeux économiques, sociaux, environnementaux à l’échelle locale par les collectivités qui, soit disposent de compétences propres, soit sont ses partenaires « obligés » en tant que délégataires de compétences, ou contributeurs, ou coproducteurs de sa politique.

⁶⁰ La loi 3DS a créé le statut d’AOH, octroyant des prérogatives nouvelles notamment en matière de zonage de l’investissement locatif et de renouvellement urbain. Les intercommunalités peuvent solliciter ce statut sous réserve de remplir quatre conditions : avoir approuvé un PLUI, être doté d’un programme local de l’habitat exécutoire, avoir conclu une convention intercommunale d’attribution et être délégataire des aides à la pierre.

contruire et hiérarchiser les projets. Malgré la mobilisation de tous ces opérateurs à leurs côtés, les marges d'initiatives locales sont parfois réduites en dehors des réponses à des AAP, Appels À Projets, ou des AMI, Appels À Manifestation d'Intérêt, dont l'État et la Région sont friands. Ces dispositifs systématiquement cadrés sur des objectifs nationaux ou régionaux être aussi une façon de garder la main en appliquant des stratégies de manière descendante sans favoriser pour autant les initiatives ou innovations locales. Ils nécessitent surtout des moyens d'ingénierie ou d'études qui n'existent pas forcément dans les collectivités, sauf dans les territoires les mieux équipés qui bénéficient alors d'un effet d'aubaine pour financer des projets. La multiplication de ces « appels » auprès des EPCI, de dimension très variable d'un lieu à l'autre, introduit objectivement une discrimination entre les territoires, certains étant exclus, privant ainsi leurs habitants du bénéfice de l'action publique. Ce constat est d'ailleurs partagé par l'association « Régions de France », qui a engagé une action auprès du gouvernement visant à revoir l'articulation des compétences en aménagement du territoire pour simplifier le paysage administratif et technique, et éviter que le fossé entre territoires s'accroisse.

Aussi, bien qu'ayant évolué, le cadre de la gouvernance dans les politiques de l'habitat ne donne pas toujours la possibilité aux acteurs locaux d'exprimer des choix et de définir des stratégies qui soient adaptées à l'hétérogénéité des situations et des besoins locaux, au sein d'une même région, avec des lieux de coordination et de cohérence globale visant l'équité de traitement entre les habitants.

8.2 De la transversalité à introduire

65

Le cadre juridique du déploiement des politiques publiques s'est peu à peu élargi du domaine du logement à celui de l'habitat tout en maintenant un certain cloisonnement entre ses différentes composantes. Ceci interpelle sur la manière de prendre en compte toutes les dimensions sociales, environnementales et économiques d'un habitat durable pour tous.

- **Au niveau de l'État**

Il nous est apparu, lors des auditions, que l'instance formelle de discussion entre la DREAL et la DREETS, au niveau du CRHH, n'aborde pas ces sujets sur le fond de façon récurrente et structurelle. Ce manque de vision croisée ne permet pas l'élaboration d'une politique qui garantirait une approche économique et sociale, ensuite déclinée de façon équitable sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, les défis posés dans la manière d'aménager les espaces, notamment par la sobriété et la rareté des ressources, imposent un nouveau paradigme dans la façon d'agir : il s'agit d'innover par des solutions « sur mesure » adaptées à chaque situation et davantage concertées entre acteurs qui devront tous travailler ensemble pour « faire de la dentelle ». Or les dispositifs et la gouvernance actuelle ne sont pas suffisamment préparés à ces montages complexes qui doivent pourtant rapidement s'imposer pour prendre en compte

globalement les urgences environnementales, sociales, et l'écoute des nouvelles tendances à une échelle de territoire pertinente qui est celle du bassin de vie.

- **Au niveau de la Région**

C'est l'échelon régional qui embrasse plus largement les différentes thématiques de l'habitat⁶¹. La mise en place du SRADDET permet à la Région de formuler une vision politique de ses priorités en matière d'aménagement du territoire. Celle-ci pose un cadre à l'ensemble des dimensions des politiques de l'habitat et aux EPCI et communes qui les mettent en œuvre localement. Le relais de l'EPFN y est particulièrement important pour porter les stratégies foncières locales. Le rôle de cette collectivité qui n'est pas en responsabilité dans le domaine spécifique du logement est pourtant central au regard des enjeux forts autour de la forme urbaine, de la sobriété foncière, de la densification et du réemploi des bâtis vacants, etc., sachant que les risques d'aggravation des nuisances en termes de qualité de vie, de l'air, de l'eau, des sols et de santé, conjugués aux événements climatiques liés à l'imperméabilisation des villes et aux ruissellements dramatiques, vont perdurer.

- **Au niveau du Département**

Enfin, de par ses compétences dans le domaine de l'action sociale et des solidarités, le Département contribue fortement à la composante logement de la politique de l'habitat, plus particulièrement à destination des publics spécifiques⁶². Or on a pu constater, comme au niveau des EPCI, un engagement variable dans le déploiement de stratégies concertées de l'habitat selon les territoires, qui dénotent des choix politiques propres aux collectivités, mais peut constituer un écueil dans l'équité de traitement entre les habitants.

66

Point de vigilance à surveiller

Il concerne la spécificité observée à l'échelon départemental en Normandie. La plus-value du Département en matière d'habitat tient au fait qu'il a la possibilité d'articuler les politiques locales de l'habitat avec la politique sociale dont il a la responsabilité sur son territoire. L'implication des Départements est notamment destinée à assurer une cohérence de traitement et à donner des orientations sur les territoires non couverts par des PLH, dans un souci d'équité de la qualité de l'habitat de l'ensemble de la population. Or en Normandie, seuls trois départements sont couverts par un PDH, l'Eure, la Manche, et la Seine-Maritime, un est en cours dans l'Orne, et il n'y a pas de démarche engagée dans le Calvados, chaque département déployant ses propres objectifs au sein de ces documents.

- **Au niveau des EPCI**

Au fil des lois, ils sont dotés de compétences accrues. Très récemment, la loi 3DS, leur confère la possibilité d'adapter localement leurs stratégies d'habitat aux besoins de leur territoire. Au gré de la maturité qu'ils vont acquérir dans l'exercice de ces compétences, s'ils sont dotés d'une ingénierie territoriale suffisante, la gouvernance des politiques de l'habitat

⁶¹ Les compétences de droit commun, les politiques sectorielles ou contractuelles de la Région accompagnant les EPCI ou les acteurs économiques et les habitants sont en lien avec plusieurs domaines du champ de l'habitat.

⁶² Par exemple, les personnes âgées, les jeunes travailleurs, les étudiants

va inévitablement et progressivement être réinterrogée pour faire place à cet acteur institutionnel. Amenés à copiloter le CRHH avec le représentant de l'État en région, cela devrait engendrer des bouleversements tant sur la répartition des décisions et des financements entre les échelons territoriaux et notamment sur la place de l'échelon départemental, que sur leur capacité à concevoir des projets globaux tels qu'ils sont suggérés dans cette étude.

8.3 Des outils pour développer des projets globaux face à des défis complexes

Au-delà des objectifs quantitatifs de réalisation de logements ou d'accès au logement, la question de l'évaluation qualitative des effets des politiques locales de l'habitat sur le « mieux habiter », reste très peu lisible et en tout état de cause, sans prise de hauteur.

En effet, il subsiste un cloisonnement, comme indiqué plus haut, entre directions régionales selon leurs missions respectives, la DREAL étant positionnée sur l'offre et le respect des obligations réglementaires en matière d'habitat, la DREETS sur les questions sociales, tant de mixité que d'emploi.

Par ailleurs, les acteurs locaux remettent régulièrement en cause le pilotage annuel qui s'opère dans le cadre d'enveloppes contraintes, souvent considérées comme insuffisantes. La robustesse des outils de diagnostic des besoins pour asseoir les stratégies locales actuellement basés sur un modèle intégrant les données démographiques prévisionnelles de l'INSEE, leur semble inappropriée pour concevoir des projets urbanistiques globaux à moyen/long termes.

Il s'agit de deux points de vigilance importants, d'autant que la gouvernance doit être à la hauteur des défis plus complexes posés à l'habitat dans le cadre élargi de l'étude, dépassant la question du logement.

8.4 Synthèse des propositions d'actions pour la gouvernance

- **Bâtir la gouvernance du CRHH avec l'instauration de la co-présidence État/EPCI**

Pour dépasser le cloisonnement entre acteurs de l'habitat, qui contrarie la prise en compte d'enjeux plus globaux, l'Etat doit partager ses exigences et accorder un soin particulier à leurs contraintes en sortant de la politique du *stop-and-go*. Les dispositifs doivent s'inscrire sur un temps long et l'instance du CRHH être utilisée pour :

- Développer une approche commune des enjeux de l'habitat à l'échelle de la Normandie

- Limiter les concurrences entre infra-territoires susceptibles de freiner les inflexions à apporter d'ici 2040
- Transformer la démarche de concertation afin d'introduire la cohérence nécessaire pour porter les trajectoires pluriannuelles des projets des collectivités
- Veiller que les enveloppes annuelles permettent de réaliser les projets jusqu'à leur aboutissement dans la durée
- Traiter globalement les problématiques sociales et d'offre de logement, avec des critères discutés en commun et hiérarchisés dans un objectif majeur d'équité entre territoires
- Renforcer la collégialité entre les acteurs locaux et assurer des liens plus étroits entre PLH, PDH, et donner plus de lisibilité aux étapes préalables de concertation et de dialogue citoyen
- Face aux défis démographiques, s'assurer que les priorités de ces plans en matière de mixité sociale soient coordonnées avec celles des autres schémas d'équipement sanitaires, de services aux familles, de la politique nationale de déploiement de l'habitat API. Il s'agit, d'une part, de garantir la qualité de vie des personnes âgées ou en situation de handicap, en parallèle de la politique médico-sociale de prévention de perte d'autonomie⁶³, et d'autre part, d'assurer aux jeunes de bonnes conditions d'entrée dans la vie adulte
- Faire jouer à plein les instruments juridiques innovants autour des usages et de la propriété patrimoniale (BRS, Bail Réel Solidaire, foncières, partage, usages...) pour réduire le poids du foncier. Cela doit faciliter l'accès au logement, et ouvrir des marges de manœuvre financière pour équilibrer financièrement les opérations du ré-habitat afin que leur coût ne renchérisse pas les projets, notamment dans les centres-villes.

68

Fondamentalement, pour atteindre une situation enviable pour tous les normands en 2040, dont pourrait s'honorer la Normandie, il est crucial que les collectivités, les acteurs de l'habitat et les services déconcentrés de l'État, se saisissent des outils de planifications dont ils disposent (PDH, PDALHPD, SCoT, PLU, PLUi, etc.) et s'y conforment sans « état d'âme ».

L'Etat en région doit exiger et contrôler l'implication des territoires pour garantir au maximum une réelle équité de traitement en direction de tous les normands, sans oublier les personnes démunies. Pour éviter la concurrence entre les territoires, il peut s'appuyer sur les principes de coopération avec tous les protagonistes et les inciter à davantage de coopération.

- **Renforcer le pilotage de la Région : être support de la concertation dans les stratégies foncières d'aménagement vers la « direction » d'aménagement donnée par le SRADDET :**
 - Valoriser l'ensemble des observations, analyses, évaluations, indicateurs et des expertises dans les divers champs de l'habitat, notamment à l'occasion de l'établissement des documents de planification et d'urbanisme (SCOT, PLUi, PLH, PDH,...), en complément du recueil opéré au sein du CRHH, pour éclairer sur les dynamiques et les efforts collectifs à engager en Normandie

⁶³ Cf. Partie I du rapport – Chapitre 3 – « La revue des tendances d'évolution de l'habitat » (*rapport Piveteau*).

- Rendre plus lisible l'offre d'ingénierie nationale et régionale, compléter l'offre d'ingénierie ponctuelle de l'ANCT (notamment sur les rapports entre centres/périphéries)
- Animer et développer les habitudes de coopération territoriale
- Conduire les acteurs vers des chartes d'aménagement urbain sobre en foncier
- Dépasser le cadre d'une contractualisation bilatérale Région/EPCI, l'élargir à tous les acteurs socio-économiques du territoire, et contribuer à inscrire la coopération entre EPCI dans les pratiques
- Évaluer les nombreux dispositifs de soutien nationaux et régionaux en matière d'aménagement du territoire et leurs interactions
- Évaluer les modalités de coopération territoriale entre acteurs, dont les EPCI, introduites et expérimentées dans le domaine des mobilités au sein des « bassins de mobilité » définis par la loi sur le périmètre à l'échelle duquel les mobilités se déroulent, dépassant le périmètre administratif des EPCI
- Prendre appui sur ces modalités de partenariats pour faire avancer les réflexions en Normandie sur des principes de gouvernance et d'IST dépassant les périmètres administratifs, la réalité des pratiques de coopération déployées, les modalités de levée des freins et leur transposition dans d'autres domaines des politiques publiques.

CONCLUSION

Pour régler les défaillances dues au cloisonnement entre politiques et entre échelles territoriales, la question de la régulation se pose légitimement.

La mise en place d'AOH prévues par la loi 3DS pourrait être envisagée de façon volontariste par les EPCI normands moyennant un investissement global dans les problématiques de l'habitat en général et du logement en particulier, en complément ou en parallèle à des coordinations à l'échelle de bassins de vie qui nécessiteraient de définir un chef de filat.

Compte tenu de l'ampleur des mesures à prendre dans l'urgence pour 2040, c'est une opportunité à saisir. À défaut, des actions de régulation, dites « exorbitantes », décidées par des collectivités en vertu du principe de leur libre administration et motivées par l'intérêt général, vont s'imposer. Comment les combiner avec les pratiques actuelles de régulation basées sur le seul accompagnement du marché ?

Les différentes études de prospective en Normandie ont montré que les pratiques précèdent toujours la réglementation. Il faudra compter avec l'intelligence collective locale pour concevoir des solutions qui permettront d'atteindre un habitat qualitatif pour les Normands, grâce à des acteurs inventifs à l'écoute des besoins des habitants.

D'autres pistes qui relèvent de politiques nationales peuvent accompagner ce mouvement. Celle qui consisterait en une révision des aides à la pierre et du zonage national en matière de logement, pour remédier et contredire ses effets actuels sur les politiques logement au niveau local. Une autre consisterait en une modification substantielle de la fiscalité tant pour booster le modèle du ré-habitat et son besoin de financement, à même de produire de « l'urbain densifié accessible et attrayant », que pour préserver nos ressources foncières.

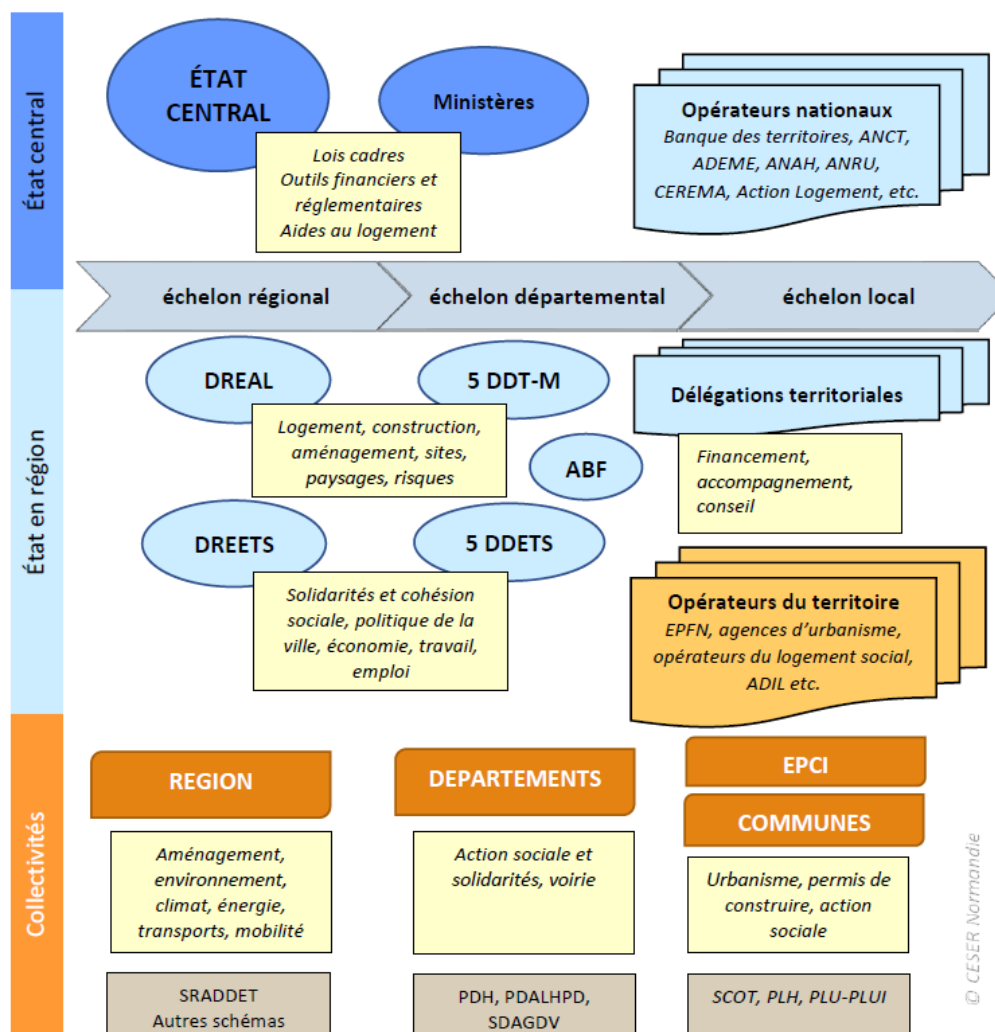
Ces avancées sont nécessaires notamment pour trouver des solutions et offrir une alternative désirable et accessible au modèle de l'habitat pavillonnaire qui soit en mesure de satisfaire les attentes des ménages et les désirs de propriété individuelle. Elles pourraient aller jusqu'à conduire, en matière d'aménagement, à un changement de statut du foncier considéré comme un « bien commun », extrait de toute valeur marchande, pour que la « rente foncière » ne devienne pas un obstacle à l'action publique lorsque « droit de propriété » rime trop souvent avec « droit à la plus-value ».

Les réflexions engagées dans cette étude conduisent à une évidence partagée : ouvrir un débat sur le modèle de l'offre résidentielle qui pourrait conduire à définir un « vivascore » habitat, utile pour mesurer et évaluer l'atteinte de la situation visée en 2040.

On peut compter sur les compétences et l'investissement de tous les acteurs de l'habitat que nous avons rencontrés, au regard des efforts qu'ils fournissent au quotidien chacun dans leur champ, pour élargir leurs représentations et suivre résolument cette trajectoire. Il nous paraît important de valoriser ces acteurs qui s'engagent sur la voie d'un habitat solidaire et équitable, favorisant le lien social, gage de notre démocratie.

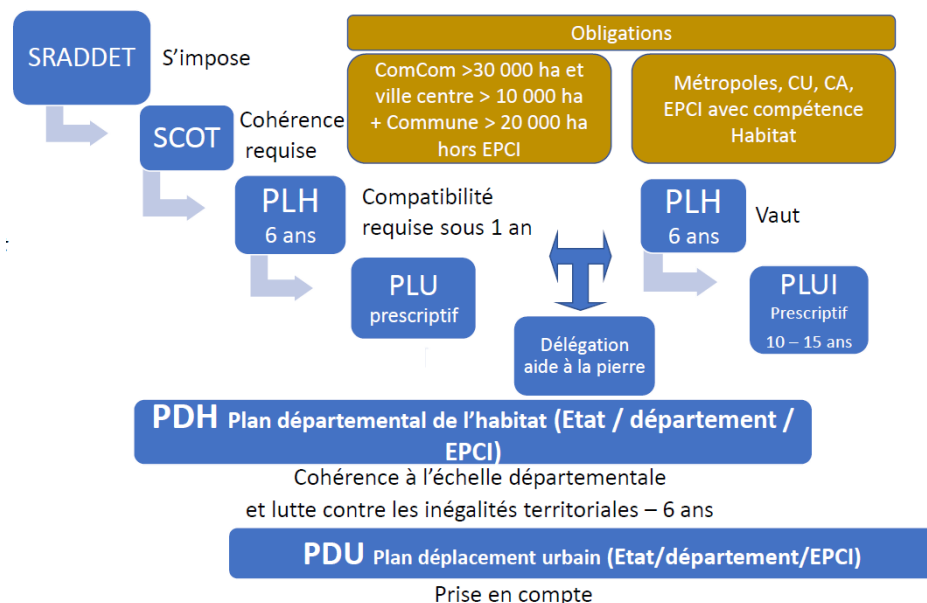
ANNEXE : GOUVERNANCE DE L'HABITAT

Principaux acteurs institutionnels



71

Articulation des documents réglementaires



Déclarations des groupes

73

Déclaration de Mme Roseline LEMARCHAND

Au titre de l'Union des Entreprises de Proximité, U2P

Madame la première Vice-Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

L'Union des Entreprises de Proximité de Normandie porte un très grand intérêt à ce rapport élaboré en Commission Prospective. Habiter en Normandie en 2040 est en effet une problématique qui structure la vie de nos concitoyens, et qui structure aussi les relations entre les espaces de la région et l'attrait de chaque territoire. La problématique est ainsi liée aux enjeux de la proximité autant qu'elle est reliée à des stratégies collectives.

Parmi les six composantes identifiées du système de l'habiter, le rapport au travail tient à nos yeux une place singulière. L'avis appelle à développer le télétravail dans toutes les organisations. C'est en effet souhaitable dans une certaine mesure, sans aller toutefois au point où les collectifs de travail se désagrègent. Et, il faut le rappeler, les entreprises ne produisent pas que des données. La production réelle de biens et de services aux habitants se réalise avec des équipements, des matières premières, des composants, des équipes, etc. De même, les services numérisés ne répondent pas entièrement au besoin d'échanges humains et de conseils. D'une manière générale, si le rapport au travail évolue incontestablement, l'U2P Normandie croit utile de rappeler qu'il reste très important dans la vie de chacun et dans la vie de toute la société. Associer convenablement Habiter et Travailler permet de promouvoir une vie plus unie, riche d'opportunités et de sociabilité – ce à quoi nos concitoyens aspirent d'ailleurs ; et cette aspiration sera de plus en plus forte compte tenu du vieillissement de la population qui appellera un habitat adapté et les services humains nécessaires.

La force de ce rapport vient en grande part du choix de conduire la réflexion dans une perspective large mais bien définie : « proposer un futur souhaitable reposant sur un territoire équilibré et équitable, soucieux du bien-être de ses habitants et répondant aux exigences de développement durable et soutenable ».

Puisqu'il est ainsi question de dessiner un « modèle de société » et d'envisager la marche vers ce modèle, l'U2P Normandie estime utile de reconnaître que la transition en cours, selon les exigences du développement durable, ne sera pas chose facile.

L'appareil juridique actuel ne laisse pas de doute sur les objectifs et sur le calendrier. Aussi, les ménages, les entreprises et leurs organisations professionnelles, les collectivités territoriales, les agences publiques, l'Etat doivent, chacun pour leur part, mesurer leurs responsabilités dans le rythme de la transition : il ne s'agit plus de montrer des réalisations exemplaires mais, selon la combinaison des lois adoptées, d'opérer un mouvement d'ensemble.

Dans ce contexte, il convient de considérer équitablement tous les acteurs de la société. Parmi eux, les acteurs de la Construction sont très conscients de la transition en cours. Il faut

leur reconnaître une grande capacité collective à s’y préparer – en particulier à travers le Plan Bâtiment Durable. Néanmoins, les entreprises du Bâtiment ont certainement besoin d’une plus grande cohérence pratique entre les multiples réglementations qui enserrant désormais leur activité.

Enfin, l’U2P Normandie apprécie que le rapport Habiter en Normandie en 2040 souligne le besoin de mener en continu une observation active des biens et des ressources disponibles pour construire et se loger dans les meilleures conditions. Ce nécessaire travail de connaissance partagée favoriserait une meilleure coordination des diverses instances décisionnelles, privées et publiques. Complément attendu des instruments de planification et de programmation, la disponibilité de données d’observation bien structurées permettrait de gagner en force dans la mobilisation des énergies et de guider le sens de l’initiative propre à nos sociétés.

L’U2P Normandie votera favorablement cet avis.

Déclaration de M. Dominique TREFFLE

Au titre du groupe CFDT de Normandie

La prospective voit une reconnaissance officielle par la loi 3DS relative à la Différentiation, la Décentralisation, la Déconcentration et la Simplification de pratiques et d'échelons de décisions qui se rapprochent des habitants, entre autres sur les politiques du logement.

Face à des transitions majeures : écologique, géopolitique, sociale et numérique, et aux habitudes et pratiques actuellement constatées, il est nécessaire d'évoquer d'autres solutions plausibles mais souhaitables pour le bien vivre en Normandie.

L'habitat est au cœur de notre vie quotidienne. Il concentre à la fois les conditions de vie familiale, sociale et de proximité, les conditions d'accès à l'emploi et aux services fondamentaux, dont la santé et l'éducation. Il est donc ancré dans la politique de l'aménagement du territoire.

Comment penser une politique globale plaçant le logement à la convergence de ces nombreuses interactions ? Se loger dans bonnes conditions, à un prix abordable et dans le souci de préserver l'environnement, soulève des questions qui constituent le fondement même d'un projet global systémique d'habitat pour l'ensemble des habitants.

76

Les préconisations contenues dans le rapport « Habiter en Normandie en 2040 » visent des changements de pratiques à 20 ou 30 ans qui peuvent apparaître utopiques ou inatteignables, mais qui sont impérativement à initier dès maintenant. Elles concernent les priorités sur le ré-habitat, la réduction de la distance entre le logement et l'emploi. Malheureusement, les défis environnementaux devant nous imposent des urgences à agir qui ne sont pas toujours partagées par l'aveuglement ou simple ignorance. C'est particulièrement le cas du dérèglement climatique où la prise de conscience des enjeux doit être impérativement encouragée et amplifiée.

C'est également le rapport entre l'évolution de la population, le vieillissement des Normands, leurs besoins en évolution (familles monoparentales) et le nombre et la qualité de logements existants, et encore, les possibilités ou conditions d'accès, qui imposent des actions sans tarder pour prioriser les politiques publiques.

Nous voterons « pour » cet avis.

Déclaration de Mme Valérie MESPOULHÈS

Au titre de l'Union de l'Habitat Social de Normandie

Je voulais remercier le CESER pour avoir fait de l'habitat une priorité, ce qui n'est pas forcément le cas aujourd'hui au niveau national. Je représente les bailleurs sociaux donc je voulais prendre la parole et vous donner 2 ou 3 éléments complémentaires à ce qui a déjà été dit car nous avons été auditionnés dans le cadre du comité d'étude et depuis les choses se sont accélérées.

Depuis, il y a effectivement une augmentation des coûts de la construction de 30%, cela concerne aussi la réhabilitation ; il y a également la raréfaction du foncier, et on parle du ZAN à l'horizon 2050 mais la raréfaction et le coût sont déjà en train d'évoluer de manière extrêmement significative. Il ne vous a pas échappé non plus que le « livret A » est passé de 0,5 % à 3 %, et que nous, bailleurs sociaux, ne sommes financés que par des prêts de la Banque des Territoires qui évoluent avec les conditions du taux du « livret A », donc à taux variables. La conséquence est une augmentation des annuités de nos emprunts.

Un dernier point au niveau des financements pour la construction de logements sociaux : les subventions ne représentent plus que 2 % aujourd'hui. Le reste, ce sont des prêts et ce sont nos fonds propres, qui ne sont que les loyers de nos locataires. Nous n'avons aucune autre ressource que les loyers de nos locataires, nous n'avons pas de subvention de fonctionnement, les seuls fonds propres que nous pouvons avoir en plus c'est de vendre notre patrimoine, ce que depuis quelques dizaines d'années, l'État nous demande de faire.

Ça ne date pas de 2017, mais depuis 2017, les choses se sont accélérées, nous n'avons pas entendu véritablement de priorités sur le logement social depuis, mais par contre vous avez entendu la baisse de l'APL, vous avez entendu l'augmentation du prix de l'énergie et un certain nombre d'autres choses qui ont impacté nos habitants.

Le logement social nous tient à cœur, chacun d'entre nous est engagé pour nos habitants et dans nos territoires, et on aimerait que la collectivité nationale s'engage aussi pour les plus défavorisés, pour le droit vraiment opposable pour tous à un logement de qualité et à un logement décent.

Comme vous le savez, le CNR, Conseil National de Refondation, s'est mis en place et au départ le logement ne faisait pas partie des débats. Il a été rajouté et les conclusions des groupes de travail ont été rendues *a priori* sans que grand-chose ne soit repris au niveau du gouvernement, puisque la feuille de route qui a été annoncée hier par la Première Ministre ne reprend rien du tout concernant le logement social. On verra s'il y aura des bonnes nouvelles, mais la seule chose qui a été annoncée, c'est que la Caisse des Dépôts va racheter les logements des promoteurs privés qui ne peuvent pas être vendus puisque trop chers. On espère qu'il y aura d'autres annonces.

Je tenais à remercier encore la commission pour l'excellent travail et l'excellent rapport qui a été fait, et nous sommes bien évidemment complètement en accord avec les conclusions.

Déclaration de M. Pascal FEREY

Au titre de la Chambre régionale d'agriculture de Normandie

Merci. Je me joins aux félicitations effectivement des orateurs précédents sur la qualité de ce rapport.

Deux simples remarques, l'une par rapport à la cohabitation et une remarque par rapport au logement.

Sur la cohabitation, j'entends Catherine ce que tu dis et je partage l'idée de pouvoir aller au-devant. C'est quand même dommage qu'aujourd'hui la ministre de la Justice, Garde des Sceaux, est amenée à proposer pour l'automne prochain un projet de loi qui a tout notre soutien pour éviter des recours en justice abusifs. Par exemple, si le coq on peut lui tordre le cou, on déconseillera de le faire pour un agriculteur avec son tracteur ou sa vache, déplacer un clocher ou éteindre un angelus ou des cloches c'est un peu plus compliqué, et c'est au quotidien que nous vivons ça sur l'ensemble du territoire national.

J'en profite pour vous dire qu'on n'est pas à une contradiction près. Nous sommes tous d'accord pour lutter contre les fermes dites industrielles et tout le monde se rappelle la ferme des 1000 vaches dans le nord de la France, qui n'en a jamais eu que 800, où tout le monde a, haut la main, lutté contre. Mais personne ne s'est, dans le même temps, associé pour défendre le jeune agriculteur dans les Yvelines qui voulaient mettre ses 25 ou 30 vaches, de race menacée, la pie noire bretonne, et ce sont des notables de Paris qui se sont opposés à ça et cet agriculteur n'a pas pu s'installer. C'est du harcèlement juridique. Et donc là on a un vrai sujet de critères d'habitabilité en France qui pose de vrais problèmes. Et c'est vrai que je suis au regret de vous le dire, le ZAN vu précédemment va amener effectivement à agglomérer l'habitat, et va au moins nous régler le sujet, au moins provisoirement pour l'agriculture. L'agriculteur est un bipède un peu curieux : quand il commence sa vie active, il demande l'application du code Rural : « c'est ma terre, je la cultive », et puis quand j'arrive en retraite et que je n'ai pas de successeur, je vais rendre service au Maire pour pouvoir agrandir un tout petit peu, bien sûr sans prise de bénéfice notable, c'est bien connu. Ces contradictions-là, on les paye au quotidien et ça je peux vous dire, que c'est un vrai sujet de préoccupation et merci au CESER de s'en préoccuper.

Sur le logement social, et le logement en général, permettez-moi de vous rappeler au moins 2 ou 3 petites choses.

Je partage ce que vous avez dit, Madame. Je n'ai pas entendu l'intervention de la Première ministre hier, mais dans le cadre des CNR décentralisés, il y en a eu un dans la Manche avec 2 thématiques : une thématique sur la biodiversité et une thématique logement. Et je suis au regret de voir effectivement que la Normandie fait partie des régions de précarité dans le logement très forte, logement social, logement effectivement très consommateur d'énergie parce que pour une partie d'entre eux ils ont été reconstruits après la guerre dans des conditions d'urgence, loin des critères que l'on connaît à ce jour. Mais je vous donne un

chiffre, car il n'y a pas que le logement social qui souffre : 20% des exploitants agricoles n'ont pas de chauffage central chez eux. Ce sont les chiffres de la MSA sur une enquête qu'elle a diligentée ; il y a une dizaine ou une quinzaine d'années, c'était 50%. Pour vous dire quand même que dans des endroits un peu reculés, il n'y a pas que des gens en grande précarité car même des agriculteurs, qui peuvent avoir un logement décent, n'ont pas tout le confort. Je voulais porter ça à votre connaissance parce que ça ne se sait pas, ça ne se dit pas, mais ça se vit au quotidien.

Donc il y a des gens qui souffrent et il sera peut-être un jour nécessaire que dans le cadre d'un avis sur l'habitabilité de nos logements, on puisse regarder ça d'un peu plus près, parce que s'il y a effectivement des gens qui ne peuvent plus se chauffer parce que c'est trop cher, vous avez inversement des gens qui pour s'adapter au changement climatique, vont aller chez Darty ou un autre fournisseur acheter un climatiseur portable, parce que dépasser 23° dans un habitat ce n'est pas supportable, et dans le même temps vont manifester leur inquiétude.

Je le dis à la présidente car il serait intéressant de prendre 2 ou 3 personnes pour regarder ça d'un peu plus près pour voir ce qui se passe en Normandie, parce que la Normandie est une région en difficulté d'habitat.

Préambule

L'habitat est au cœur de notre vie quotidienne. Il concentre à la fois les conditions de vie familiale, sociale et de proximité, les conditions d'accès à l'emploi et aux services fondamentaux, dont la santé et l'éducation. Il est donc ancré dans la politique de l'aménagement du territoire. Comment penser une politique globale avec bien sûr, le logement à la convergence de nombreuses interactions ? Se loger dans de bonnes conditions, à un prix abordable et dans le souci de préserver l'environnement, soulève des questions qui constituent le fondement même d'un projet de société. Alors construire comment et où ? « Quand le bâtiment va, tout va ! » Quel est le devenir de cette maxime ?

Quel modèle à l'horizon 2040 ? Quels sont les mouvements à envisager pour se rapprocher de la vision de la Normandie en 2040 ? En ce qui concerne les acteurs de la construction que nous avons rencontrés, ils ont évoqué les difficultés à les imaginer et à les affronter dans un contexte économique, social et environnemental inédit. La situation a connu des évolutions notables par rapport à ce qui prévalait avant l'épidémie de Covid-19 et a fait naître des aspirations nouvelles. Quant au contexte géopolitique, il a accéléré des changements complexes déjà à l'œuvre. Durant les auditions, les professionnels ont invoqué la répercussion de l'augmentation des prix des matériaux sur le coût des bâtiments, l'explosion du prix du foncier qui pèse sur la possibilité de projets immobiliers et le poids de l'inflation qui impacte le montant des loyers. En parallèle, les banques ont durci l'accès aux crédits immobiliers avec un taux d'intérêt lié au taux d'usure qui stoppe les opportunités pour les plus modestes et les primo accédants. Et le tout, amplifié par de multiples normes et par la facture énergétique !

81

Comment « re-bâtir » l'avenir d'ici 2040 ? Comment habiteront les Normands demain ? L'étude du CESER s'est penchée sur les aspirations à un habitat individuel, la redéfinition de la centralité dans les villes, des zones périphériques, dans une Normandie caractérisée par un nombre de villes moyennes insuffisamment reliées aux grandes agglomérations. Il est nécessaire de rendre le logement plus abordable et développer un logement évolutif qui s'adapte aux transformations des modes de vie et aux désirs de confort thermique, de qualité acoustique, de qualité des matériaux, etc. Mais plus largement, la réflexion autour d'« Habiter la Normandie de demain » dépasse le strict cadre du logement pour embrasser des enjeux connexes, comme les déplacements, l'accès à la santé et à l'éducation, la relation au travail, digitalisation et télétravail, le vivre ensemble, la mixité sociale, les transformations du commerce...

Les nuisances sont l'un des principaux inconvénients du cadre de vie des citadins, tandis que les ruraux déplorent l'éloignement des commerces et des activités. Il est ainsi demandé un rapprochement des activités et du lieu de travail. Mais les bassins d'emploi ne se déplacent pas !

Comment faire évoluer les politiques et la gouvernance d'ici 2040 ? L'habitat correspond à une des préoccupations majeures et doit faire l'objet d'une attention constante de la part des pouvoirs publics. Pourtant, les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des moyens mis en œuvre à satisfaire le besoin croissant de qualité de vie. Ville, densification, congestion... Comment dans la Politique de la ville anticiper le renouvellement urbain ? Comment accompagner l'évolution des modes de vie et comment prendre en compte le décrochement en milieu rural ? En 2040, saura-t-on, par exemple, se passer de la voiture avec des transports en commun et un accès aux services publics à la hauteur ?

La réponse pourrait être dans le renforcement du rôle des intercommunalités dans le domaine du logement et plus largement à la territorialisation de la politique de l'aménagement de la région. Dans un contexte où les besoins et les tensions sont particulièrement hétérogènes d'un infra territoire à un autre, il faudra construire leur accompagnement et rendre les spécificités compatibles. Le logement représente toujours une part importante du budget des administrations publiques régionales et sa gouvernance doit enfin s'inscrire dans une recherche d'équité et de cohérence.

Comment affronter les incertitudes d'ici 2040 ? Les politiques d'aménagement du territoire s'inscrivent dans du temps très long. C'est l'objet de la prospective au CESER afin de sensibiliser à comprendre les changements qui transforment notre monde, tenter d'éclairer et préparer à des choix qui dépassent l'immédiateté et le quotidien. De crise en crise, elle évoque des alternatives différentes fondées sur des tendances émergentes.

82

Or, certains défis imposent des urgences à agir qui ne sont pas toujours partagées. C'est le cas du dérèglement climatique où la prise de conscience des enjeux doit être impérativement amplifiée. C'est également le vieillissement des Normands qui impose des actions sans tarder.

La question du désir ou de la « fierté d'habiter » un lieu est déterminante. Pour y parvenir, toutes les parties prenantes devront se mobiliser.

RAPPORT

Introduction

« Vivre en Normandie en 2040 »⁶⁴, c'est un regard global sur l'avenir régional qui pourrait s'offrir aux habitants en 2040, porté par une démarche prospective déconnectée du terme électoral, visant les équilibres économiques, sociaux, environnementaux et prenant en compte les enjeux liés aux transitions profondes qui impactent la société et les modes de vie.

Dans sa position d'assemblée de conseil, le CESER propose une lecture du futur parfois éloignée des schémas actuels, quelquefois en rupture dont l'objet est double. Il s'agit, d'une part, de préparer les esprits aux changements possibles et souhaitables, et d'autre part d'aider les acteurs et décideurs régionaux à les anticiper ou les susciter dans un délai compatible avec les défis et aux grands enjeux qui se posent à la Normandie et ses habitants, à éclairer leurs choix stratégiques et à recomposer si nécessaire les priorités d'action sur le territoire.

L'appropriation collective des enjeux contribue à la résilience⁶⁵ du territoire, dans un contexte marqué par l'incertitude de l'avenir et la fulgurance de la survenue de certains risques.

1 Le choix du 2^{ème} focus : « Habiter en 2040 » : définition du contour du sujet

85

Cet exercice de prospective stratégique à 2040 porte sur l'habitat, second focus traité après celui consacré en 2021 au tourisme.⁶⁶ Il identifie les grands enjeux, les situations potentiellement bloquantes, il apprécie les marges de manœuvre des acteurs régionaux pour lever ces blocages, et analyse les évolutions à enclencher et les actions stratégiques nécessaires à plus ou moins long terme pour atteindre la situation souhaitée à 2040.

⁶⁴ Rappel des grandes étapes déjà menées, l'exploration et la vision : à la suite à une prospective exploratoire menée en 2017, qui proposait 4 visions différenciées des futurs possibles en répondant à la question « Que peut-il advenir ? », le CESER a lancé sa phase de prospective stratégique pour inciter à des débats sur l'avenir collectif de notre région et réfléchir aux chemins à emprunter. La **vision** qu'il a retenue pour la Normandie à 2040 est le scénario cible choisi qui place la qualité de vie et la cohésion au cœur des débats sur le sens à donner à l'attractivité du territoire. Ce futur désiré, souhaitable et enviable reconnaît le poids des individus et de leurs comportements voulus ou contraints sur les modes de vie ainsi que sur les modes de gouvernance au sein d'un territoire, largement impactés par la transformation numérique de la société, et interpellés par l'urgence à réaliser la transition écologique face au dérèglement climatique et aux risques écologiques d'origine anthropique (Cf. rapports du CESER de Normandie « Vivre en Normandie en 2040 » - décembre 2017 ([ICI](#))- prospective exploratoire : les scénarios, et « Vivre en Normandie en 2040 : l'heure des choix » - octobre 2019 ([ICI](#)) - Première étape de prospective stratégique intitulée communément « la Vision à 2040 »).

⁶⁵ Résilience, définie ici comme la capacité pour un territoire, dans un environnement complexe et incertain marqué par des ruptures, à encaisser un choc non prévu et à retrouver un équilibre après le choc.

⁶⁶ Rapport-avis du CESER « Vivre en Normandie en 2040 : focus sur le tourisme » - juin 2021([ICI](#)).

Dans cette étude, « **Habiter** »⁶⁷ couvre un champ élargi au-delà de l'espace privé et du simple logement, indissociable de la vie en société, des pratiques culturelles qui y ont cours, du territoire de vie sur lequel elles s'exercent. Un **espace habitable**, quelle que soit son échelle, réunit des conditions suffisantes pour que des individus se l'approprient et consentent à y construire des relations sociales, à nouer un rapport étroit avec l'espace qui les entoure et à l'investir pour mener à bien leurs diverses activités : travail, résidence, loisirs, exercice de la citoyenneté, accès aux services. Il peut inversement devenir « **inhabitable** » à un moment donné pour de multiples raisons, poussant les individus à le délaisser ou à le fuir, à entamer une migration dès lors qu'il n'est plus en mesure de répondre à leurs besoins en termes de qualité de vie, de lien social, voire à leurs besoins primaires de survie.

2 Le contexte des grandes ruptures

Le CESER a tenté d'identifier les principaux points de rupture touchant de près ou de loin à l'habitat, qu'il faut désormais intégrer pour raisonner et entrevoir de nouvelles approches à l'horizon 2040. Certains étaient déjà identifiés dans le 1^{er} focus sur le tourisme, d'autres sont nouveaux comme le mouvement général d'affaiblissement du pouvoir d'achat :

- **la crise sanitaire**

Son actualité est encore très présente de même que ses conséquences en cascade sur les activités dans un contexte mondialisé. Son ampleur a permis la prise de conscience, dans de nombreuses sphères, de la place de l'inédit dans notre société et du fait que des ruptures brutales peuvent survenir à tout moment et nous obliger à sortir de notre zone de confort.

- **la survenue d'un conflit armé aux portes de l'Europe**

Il interpelle sur la vulnérabilité des démocraties et ajoute de nouvelles menaces à l'équilibre de nos modèles de développement et de cohésion sociale. Il fait peser des incertitudes sur l'approvisionnement en ressources et engendre brutalement un flot de migrations internationales subies.

- **les défis du changement climatique**⁶⁸

Ils sont connus et documentés depuis longtemps dans les scénarios et les alertes des scientifiques sur l'environnement. Ils sont désormais placés plus clairement au cœur de l'ensemble des politiques publiques et des politiques de relance qui fléchissent d'importants financements sur les défis de l'accompagnement des transformations structurelles des

⁶⁷ Principale source utilisée : Eduscol – Géoconfluences - ENS Lyon (<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/habiter-habitant> et <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/habitabilite>)

⁶⁸ Ce thème fait l'objet d'un développement dans la Partie I – chapitre 2 : « Habitat et climat : données et enjeux transversaux », où est appréhendée l'ampleur de ses incidences dans tous les champs des politiques de l'habitat.

activités face aux urgences climatiques. Des documents réglementaires fixent désormais des objectifs à atteindre pour 2050 avec des paliers irréversibles dès 2030.

- **l'organisation des temps et la répartition des flux dans l'espace**

Le renforcement du télétravail bouscule « les temps ». Plus globalement, la place et l'organisation du temps dans les modes de vie sont reconsidérés, que les emplois soient télétravaillables ou non. Ces changements peuvent induire des modifications durables de flux de population. Outre l'impact possible sur les mobilités pendulaires domicile-travail, ils peuvent influencer sur la saisonnalité de la répartition géographique de la population et sur la cohabitation avec les résidents permanents, particulièrement en Normandie qui compte de nombreuses villégiatures. Les besoins en ressources, leur approvisionnement et leur consommation dans l'espace auront des conséquences sur les choix que seront amenées à faire les collectivités en matière d'aménagement d'urbanisation et d'organisation des espaces sous la contrainte forte des régulations imposées par la lutte contre le changement climatique.

- **l'accès aux ressources : sobriété et relocalisation des activités**

La prise de conscience de la dépendance vis-à-vis de ressources, de biens ou de services produits ailleurs, souvent surconsommés, s'est amplifiée avec les difficultés d'approvisionnement, entraînant de fait un questionnement sur des modes de consommation plus sobres et responsables. La désorganisation des flux et une surchauffe économique à l'échelle mondiale, qualifiées de « conjoncturelles » à la suite de la crise sanitaire, se sont fortement accrues avec le conflit en Ukraine, et interrogent sur la souveraineté des économies dans les secteurs où l'on pourrait envisager de faire appel à des ressources alternatives plus locales ou à des modes circulaires basés sur le réemploi, dans une dynamique de sobriété des consommations.

- **le rapport aux libertés individuelles**

Les restrictions soudaines de libertés individuelles liées à l'état d'urgence en 2020 et 2021 ont servi de révélateur des risques auxquels s'expose un système en manque de cohésion qui ne régule pas ses fractures entre grappes⁶⁹ de citoyens. Le retour d'un contexte inflationniste, attribué essentiellement depuis début 2022 au choc du prix de l'énergie, constitue un risque aggravant au creusement des inégalités, bien que les spécialistes et prévisionnistes estiment que la durée de cet épisode inflationniste sera contenue dans le temps⁷⁰. En effet, la capacité à rebondir ou simplement à envisager une possible adaptation de son mode de vie à plus long terme est fortement variable d'un individu à l'autre. Ces épisodes amènent à reconsidérer la question de l'équité dans la façon d'habiter l'espace en

⁶⁹ Grappe : rencontre éphémère d'individus, fondamentalement individualistes, au gré de leurs intérêts communs ou vulnérabilités communes, facilitée par la généralisation des usages numériques (notion largement développée dans la phase exploratoire « Vivre en Normandie en 2040 » - octobre 2017).

⁷⁰ Selon la Banque de France, l'inflation devrait se stabiliser aux environs de 2024, à un niveau toutefois plus élevé qu'en 2020 autour de 2 % par an - Source : lettre du Gouverneur de la Banque de France au Président de la République – Juillet 2022 - « Comment réduire l'inflation ? » ([lien au site](#))

tenant compte de la capacité des uns et des autres à viser une qualité de vie tout en pouvant assouvir leur désir de mobilité.

- **le rôle du numérique**

De façon plus pragmatique, les outils et les pratiques du numérique se sont invités en maître au cours de la crise sanitaire, le numérique étant souvent devenu le seul vecteur de communication entre groupes, soulignant parfois l'état d'impréparation des structures et des individus, la dépendance à l'égard des infrastructures réseaux, les fractures économiques, sociales et territoriales, l'impact des réseaux sociaux... mais soulignant surtout qu'il est un des éléments structurant des modes d'habiter des espaces, voire que l'absence de connexion peut devenir un facteur d'in-habitabilité d'un territoire.

- **la place du domicile**

Le regard porté sur le domicile, élément parmi d'autres mais néanmoins majeur de l'habitat, a évolué, notamment depuis la crise sanitaire, faisant prendre conscience qu'il remplit aussi des fonctions sociales, déjà évidentes pour ceux de plus en plus nombreux qui y vieillissent.

3 **Rappel des grands principes du socle de la Vision à 2040**

88

*L'exigence impérieuse de la vision à 2040 est de réussir les changements de cap nécessaires à la **transformation durable et soutenable** de notre modèle de développement du territoire. Il s'agit de concilier les actions et décisions du quotidien de l'ensemble des acteurs avec le côté « incontournable » généralement admis du développement durable et des impacts environnementaux de l'action humaine. Pour ce faire, la nouvelle dimension de **la gouvernance à 2040**, avec en son cœur la gouvernance territoriale impliquant les collectivités, **recherche un équilibre** qui dépasse la dimension économique classique en **intégrant les dimensions environnementale et sociale** dans toute décision d'action ou projet de développement, **et met en œuvre les coopérations** adaptées sur le territoire à différentes échelles.*

Dans cette vision à 2040, le CESER a volontairement placé la **qualité de vie** au cœur des débats sur le développement et sur le sens à donner à l'attractivité du territoire. La gouvernance assure la cohésion sociale entre groupes ou « grappes » en accordant une place renouvelée à l'individu, à l'expression des citoyens et à leur quête de lien social.

Pour mémoire, Il s'agit de façonner un territoire équilibré et équitable, soucieux du bien-être de ses habitants, avec un modèle de société répondant aux exigences du développement durable et soutenable, dans une mondialisation marquée par des ruptures du modèle de croissance.

4 Quelle est la question et la méthodologie de ce focus ?

Dans ce focus, la « Vision à 2040 » et son scénario considéré comme possible, souhaitable et enviable pour la Normandie à 2040, partagés et portés par le CESER, ne seront pas remis en cause. Malgré les débats autour de points de vue classiquement opposés sur la vision du développement économique, sur les perceptions des changements dans les aspirations des individus ou sur la prise en compte d'enjeux de long terme, un consensus a été retenu autour de la voie médiane exprimée dans la vision. Il est admis qu'on ne peut se contenter de penser la poursuite en tendanciel **des modes d'habiter** qui ignore les ruptures et certains signaux faibles⁷¹ ainsi que la fulgurance avec laquelle ils peuvent devenir des contraintes majeures pour l'activité.

Aussi, le CESER s'attachera à vérifier, dans le domaine de l'habitat, si la perspective dessinée dans la vision est suffisante, adaptée et atteignable sur les trois piliers, économiques, environnementaux et sociaux du développement durable, autour d'une approche partagée de la qualité de vie qui met l'individu au cœur du système, et à voir comment la gouvernance territoriale peut concilier les visions très partagées ou difficilement conciliables pour ne pas cristalliser les mécontentements.

L'objet de ce focus n'est donc pas de réaliser une étude prospective des modes d'habiter en Normandie en imaginant les futurs possibles.

Il est bien d'identifier les mouvements déjà à l'œuvre ou nécessaires dans les modes d'habiter, et d'envisager comment contribuer à faire écho au socle de la vision, en répondant aux défis économiques, environnementaux et sociaux que soulève la vision, tout en maintenant la cohésion du territoire et la qualité de vie de ses habitants par une plus juste régulation.

89

Une présentation des grands éléments de **contexte**, de **données de cadrage du secteur** et des caractéristiques majeures de l'habitat en Normandie *fera l'objet d'une première partie*. Elle s'attardera également sur les **défis posés par le changement climatique** dans l'ensemble des champs des politiques de l'habitat au travers de leur transposition dans les différentes réglementations. Elle évoquera ensuite les grandes **tendances** à l'œuvre et les signaux faibles perçus dans les façons d'habiter le territoire, et enfin **l'organisation actuelle de la gouvernance**.

A la lueur de ces éléments de cadrage, le CESER s'est penché sur ce qui influe dans le champ de l'habitat et a retenu ensuite de manière privilégiée six **grandes thématiques** dans lesquelles les défis à relever et les inflexions stratégiques à imprimer sont parus les plus nécessaires et les plus pertinents en Normandie pour se rapprocher de la vision à 2040. Cette analyse a été conduite au regard des quatre grands piliers du développement durable : social, environnemental, économique et de gouvernance. Ces thématiques, *détaillées chacune dans un chapitre particulier de la seconde partie du rapport*, sont les suivantes :

⁷¹ Cf. Annexe - Glossaire prospective.

- Le logement
- L'espace aménagé
- La vie dans la Cité
- Le rapport au travail
- La mobilité
- L'économie du secteur

Cette réflexion a servi de base aux propositions présentées dans l'avis soumis au vote. Le CESER propose aux acteurs quelques pistes au vu de l'importance des défis à relever à l'horizon 2040, du chemin à parcourir, des marges de manœuvre disponibles au niveau régional et de la hiérarchisation des urgences.

Précision sur la terminologie

Dans le corps de ce rapport on utilisera les termes suivants :

- › *l'hébergement » désigne le toit donné aux publics qui n'en ont pas*
- › *le logement désigne le local à usage d'habitation*
- › *l'habitat désigne à la fois le bâti et les modes d'organisation, de peuplement dans les différents milieux de vie (urbain, rural des populations sédentaires ou nomades)*

Partie I - Données de cadrage sur l'habitat en Normandie

Chapitre 1 - Données de cadrage sur l'habitat

Le champ large de ce focus sur l'habitat nous amène inévitablement à survoler et à ne retenir que quelques données de cadrage dans les multiples domaines traités. Celles qui sont transversales figurent ci-dessous et des données spécifiques aux six thématiques retenues seront affinées dans les chapitres suivants.

1. Histoire normande et habitat : quelques faits marquants

L'héritage normand qu'il soit géologique, patrimonial, économique, culturel, social, a laissé une empreinte spécifique sur l'espace perceptible dans l'organisation de l'habitat contemporain.

1.1 Une histoire de paysages, tout d'abord, qu'on pourrait qualifier d'histoire d'eau

91

La présence de la Seine a constitué une barrière naturelle difficilement franchissable en aval de Rouen jusqu'à la seconde moitié du 20^e siècle, avec en 1959 l'inauguration du 1^{er} pont suspendu sur l'estuaire. La partie nord du Cotentin, anciennement presque une île isolée par les Marais de la Douve, que seule une mince bande de terre dans les landes de Lessay reliait au continent, est aujourd'hui une péninsule, et les Marais du Cotentin et du Bessin un parc naturel régional. La ville du Havre et son port furent construits de toute pièce il y a 500 ans sur un espace pour ainsi dire « poldérisé », comme le sont également certaines zones des grandes baies ou estuaires où les activités humaines ont conquis les espaces humides. Sur son littoral étendu, de véritables « colonies » balnéaires sont aménagées de toute pièce à des fins touristiques dès le second empire⁷², avec l'assèchement de marais, la création de parcelles loties à l'initiative d'investisseurs souvent privés, de casinos, d'hippodromes, constituant l'essence de la station balnéaire. Le chemin de fer met la mer à portée de Paris au début du XIX^e siècle, Dieppe bénéficie alors de l'engouement pour la pratique des bains de mer, puis Trouville et Granville. Ensuite Cabourg-les-Bains, Houlgate, Villers-sur-Mer et Deauville sont créées de toute pièce dans les années 1850.

Ces stations de villégiature ont été propices au développement d'un nouveau style d'architecture balnéaire caractéristique des grandes villas et jardins, qui reprend et conserve

⁷² Cf. « Vivre en Normandie en 2040 - focus sur le tourisme » - rapport du CESER - juin 2021.

la référence à l'architecture régionaliste normande. Bien qu'offrant des styles architecturaux variés, l'identité architecturale normande repose largement sur des matériaux biosourcés, comme le chaume, les colombages, le torchis, la bauge, l'ardoise, la pierre de Caen ou de la vallée de la Seine et sur autant de savoir-faire traditionnels associés à ce type de bâti présent tant dans les centres urbains préservés que dans l'espace rural. Ce dernier présente une mosaïque d'aménagements d'espaces naturels typique de l'histoire agricole normande, allant du bocage vallonné aux grands plateaux dotés de clos mesures, en passant par les massifs forestiers.

1.2 Une histoire de vulnérabilités, de précarités, de solidarités

Autres faits marquant du patrimoine bâti : la présence de nombreuses cités ouvrières industrielles et minières témoignent de l'histoire industrielle de la région ; par ailleurs, un important patrimoine date de la reconstruction d'après-guerre, il est désormais labellisé « Patrimoine de la Reconstruction en Normandie » par la Région et pour partie inscrit, en l'occurrence au Havre, au Patrimoine mondial de l'UNESCO en tant que témoin d'expériences de reconquête architecturale et urbaine des espaces.

Mais dans les périodes troublées de son histoire, une partie de la population a aussi dû se résigner ou se contenter d'un habitat plus que précaire et bien souvent indigne ou insalubre. Des formes de cités troglodytes ont servi d'habitat refuge aux habitants les plus démunis, dans les falaises de Dieppe, d'Orival ou le long de la Seine, dans d'anciennes carrières et dans l'Eure, quand d'autres sinistrés étaient accueillis dans des baraquements construits en hâte ou relogés dans les « camps cigarettes » construits par les marques américaines⁷³ pour loger les troupes de GI's. La Normandie est aussi la patrie de l'Abbé Pierre et de la Fondation Emmaüs, dont la croisade pour assurer un logement décent aux plus démunis, démarrée avec l'appel de l'hiver 1954, dure encore et persiste à dénoncer les situations de précarité qui s'intensifient⁷⁴.

1.3 Mais des aménités remarquables

Malgré une histoire troublée, la richesse patrimoniale, culturelle, naturelle, les aménités normandes en général contribuent à la qualité de vie sur le territoire. Les labels culturels ou environnementaux sont en effet nombreux : labels « patrimoine de la reconstruction », « ville d'art et d'histoire », « patrimoine mondial de l'UNESCO », « plus beaux villages de France », « petites cités de caractère », « sites patrimoniaux remarquables » (grands sites,

⁷³ Exemple du Camp Philip Morris près de Gonfreville L'Orcher, où 640 baraquements ont été transformés en cités provisoires occupées pour certaines jusqu'au début des années 80.

⁷⁴ Cf. rapports annuels sur l'état du mal logement en France, rapport annuel #27, 2022 - Fondation Abbé Pierre

classés, inscrits, d'exception...), secteurs sauvegardés (culturels) et monuments historiques classés et inscrits, parcs naturels régionaux, sites Natura 2000, sites Ramsar, ...

Comme le dernier focus sur le tourisme s'était attaché à le montrer, les aménités sont remarquables et largement réparties sur l'ensemble du territoire, comme en témoigne la fréquentation touristique. Elles agrémentent l'environnement des Normands eux-mêmes pour autant qu'ils aient la possibilité d'en découvrir les multiples facettes. L'incitation adressée aux acteurs du tourisme de déployer une offre accessible aux habitants est de nature à développer un sentiment commun d'appartenance à un même espace vécu, important pour apprécier la qualité de son habitat.

2. Les grandes époques de la construction des politiques contemporaines du logement⁷⁵

2.1 Un siècle d'insuffisances et de déstructurations

Au siècle de la révolution industrielle, les populations ouvrières ont afflué vers les villes qui se sont rapidement trouvées dans l'incapacité d'absorber cet afflux. Devant l'insalubrité largement répandue et la multiplication des taudis, on a vu poindre des initiatives paternalistes de certains employeurs pour améliorer les conditions de vie dans les logements qu'on peut assimiler aux débuts d'une forme de « logement social ». Les difficultés ne sont pas résolues pour autant, voire empirent au début du 20^{ème} siècle et au lendemain de la 1^{ère} guerre mondiale avec un regain de la spéculation immobilière. Durant toute cette période, l'État s'intéresse au bâti partant du principe que les conditions de vie ont un impact sur la fécondité dont la chute est vécue comme un drame national, et qu'il faut des offres de logement pour accompagner l'exode de populations des campagnes vers les régions industrielles. Il veut améliorer le sort des familles dont 1/3 vit dans des espaces surpeuplés et fait face à une hausse des loyers en raison d'une forte demande. Entre 1894 et 1914, il crée 40 000 Habitats Bon Marché, HBM.

Les premiers essais d'encadrement des conditions de logement par l'État remontent à l'entre-deux guerres, sous la forme d'un blocage des loyers, avec la création de 260 000 nouveaux HBM en accession ou location, des réalisations sociales d'envergure (cités...) et il commence à se soucier d'urbanisme. Mais dès 1932, la crise financière marque l'arrêt et l'effondrement de la construction et l'aggravation des conditions de logement.

Après la 2^{ème} guerre mondiale, le constat est le suivant : 10 % de la population vit dans des logements insalubres, 40 % sans eau courante, 80 % sans sanitaires, il y a de nombreux sinistrés... L'Etat se remobilise pour relancer les capacités de production via l'investissement

⁷⁵ Source : audition de Marie-Christine VANHEMS, membre du CESER et rapporteure. Les évolutions contemporaines les plus notables des politiques du logement sont présentées dans la Partie II, chapitre 1, 2.2.

public et privé, et pour remettre en état le parc de logements, entamant ainsi le rattrapage d'un siècle de retard. Il crée un ministère de la Reconstruction (de 1948 à 1953) ainsi que 100 000 habitations provisoires, le droit à la réquisition au bénéfice des sans-abris et le droit au maintien des locataires dans les lieux, l'AL, allocation logement (1948) avec la création de la sécurité sociale, le FNAH, Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat (précurseur de l'ANAH), le 1% patronal, et les HBM deviennent les HLM, Habitations à Loyer Modéré, en 1950.

2.2 Les 20 « glorieuses » : la production de la ville moderne

Ainsi, de l'appel de l'Abbé Pierre de l'hiver 1954, dénonçant les conditions de vie et de logement, jusqu'au milieu des années 70 se met en place un système de production de la ville moderne parallèlement à l'essor de l'automobile : développement du secteur locatif social, avec la création de ZUP, Zones à Urbaniser en Priorité autour des villes et des lieux de travail et la production des grands ensembles d'habitat collectif, rénovations urbaines et démolition des quartiers anciens insalubres, déplacement des habitants, transformation sociale des quartiers centraux des villes et résorption des bidonvilles des années 1960, incitation de l'accession à la propriété et notamment au pavillonnaire ...

94

2.3 Le tournant de 1974 : implication dans la régulation des mécanismes marchands

La crise pétrolière de 1973 amorce un tournant après ces 20 « glorieuses ». L'État entend les critiques exprimées sur les nuisances sociales et urbaines des modes de production de la ville, où ont été concentrées les personnes à bas revenus, et décide de cesser de construire des grands ensembles considérés comme porteurs de problèmes sociaux et de ségrégation, de cesser de démolir des quartiers populaires anciens, considérant également que le déficit de logements est résorbé.

Il met alors en place la politique HVS, Habitat et Vie Sociale, considérée comme fondatrice de la politique de la ville et en 1977, il crée les APL, Aides Personnalisées au Logement, dans l'optique de freiner la dépense publique, qu'il accompagne d'un ralentissement des aides de l'État à la construction.

Il ne s'agit plus de rattraper un déficit mais de se concentrer sur le caractère social du logement, d'accompagner la croissance démographique et le mouvement d'éclatement des cellules familiales, en privilégiant la qualité des logements construits, quitte à ce qu'ils soient plus chers, en privilégiant la réhabilitation des logements anciens à leur destruction, en aidant les ménages à en payer le coût éventuellement plus élevé et à accomplir un parcours résidentiel vers la propriété.

Il est dès lors fait appel aux bailleurs privés pour répondre à la demande sociale : c'est le début de l'implication de la puissance publique dans la régulation et l'accompagnement des mécanismes marchands pour faciliter l'accès au logement pour tous (aides financières, défiscalisation, cadrage...).

2.4 La décentralisation des années 1980 : le local s'invite dans les politiques du logement

Les chocs de croissance enregistrés dans ces années ont eu de forts impacts économiques et sociaux, provoquant la rupture des trajectoires linéaires dans l'emploi, la montée du chômage et de la « nouvelle pauvreté », avec son lot de transformations familiales. Face à l'incapacité des mécanismes de marché à réguler le système d'accès et de maintien dans le logement et les relations locatives en général, des politiques spécifiques pour les personnes défavorisées se mettent en place, relayées au niveau départemental par les transferts de compétences dans le domaine social. L'État inaugure l'ère des politiques contemporaines du logement, dans lesquelles il garde encore la main aujourd'hui, en tentant de s'approcher des réalités locales pour faciliter la régulation des mécanismes du marché.

Ainsi, durant plus d'un siècle, les politiques publiques du logement se sont adossées à toutes les grandes crises, l'État passant peu à peu du rôle essentiellement de bâtisseur, où le volume de l'offre de logements était prioritaire, à un rôle de plus en plus social prenant en compte les conditions de vie dans les logements et surtout les populations « empêchées » d'accéder au logement.

95

3. Population normande : la démographie déclinante en région

Le premier sujet à faire l'objet d'une présentation transversale en raison du poids récurrent qu'il occupe dans toutes les sphères de l'habitat est celui de la démographie.

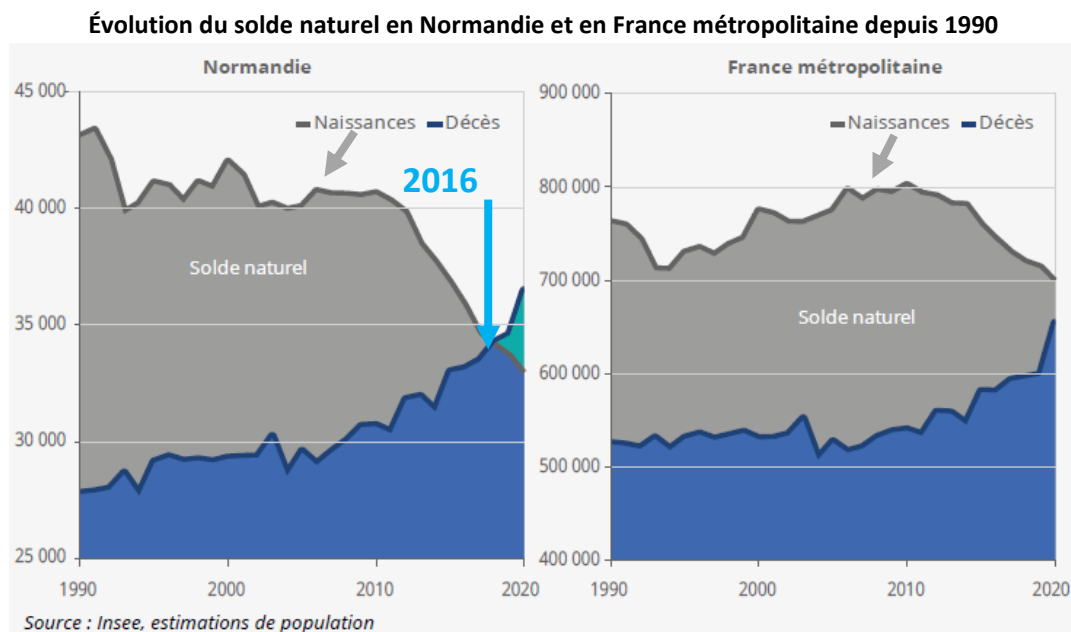
Les dernières données publiées par l'INSEE⁷⁶ permettent de mettre à jour la fiche variable « démographie » dressée à l'occasion des scénarios prospectifs à 2040, où le solde naturel positif compensait encore le déficit migratoire.

⁷⁶ Source : INSEE bilan démographique 2021 - Insee analyses n°98 - déc. 2021 – chiffres estimés au 1^{er} janvier 2022 partant du recensement de population RP 2019 - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6011323>. À noter que les données du recensement ne reflètent pas les éventuelles nouvelles pratiques d'occupants de résidences secondaires ou occasionnelles qui peuvent séjourner en Normandie de manière plus permanente depuis la crise sanitaire de 2020.

3.1 Une inversion de la courbe démographique

Avec ses **3 325 032 habitants** au 1^{er} janvier 2022, la Normandie représente 5,1 % de la population nationale et se situe au **10^{ème} rang** des 13 régions métropolitaines.

Après une perte constatée de 550 habitants par an depuis 2013, on constate en 2016 une inversion de la croissance démographique⁷⁷ : sous le double effet d'un déficit des soldes naturel et migratoire, **désormais la population normande décline** :



Insee analyses Normandie n°94 - juillet 2021

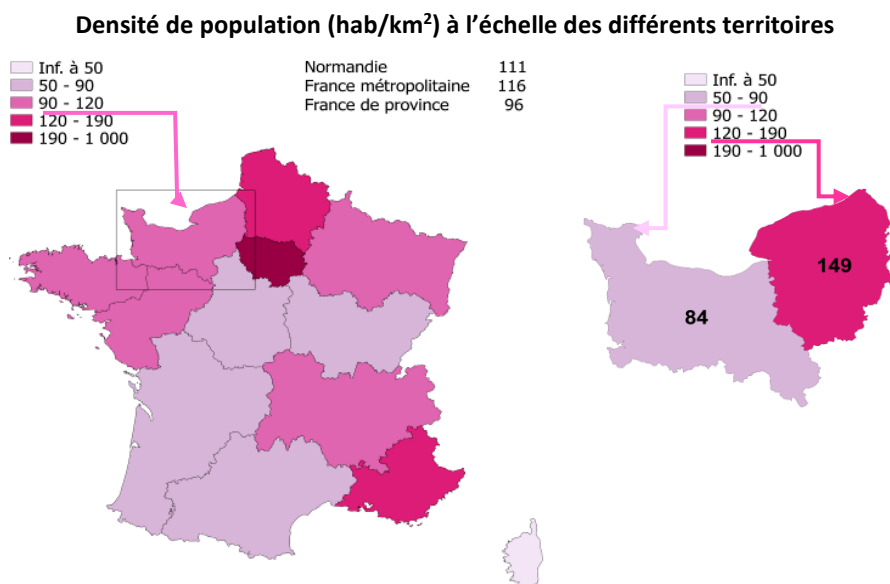
3.2 Une tendance lourde au vieillissement

La région présente par ailleurs une **espérance de vie parmi les plus basses** de France métropolitaine, au 3^{ème} rang. Si la population est relativement moins âgée, le **vieillissement y est beaucoup plus rapide**. Il représente désormais un vrai défi démographique pour l'ensemble des acteurs de l'habitat. En effet, toujours selon l'INSEE, l'augmentation des seniors de plus de 65 ans d'ici 2050 serait de 38%, ils représenteraient alors 30 % de la population normande contre 21 % en 2020, soit la seconde plus forte croissance derrière la Corse. Quant aux seniors les plus âgés, ceux de plus de 85 ans, la progression attendue entre 2020 et 2050 serait de + 127 %, renforçant le besoin de professionnels d'accompagnement et d'adaptation des logements à la perte d'autonomie potentielle due à l'avancée en âge.

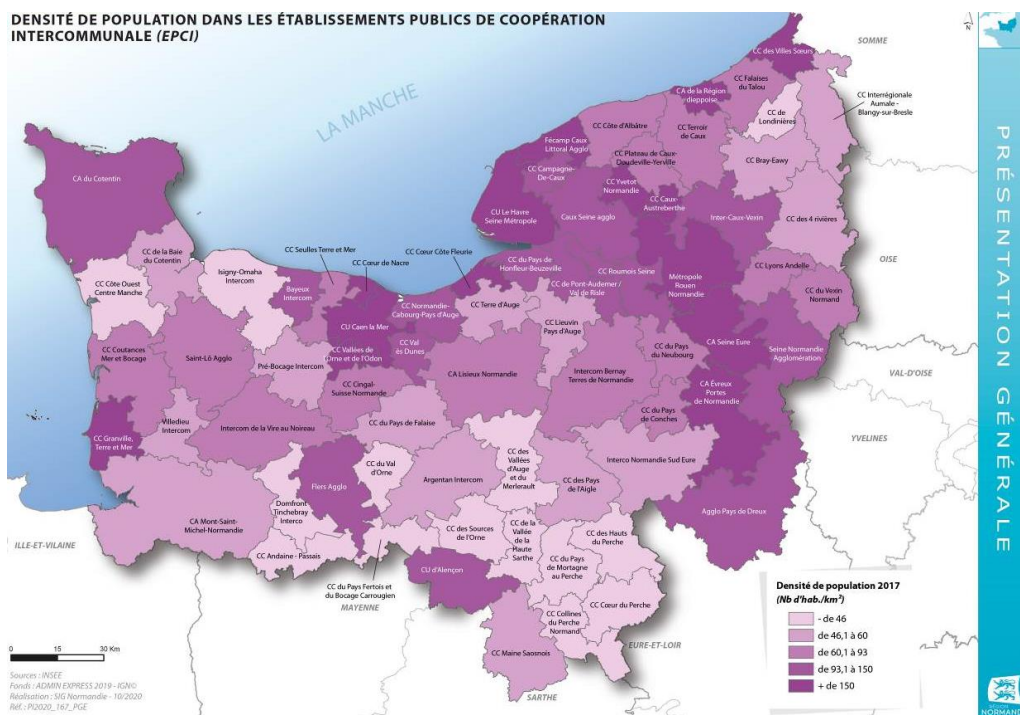
⁷⁷ Source : INSEE bilan démographique 2020 - Insee analyses Normandie n°94 - juillet 2021, et Insee Flash Normandie n°65 - juin 2018

3.3 Une densité très disparate en Normandie

Une autre particularité de la Normandie est de présenter une **répartition de population très hétérogène** sur le territoire, d'une superficie totale de 29 875 km². Si elle présente une densité de population plutôt moyenne avec 111 habitants au km², (contre 116 h/km² en France métropolitaine et 96 h/km² en France de province), celle-ci grimpe à 200,7 h/km² en Seine-Maritime qui concentre 37,8 % de la population normande :



97



Source : SIG Normandie - 10/2020 – Source INSEE - Fonds : ADMIN EXPRESS 2019 - IGN©

3.4 Des dynamiques d'étalement urbain toujours en cours

Concernant l'essor démographique des infra-territoires, l'INSEE constate des différences d'évolution entre les départements entre 2013 et 2019. La population a diminué dans la Manche et l'Orne, elle a augmenté légèrement dans le Calvados et l'Eure, et est restée stable en Seine-Maritime, sachant que deux phénomènes contraires se compensent : la population des communes peuplées de plus de 5 000 habitants diminue et celle des communes de moins de 2 000 habitants s'accroît, témoignant d'une dynamique d'étalement urbain toujours en cours.

3.5 Des projections démographiques revues à la baisse

Malgré un manque de recul sur les effets de la crise sanitaire de 2020 sur la démographie, les indicateurs de base ont été affectés, avec un constat de surmortalité cette année-là et un décrochage de la croissance de l'espérance de vie à 60 ans qui a mécaniquement diminué de 6 mois pour les femmes et 8 mois pour les hommes en France, selon les sources du COR, Conseil d'Orientation des Retraites (avril 2021). Celui-ci table désormais sur un scénario de croissance faible de l'espérance de vie.

Dès 2021, l'INSEE⁷⁸ a entamé un chantier de révision de ses projections démographiques à 2070 en incluant des hypothèses moins optimistes en termes de fécondité⁷⁹, de mortalité, de migrations, avec un tassement des gains de durée de vie et l'avancée en âge des générations du *baby-boom*⁸⁰. Les **rapports entre générations** auront alors fortement évolué.

98

3.6 Des enjeux particuliers pour les acteurs de l'habitat en Normandie

Compte tenu des prévisions actuelles sur la baisse de la population en France, effective dès 2044 selon le scénario central de l'INSEE, les dynamiques démographiques sont désormais façonnées par les **migrations inter-territoires** entre régions dans une France vieillissante. Elles risquent de devenir un enjeu à part entière alors que la « vision à 2040 » a volontairement dépassé l'approche habituelle de l'attractivité aux seules fins de croissance démographique en plaçant la qualité de vie sur le territoire, les individus et leurs attentes au cœur de la notion d'attractivité du territoire.

Parallèlement, l'observation des **équilibres par tranche d'âge** devient cruciale pour les acteurs de l'habitat, de même que l'évolution de la **composition des ménages**, pour offrir à tous les âges des réponses qualitatives en logements ou services qui seront inévitablement

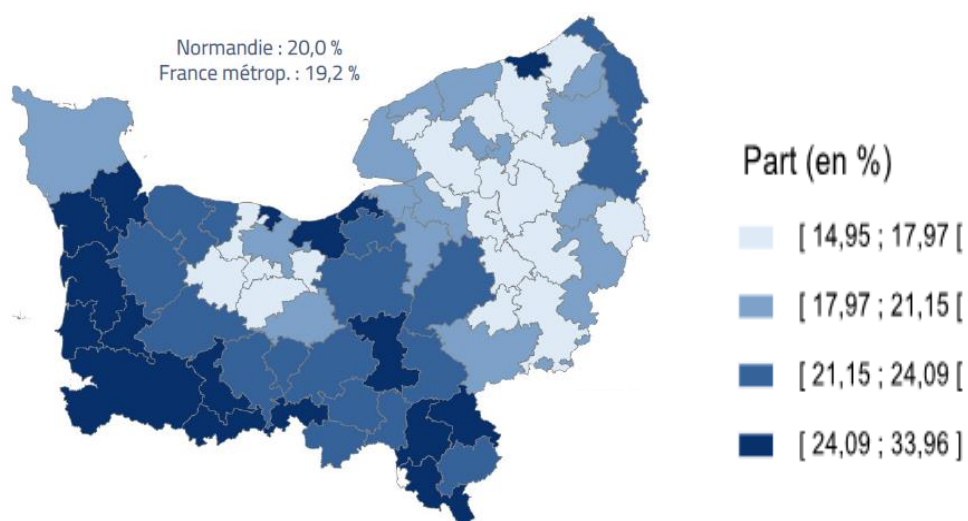
⁷⁸ INSEE Première n°1881 « 68,1 millions d'habitants en 2070 » - novembre 2021 et INSEE Première n°1930 « D'ici 2070, un tiers des régions perdraient des habitants » - novembre 2022.

⁷⁹ L'âge moyen des mères à l'accouchement est de 31 ans selon l'INSEE ; l'âge du 1^{er} enfant recule (28/29 ans).

⁸⁰ Analyse complète dans la revue Futuribles - n°450 – septembre-octobre 2022 : « Les perspectives démographiques de la France : une révision à la baisse » (Alain PARANT).

variables sur le territoire, en raison des fortes disparités du vieillissement ou des dynamiques du vieillissement, plus fortes en zone rurale et littorale, déjà constatées :

Part des personnes âgées de 65 ans et plus en Normandie (source INSEE RP 2016)



Source : ORS-CREAI – Santé observée en Normandie « La santé des personnes âgées » - Octobre 2020

4. Caractéristiques principales des Normands dans leur habitat⁸¹

99

Il s'agit là d'un aperçu très général de quelques données sur les habitants du territoire :

- leur répartition dans l'espace, selon les types d'espaces et dans chacun des départements :

On notera que si 6 % des Normands vivent dans les QPV, ces quartiers regroupent à eux seuls 27 % du parc social, sachant que la moitié d'entre eux se trouve en Seine-Maritime.

- leur niveau de vie :

Les disparités territoriales de niveau de vie sont relativement limitées au regard des autres régions, mais se sont fortement accentuées en 25 ans, plaçant la Normandie au 6^{ème} rang dans la croissance des disparités, rencontrées le plus souvent en milieu urbain.

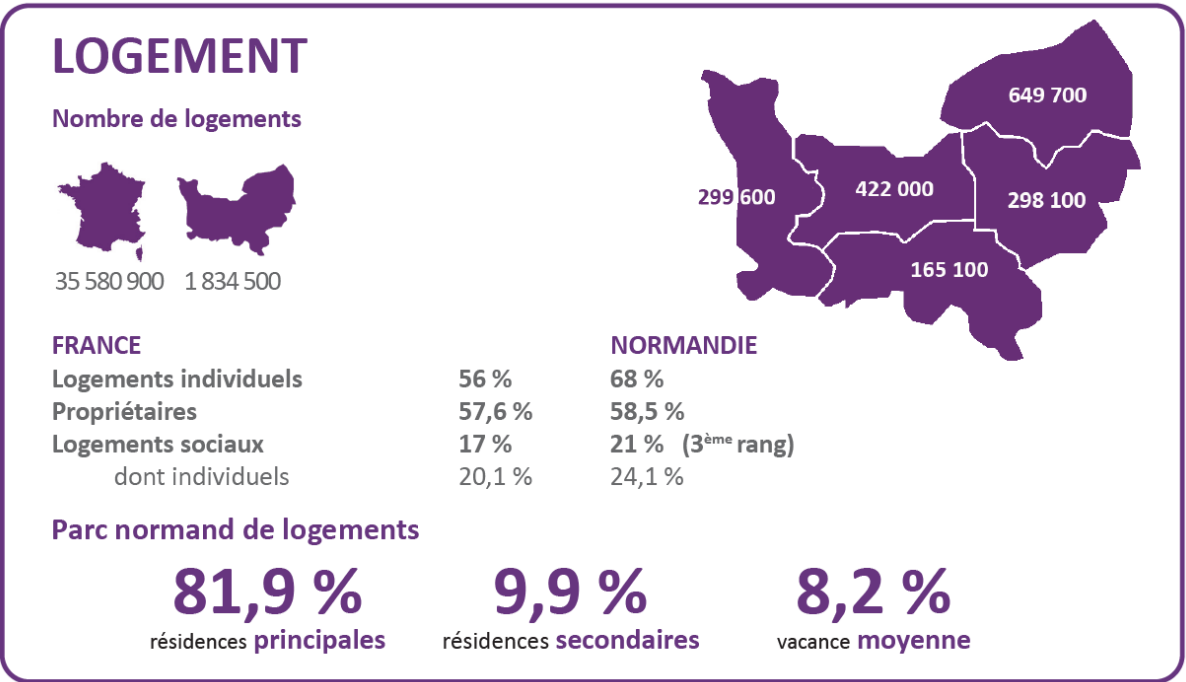
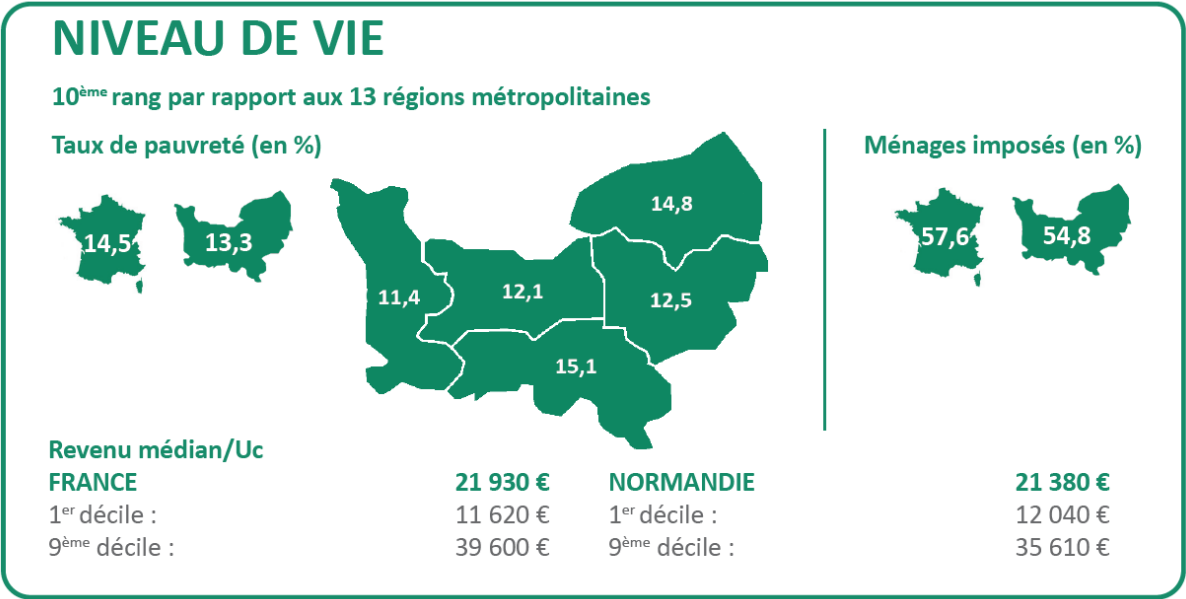
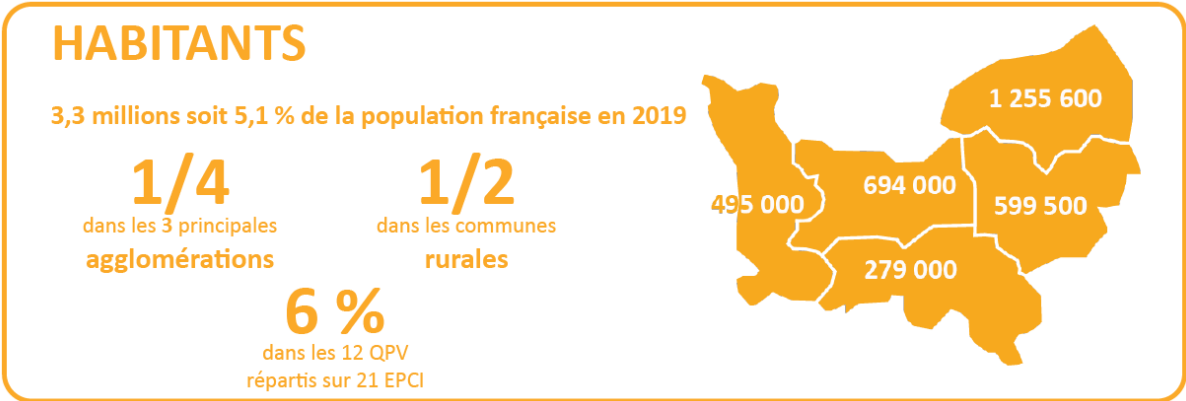
- leur manière de se loger :

La Normandie se caractérise par une part importante de logements individuels, une part légèrement plus élevée de ménages propriétaires, et une part très importante de logements sociaux, qui sont également plus individuels qu'en moyenne en France métropolitaine.

Des états des lieux plus précis seront développés dans chacun des chapitres suivants.

⁸¹ Source : données régionales et nationales du site de l'INSEE - données/ chiffres clés/ Essentiel données 2019/ Normandie : <https://www.insee.fr/fr/statistiques?taille=20&debut=0&categorie=4&geo=REG-28>.

Infographie : caractéristiques principales des Normands dans leur habitat



(©CESER Normandie)

Chapitre 2 - Habitat et climat : données et enjeux transversaux⁸²

Après la démographie, le second sujet présenté en préambule dans cette partie est celui des défis à relever face au changement climatique, car ils s'imposent de manière transversale dans toutes les thématiques qui vont être abordées ultérieurement. En effet, ces défis sont placés désormais au cœur de l'ensemble des politiques publiques, et particulièrement dans les politiques de l'habitat. Il s'agit de maintenir l'habitabilité de la planète Terre, « seule planète que le hasard de la conjonction de facteurs statistiquement exceptionnels a rendu habitable »⁸³.

Ces défis sont peu à peu transposés à des rythmes divers dans les politiques publiques qui adaptent leur cadre d'intervention et les réglementations en vigueur à l'atteinte d'objectifs collectifs de lutte contre le dérèglement climatique, et plus particulièrement contre le réchauffement climatique.

1. Le cadre international de la lutte contre le réchauffement climatique

L'« Accord de Paris » de 2015, premier traité international juridiquement contraignant adopté lors de la COP 21⁸⁴, prévoit d'entrer dans une trajectoire qui limite le réchauffement climatique à un maximum de + 2°C en 2100, en référence avec l'ère préindustrielle, et de préférence à + 1,5°C.

Son objectif intermédiaire en ligne de mire est d'atteindre la neutralité carbone en 2050, à savoir l'équilibre entre les GES, Gaz à Effet de Serre **émis** et **absorbés**, leur concentration due aux émissions d'origine anthropique étant à la source du réchauffement.

Malgré l'absence d'engagement politique de grandes puissances mondiales très émettrices de GES dans cette trajectoire, il s'agit d'un défi pour le XXI^e siècle largement partagé par la communauté internationale, que l'Union européenne a transposé en 2019 dans le cadre du Green Deal, ou Pacte vert européen, constitué d'un ensemble de mesures visant à faire de l'Europe un continent « climatiquement neutre » d'ici 2050. Cet objectif intermédiaire très ambitieux pour l'ensemble des politiques publiques se fonde sur le scénario optimiste du GIEC, défini ainsi :

⁸² Les données utilisées dans cet exposé sont en partie extraites des sources suivantes : *Rapport du CESER « Enjeux climatiques : comment les collectivités territoriales peuvent agir ! »*, décembre 2020, dans lequel on retrouve une analyse approfondie des mécanismes et impacts du changement climatique - *Travaux du GIEC Normand* : <https://www.normandie.fr/qiec-normand> - *Extraits du bilan du SRADDET normand* - décembre 2021.

⁸³ Source franceculture.fr - Étude parue dans *Nature Communications Earth & Environment*, Toby Tyrrell.

⁸⁴ 21^{ème} Conférence des Parties (COP) à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques CCNUCC de 1992

Scénarios RCP (*representative concentration pathways*)

d'émissions de GES utilisés par le GIEC pour modéliser l'évolution du climat en raison de l'impact GES sur le bilan des rayonnements sortants/entrants, contenus entre 2 scénarios extrêmes :

Scénario optimiste « RCP 2,6 »

limitant le réchauffement en deçà de 2°C en 2050 et en deçà de 2,4°C en 2100 par l'atteinte de la neutralité carbone dans la 2^{ème} moitié du siècle

Scénario pessimiste « RCP 8,5 »

avec poursuite de la croissance des émissions par absence de politique climatique et réchauffement entre 1,5°C et 2,4°C en 2050, puis entre 3,2°C et 5,4°C en 2100

2. Le cadre national pour relayer la lutte contre le changement climatique

2.1 La transcription effective des ambitions, mais une accélération jugée encore trop lente

Pour assurer les trajectoires de réduction des émissions carbone et se conformer au cadre conventionnel d'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris, le législateur a réglementé les domaines de l'énergie, de l'artificialisation des sols, des mobilités, des constructions, de l'urbanisme et de l'habitat... Les obligations sont traduites dans les lois adoptées successivement qui ambitionnent d'accélérer la transition écologique de la société et de l'économie françaises pour respecter les trajectoires fixées, avec des liens plus ou moins étroits à l'habitat, en particulier :

- la loi **TEPCV**, Loi Transition Énergétique Pour la Croissance Verte (2015), qui s'est traduite en partie dans la SNBC Stratégie Nationale Bas Carbone,
- les orientations du **Plan Climat** qui a tracé dès 2017 les grandes lignes de l'action du gouvernement pour ancrer l'Accord de Paris dans le droit français, avec 2 lois successives : la loi **LEC**, Loi Énergie Climat (2019), qui transcrit l'objectif de neutralité carbone en 2050, et la loi **LOM**, Loi d'Orientation des Mobilités (2019), qui vise la mise en place de stratégies de transports du quotidien,
- le **Plan France Relance** de 2021, visant la reprise de l'économie après la crise sanitaire tout en préparant l'adaptation de la France aux enjeux des grandes transitions écologique et numérique,
- la loi **Climat et Résilience** (2021), qui vise à accélérer la transition écologique dans tous les domaines du quotidien « consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir » et avec 2 volets écologique et énergétique qui ont des impacts en matière d'urbanisme, de mobilité, d'habitat.

Ces textes donnent une nouvelle dimension à l'action publique qui vient compléter des orientations déjà présentes pour inverser la trajectoire du déclin de la biodiversité et restaurer les écosystèmes, traduites dans les SNB Stratégie Nationale pour la Biodiversité successives depuis 2004. En effet, la reconquête de la biodiversité dans les territoires est un

levier déterminant de la lutte contre le réchauffement climatique parce qu'elle participe à l'atteinte de la neutralité carbone et à la réduction des émissions, au même titre que la sobriété dans les émissions de GES.

Malgré cet outillage législatif et réglementaire fourni, les COP qui se succèdent soulignent le décalage qui persiste entre les objectifs à atteindre et l'immobilisme des pouvoirs publics et de multinationales. Le dernier rapport du GIEC alerte à nouveau sur l'urgence de la situation. L'État de son côté a été poursuivi en 2021 et condamné à réparer les conséquences de son inaction climatique dans un jugement connu sous le nom « d'affaire du siècle » ...

Alors que la recherche de sobriété est devenue une tendance lourde, en appelant à une responsabilité partagée par tous, elle est encore perçue comme une « injonction » à contribuer à la réduction des émissions carbone faute d'en percevoir immédiatement les effets bénéfiques en termes de qualité de vie.

Les actions à engager représentent en effet pour l'économie des coûts de transition importants, mais dont l'estimation reste bien inférieure au coût économique et social des dommages climatiques en cascade que représenterait l'inaction environnementale à l'horizon 2050 et 2100, et dont les conséquences seraient par ailleurs irréversibles pour l'habitabilité⁸⁵.

2.2 Le ZEN et le ZAN, les jalons de la trajectoire vers l'objectif de neutralité carbone

103

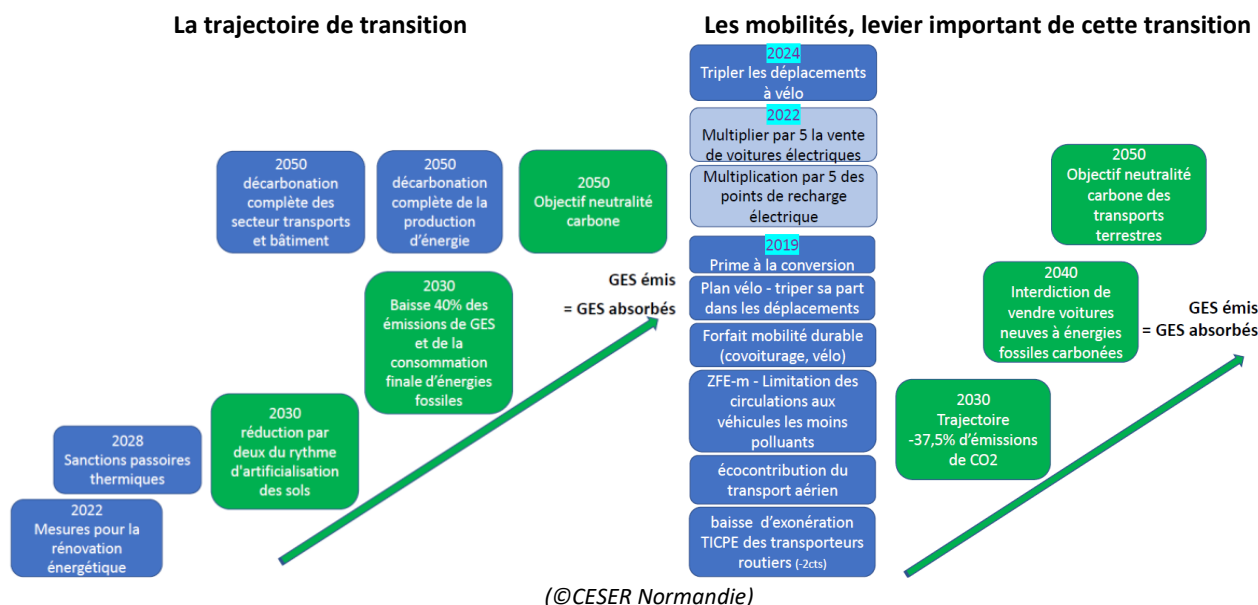
Le ZAN, Zéro Artificialisation Nette, consacre le principe de lutte contre l'artificialisation des sols⁸⁶, et devient l'allié du **ZEN**, Zéro Émission Nette, pour atteindre l'objectif de neutralité carbone. Ils impactent fortement toutes les dimensions de l'habitat, du logement à l'occupation de l'espace en passant par les mobilités. Ils proposent des leviers au niveau national et aux décideurs locaux pour prendre des décisions et agir, avec toutefois des freins qu'il faudra dépasser dans chacun des six domaines de cette étude, et qui constituent une partie des enjeux qui seront décrits dans la seconde partie du rapport.

⁸⁵ Source : Coût macroéconomique de différents scénarios de transition climatique – Lettre du Gouverneur de la Banque de France - juillet 2022 - <https://publications.banque-france.fr/lettre-au-president-de-la-republique-comment-reduire-linflation>.

⁸⁶ Loi « climat et résilience » - codifié dans l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme : « l'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». La réduction de l'artificialisation nette est évaluée au regard du solde entre les surfaces nouvellement artificialisées et les surfaces désartificialisées sur le périmètre du document de planification ou d'urbanisme, et sur une période donnée. Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées est évalué au regard des catégories indiquées dans la nomenclature. (Source : La Gazette des Communes).

2.3 Les mesures prises dans les différents champs de l'habitat : vers une sobriété collective ?

Le cadrage des interventions pour respecter les trajectoires s'est musclé dans les 5 dernières années, de façon assez soudaine mais à la mesure du sursaut nécessaire. Schématiquement, la trajectoire de la transition environnementale peut être résumée ainsi :



Les mesures clés concernant les champs de l'habitat sont principalement les suivantes :

- la loi TEPCV, Transition Énergétique Pour la Croissance Verte (2015) : vise à rénover l'ensemble du parc immobilier selon les normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées à l'horizon 2050 ;
- la SNBC Stratégie Nationale Bas Carbone : fixe au secteur du bâtiment un objectif de baisse des émissions de 49 % en 2030 par rapport au niveau de 2015 ;
- la loi Énergie Climat : prévoit d'éradiquer l'ensemble des passoires thermiques d'ici 2028 ;
- la loi Climat et Résilience : prévoit la résorption des bâtis énergivores en 10 ans, le renforcement des obligations des bailleurs en matière de consommation énergétique des logements avec l'interdiction de la location de logements dont la classe est F ou G, à compter de 2025, et le déploiement progressif des Zones de Faibles Émissions-mobilité, les ZFE-m, dans les grandes agglomérations ;
- le Plan France Relance : vise à réduire la consommation énergétique et les émissions de GES en soutenant la rénovation énergétique des bâtiments publics et des logements privés tout en améliorant la qualité de vie des usagers et des ménages. Il s'appuie essentiellement sur les dispositifs « MaPrimeRénov' », le soutien à la rénovation énergétique des bâtiments publics, la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux.

Ces mesures font appel à une forme de sobriété collective qui nécessite une appropriation sociale et individuelle des changements dans les modes de vie et de consommation. Le chemin peut être ardu parce que les individus ou les organisations ne sont pas forcément prêts ou en capacité de changer leurs pratiques.

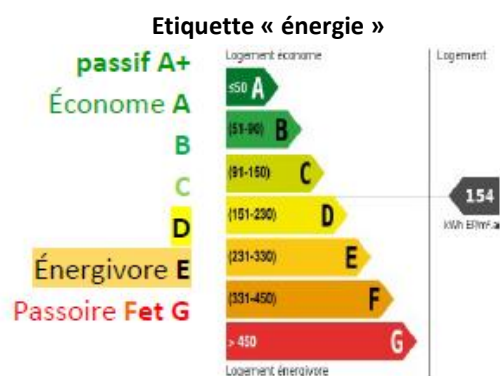
Par ailleurs, il faut se garder de faire une règle générale de la notion de sobriété pour tous les individus dont les besoins et les choix, à revenu équivalent, varient en fonction des âges de la vie, des organisations familiales, des aspirations, ou pour toutes les organisations dont les besoins varient en fonction de la typologie de leurs activités.

Les traductions concrètes les plus significatives dans les deux domaines du logement et des mobilités sont décrites ci-dessous, sachant qu'elles se doublent désormais de nouvelles urgences de la sobriété « forcée » dans les consommations d'énergie au regard de la flambée des prix et des contraintes pesant sur l'approvisionnement énergétique en France.

2.4 Approche plus détaillée dans le domaine du logement : la rénovation énergétique des bâtiments

La loi Climat et résilience prévoit d'amener le parc de logements en niveau basse consommation, soit une étiquette **énergétique**⁸⁷ de classe A et B (ou C par dérogation), sans réellement de « sanctions » à la clé, ni l'assurance d'en avoir les moyens. Pourtant l'enjeu est colossal dans la mesure où l'ambition est d'amener les 2/3 du parc national au niveau des classes énergétiques A à C : aujourd'hui, la trajectoire suivie pour atteindre la décarbonation du parc bâti en France d'ici 2050 afin évoluer vers la neutralité carbone n'est pas assez dynamique.

105



(La classe A des bâtiments économe correspond aux bâtiments BBC : bâtiments Basse Consommation)

Les seules obligations en la matière relèvent de la réglementation du logement indigne (ou décence du logement), qui impose de résorber les « passoires thermiques » (étiquettes F et G), en les amenant au niveau supérieur à D, et ce de manière progressive jusqu'en 2034.

⁸⁷ L'étiquette **énergie** mesure la consommation d'énergie primaire, en kWhEP/m².an, et l'étiquette **climat** mesure les émissions en quantité de gaz à effet de serre émise, en kgéqCO₂/m².an.

La contrainte prend plusieurs formes :

- Gel des loyers dès 2023 pour les passoires énergétiques (F et G) ;
- Interdiction de louer à compter de 2025 pour les classes G, 2028 pour les classes F, et 2034 pour les classes E ;
- Obligation de réaliser un audit énergétique, en plus du DPE, Diagnostic de Performance Énergétique, prévoyant tous les travaux à réaliser en cas de revente du bien (maison individuelle ou immeuble en monopropriété), à compter de septembre 2022 pour les F et G, à partir de 2025 pour les E puis à partir de 2034 pour les D. L'acheteur n'a pas l'obligation de faire les travaux, sauf s'il achète pour louer.

La date butoir de 2034 est encore largement méconnue des propriétaires : ils se heurteront pourtant à l'impossibilité de louer leur bien ou risquent de subir une « décote passoires thermiques » sur un marché immobilier qui surcoter la « valeur verte » des biens bénéficiant de bonnes étiquettes énergétiques.

2.5 Approche plus détaillée dans le domaine des mobilités

La loi LOM adoptée fin 2019 à la suite des assises de la mobilité visait entre autres choses à répondre aux attentes des populations en s'adaptant aux réalités de leur quotidien suite au mouvement social de 2018 dit des « gilets jaunes » en répondant dans le même temps aux urgences environnementales et climatiques. Le transport est en effet le 1^{er} secteur émetteur de GES (30% des émissions) en France et nombre de concitoyens ressentent un sentiment d'assignation à résidence faute de solutions alternatives à la voiture individuelle pour leurs déplacements quotidiens qui grèvent et contraignent leur pouvoir d'achat.

1 français sur 4 a déjà refusé un emploi faute de solution pour s'y rendre.
Plus de 7 français sur 10 vont au travail en voiture.
Au quotidien, 86% l'utilisent en zone rurale, 87% en zone périurbaine,
61% en centres urbains (52% dans l'agglomération parisienne).

Outre la priorité donnée aux investissements de proximité, au développement de nouveaux usages et services pour la mobilité du quotidien et aux innovations technologiques au service des urgences environnementales et climatiques, la loi prévoit la mise en place à l'échelle régionale de « bassins de mobilité » constituant l'espace au sein duquel les collectivités locales et les employeurs s'engagent à collaborer. Il s'agit :

- d'inscrire la mobilité domicile-travail au cœur du dialogue social dans les entreprises (outils d'accompagnements, participations forfaitaires mobilité durable...),
- de faire participer les entreprises dans les choix de politiques de mobilité au niveau local,

- d'assurer la couverture de tout le territoire par des AOM, Autorités Organisatrices des Mobilités, assorties de « comités de partenaires » (employeurs, usagers, collectivités), la compétence revenant de droit aux métropoles, à leur demande aux EPCI, Établissements Publics de Coopération Intercommunale, et à défaut à la Région,
- de mettre en place des solutions alternatives à la voiture individuelle pour limiter la congestion et la pollution atmosphérique, grâce à des appels à projets auprès des collectivités dans le domaine des outils et des usages pour des mobilités innovantes,
- de remplacer les actuels PDU, Plans de Déplacements Urbains, et le « versement transport » par des PDM, Plans de Mobilité et par le « versement mobilité ».

Zoom : Les classements ZFE-m pour les mobilités – principe et horizon⁸⁸

Une disposition particulière conjugue les enjeux de neutralité carbone et les enjeux de santé publique : la mise en place de ZFE-m, Zones à Faible Émissions-mobilités, remplaçant à l'issue de la loi LOM les anciennes ZCR, Zones à Circulation Restreinte, datant de 2016, destinées à limiter la concentration de polluants atmosphériques par l'interdiction de la circulation des véhicules les plus polluants sur tout ou une partie du territoire subissant des dépassements de seuils et où un plan de protection de l'atmosphère est mis en place pour améliorer la qualité de l'air.

Constats et alertes de Santé Publique France

La pollution de l'air aux particules fines est responsable de **40 000 décès prématurés par an**
Le trafic routier est responsable de 57% des émissions d'oxyde d'azote et d'une part importante des émissions de particules fines

Au 1er janvier 2022, 15 grandes agglomérations ont adopté un périmètre « ZFE-m », dont la Métropole Rouen Normandie, mais la loi « climat et résilience » de 2021 étend cette obligation et prévoit la mise en place de ZFE-m dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants au plus tard le 31 décembre 2024, soit 45 ZFE-m. Le contrôle de ces obligations repose sur la classification des véhicules par vignettes « Crit'Air ».



La loi LOM prévoit également un calendrier national d'interdiction progressive des véhicules les plus polluants, au plus tard aux dates suivantes :

- 1er janvier 2023 pour les moteurs diesels d'avant 2001 et les essences d'avant 1997 ;
- 1er janvier 2024 pour les moteurs diesels d'avant 2006 ;
- 1er janvier 2025 pour les moteurs diesels d'avant 2011 et les essences d'avant 2006.

Enfin le 8 juin 2022, le Parlement européen a voté l'interdiction de vendre des voitures neuves à moteurs thermiques à compter de 2035 en Europe.

⁸⁸ ZFE-m : les conséquences de la mise en place des ZFE-m seront évoquées dans le chapitre 5 « Mobilités ».

2.6 Un cadrage perçu comme particulièrement contraignant

Lors des auditions réalisées, le CESER a pu mesurer la sensibilisation des acteurs face à ces grands enjeux liés au climat, l'intérêt manifeste d'engager leurs organisations dans les trajectoires tracées, mais a perçu également l'importance du chemin à parcourir, parfois qualifié de « mur » difficile à franchir au regard des autres priorités assignées aux politiques publiques de l'habitat, ainsi que des ruptures engendrées par la quête de sobriété dans les modèles, les habitudes installées et les moyens financiers des ménages.

La déclinaison des plans d'action sur le territoire pour réduire de moitié le rythme de consommation d'espaces naturels, changer de regard sur l'artificialisation et la densification, réduire les émissions de GES dans tous les secteurs d'activité, repose désormais sur les institutionnels et les acteurs locaux qui doivent faire preuve d'innovation dans leurs pratiques et leur gouvernance, pour résoudre les équations localement.

3. Le cadre de la régionalisation des ambitions nationales

En fonction de leurs compétences respectives, les acteurs régionaux et locaux sont dans l'obligation de déployer les réponses appropriées à la lutte contre le changement climatique.

108

3.1 La Région doit se doter de critères fiables de répartition de l'artificialisation (exercice en cours).

Concrètement, la Région doit identifier différentes parties du territoire régional, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs SCoT, Schémas de Cohérence Territoriale et établir des règles territorialisées dans son SRADDET, Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, permettant d'assurer la déclinaison des objectifs entre ces territoires, avec pour chacun d'eux une cible d'artificialisation nette des sols par tranches de dix années. De leur côté, les conférences régionales des SCoT doivent avoir remis aux Régions leurs propositions de répartition de consommation foncière avant la fin octobre 2022.

En effet, les récentes évolutions législatives et réglementaires, intervenues notamment à la suite de l'adoption de la Loi Climat et Résilience, doivent conduire à faire évoluer les SRADDET. Dans chaque région, ce document de planification régionale doit intégrer la trajectoire « ZAN » avec un objectif de réduction de l'artificialisation des sols par tranche de dix années. Un lien de « prise en compte » est obligatoire dans les documents infrarégionaux, de sorte que la gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols concerne, *in fine*, toutes les communes et les autres documents d'urbanisme. Le fascicule de règles générales qui accompagne le rapport d'objectifs,

s'imposent avec un lien de « compatibilité » aux autres documents de planification, tels les SCOT, PLU-I, Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux, etc.

Il faut préciser que le fascicule des règles peut aussi comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont « *d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional* »⁸⁹. L'État a donc prévu, par cette disposition, d'amputer les objectifs régionaux des espaces nécessaires à la réalisation d'infrastructures d'intérêt national, mais aussi de permettre de préserver certains espaces notamment ceux des autres schémas ou stratégies de compétence régionale en matière de biodiversité, la SRBDD, Stratégie Régionale de la Biodiversité et du Développement Durable, ou le SRCE, Schéma Régional de Cohérence Écologique, par exemple.

La régionalisation des ambitions nationales de réduction de moitié de l'artificialisation renforce la hiérarchie des normes entre le SRADDET et les documents de planifications relevant des autres échelons régionaux, obligeant la collectivité régionale à se doter de critères fiables de répartition de l'artificialisation.

Il s'agit également de renouveler la nature de son dialogue avec les EPCI, d'une part pour faire valoir que le quota d'artificialisation nette consenti dans la région ne soit pas entièrement à la main des infra-territoires, et d'autre part, pour garantir les équilibres et prévenir les risques de relégation territoriale.

109

3.2 La sobriété énergétique : du national au local

En termes de sobriété énergétique et de réduction des émissions de GES, la collectivité régionale détient également une grande part des marges de manœuvre, au titre de ses compétences et des diverses stratégies régionales en matière d'énergie/climat : la SRBC, Stratégie Régionale Bas Carbone qui déploie la SNBC en région, le SRCAE Schéma Régional Climat Air Énergie et le PCAET, Plan Climat Air Énergie Territorial, la définition de trajectoire de déploiement des EnR, Énergies Renouvelables, la gestion des déchets (PRPGD et développement de réseaux de chaleur issus de la collecte des déchets), entre autres. Des dispositifs régionaux d'accompagnement à la sobriété énergétique des acteurs économiques et des ménages peuvent également relayer les outils nationaux, ainsi qu'un dialogue avec les acteurs du secteur de la construction et du bâtiment dans le cadre de la SRBC, visant l'accélération des rénovations énergétiques et la mise au niveau BBC, Bâtiment Basse Consommation, du parc immobilier.

⁸⁹ Cf. Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET.

Par ailleurs, les compétences régionales dans le domaine des transports et des infrastructures sont un des champs où existent des leviers importants de sobriété. Au travers des bassins de mobilité institués par la loi Climat et résilience dont la mise en place est pilotée par les Régions, les acteurs locaux sont incités à prendre en main globalement les trajectoires de sobriété dans les mobilités, à tous les échelons. Les politiques régionales en matière de ferroviaire, de report modal vers les transports en commun, de maintien de petites lignes, d'interopérabilité des modes de transport, de modes actifs et partagés... sont déterminantes pour la sobriété dans les déplacements individuels.

Enfin, le conflit armé en Ukraine et la déstabilisation internationale des marchés d'approvisionnement énergétique ont conduit très récemment le gouvernement à adopter un plan sobriété énergétique qui renforce encore les exigences, sans qu'il soit possible aujourd'hui, à l'heure où se mettent en place des groupes de travail, d'en présenter la traduction concrète au plan régional.

Les dispositifs particuliers mis en place en Normandie aux divers échelons seront détaillés par la suite dans le paragraphe plus directement ciblé sur la gouvernance dans l'habitat, le but n'étant pas ici de détailler l'action régionale en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Néanmoins, pour mémoire, rappelons brièvement la nature des enjeux propres à la Normandie⁹⁰.

3.3 Territorialiser les enjeux « climat » : quelques données propres à la Normandie

La Normandie présente des risques importants au regard des projections alarmantes sur l'emballement du climat et ses conséquences, évoquées dans le dernier rapport du GIEC. Pour rappel, en raison de son histoire d'eau, de paysages, mais aussi d'industries, il y faudra plus particulièrement anticiper la recomposition de certains territoires particulièrement vulnérables où se concentrent des risques naturels ou technologiques pour l'habitat et les activités économiques.

Selon l'INSEE⁹¹, plus de 100 000 résidents, logements et emplois sont concernés par le risque de submersion marine, car localisés dans les ZPNM, Zone Potentiellement sous le Niveau Marin. Cela concerne 1 emploi sur 10, et représente potentiellement 15 % de la richesse régionale dégagée, que l'on se situe :

- dans l'estuaire Seine-Aval, de très grands établissements industriels ou logistiques sont concernés, avec plus de 50 % de la richesse dégagée du territoire en jeu,
- dans le Calvados et la Manche, sont en jeu les activités présentiellelles des résidents ou touristes représentant ¾ des emplois.

⁹⁰ Cf. le rapport du CESER de décembre 2020 « *Enjeux climatiques : comment les collectivités territoriales peuvent agir !* » (Cf. *supra*), constituant une référence en la matière.

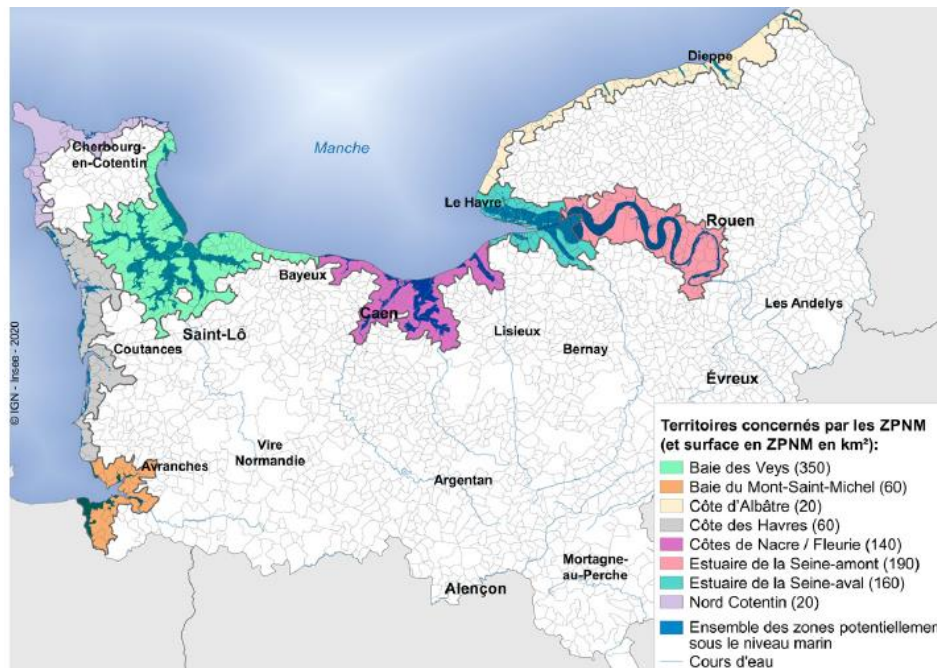
⁹¹ Source : INSEE Analyses Normandie – n°87 – décembre 2020.

Les logements situés dans ces zones représentent 6 % du parc régional constitué :

- pour ¼ de résidences secondaires et jusqu'à 50% dans les zones touristiques (Calvados, Manche),
- pour 81 % à 86 % de résidences principales dans les zones Seine amont et aval,
- souvent des appartements dans la zone Seine, mais majoritairement des maisons individuelles et de plain-pied dans la Manche.

Pour illustrer ces données, voici 3 cartographies parlantes :

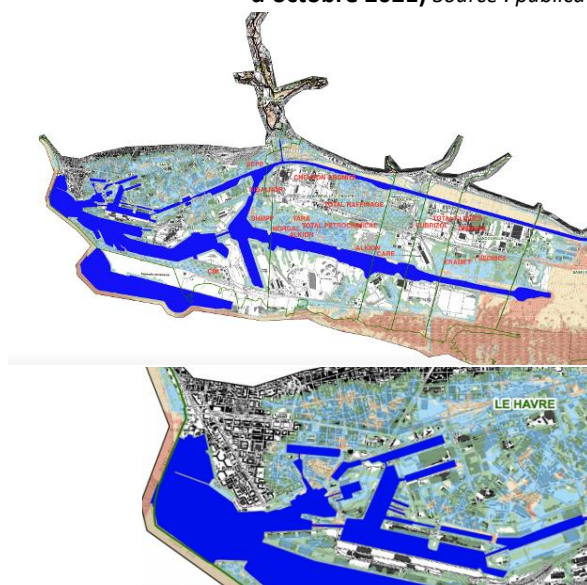
Ensembles territoriaux incluant des ZPNM et surfaces concernées : le littoral normand exposé



Source : IGN, Modèle Numérique de Terrain LIDAR 2017 - exploitation Dreal

Source : INSEE Analyses Normandie – n°87 – décembre 2020

Projet PPRL Le Havre ? Plan de Prévention des Risques Littoraux (extrait du « porté à connaissance » d'octobre 2021) Source : publication Le Poulpe - 11 octobre 2021



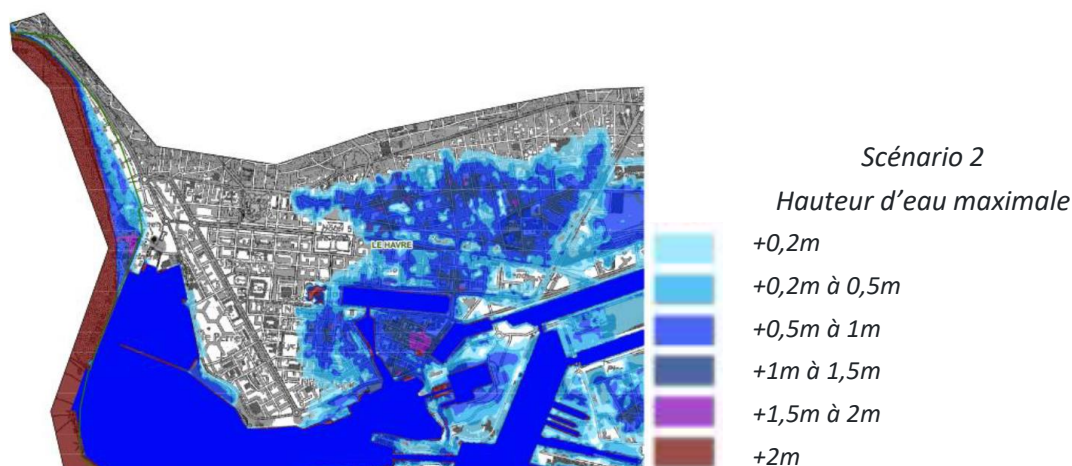
Zoom sur le centre du Havre

- Aléa faible : vert
- Aléa modéré : bleu
- Aléa fort : jaune brun
- Aléa « très fort » : rosé

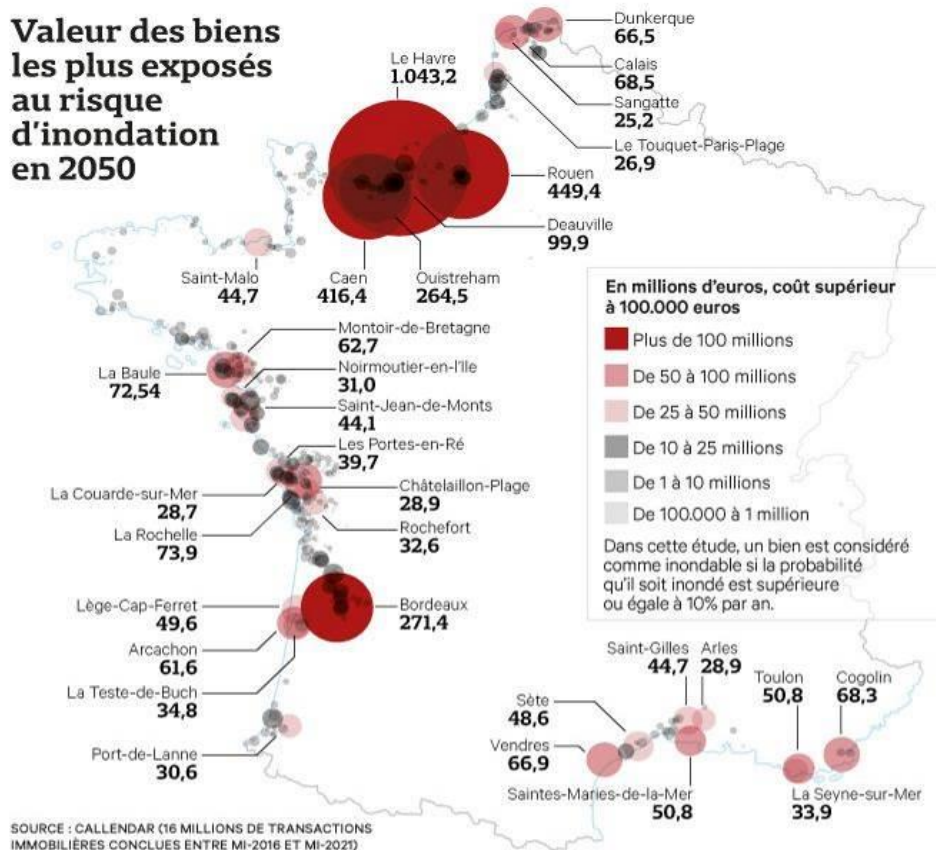
Porté à connaissance du projet de PPRL Aléa 2100 dans le centre du Havre avec un niveau de la mer supérieur de 40 cm à la hausse constatée de 20cm.

« Le projet avec une marge de 40 cm sous estimerait les risques au vu des dernières données du GIEC », et devrait prendre en compte non pas 60cm, mais plutôt 1,10m »

Zoom sur le centre du Havre



Situation projetée en France en 2050

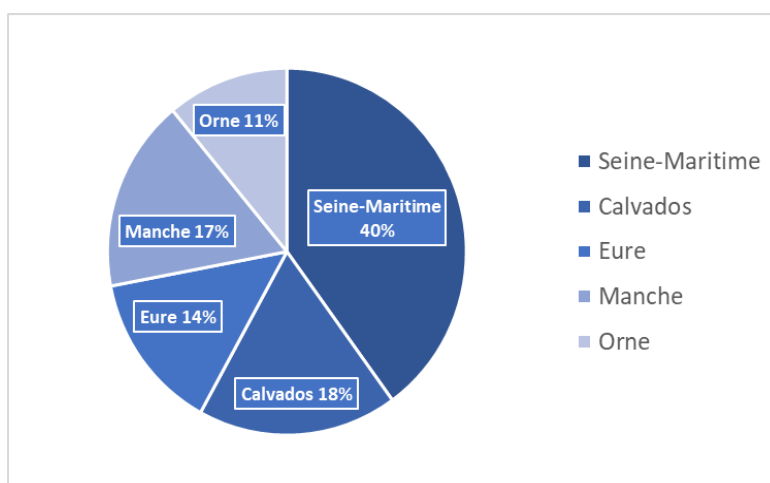


Source : Les Echos - Publié le 24 février 2022 - [La montée du niveau de la mer fait peser un risque sur l'immobilier](#) | Les Echos

Après la concentration des risques climatiques sur le territoire, une autre caractéristique de la Normandie réside dans la fragilité des équilibres entre émissions GES et capacités de captation dans les écosystèmes normands. C'est en effet une région de flux avec le 3^{ème} plus dense maillage en infrastructures routières de France métropolitaine, et des conséquences sur le volume des émissions de GES ainsi que sur la qualité de l'air et la santé publique. Il est estimé que 9 % de la mortalité régionale est constituée par des décès prématurés liés à la

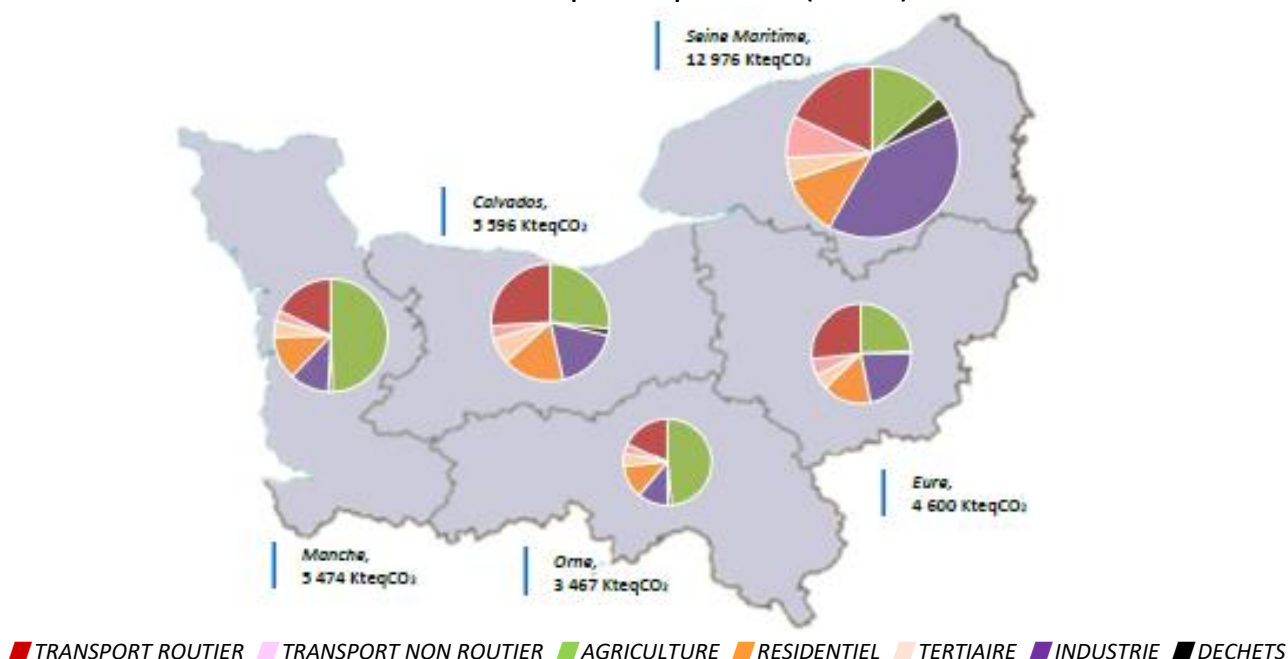
pollution de l'air, soit 2 600 enregistrés en moyenne par an (*Source : bilan de mise en œuvre du SRADET – Région Normandie – décembre 2021*), avec des risques concentrés dans les grandes agglomérations, qui regroupent à elles seules plus de 1 million d'habitants, et le long de la vallée de Seine, où les émissions de GES dues aux transports occupent une place significative. Au total, 32 MTeqCO₂ étaient émis en 2018 en Normandie au regard d'une capacité de stockage annuelle de carbone dans les sols et en aérien estimée à environ 2,3 MTeqCO₂/an, et concentrée davantage à l'ouest de la région (en 2021, selon l'ADEME, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie – *Source : bilan de mise en œuvre du SRADET 2021*).

Émissions de GES par départements (en 2018)



113

Nature d'activité et répartition par secteur (en 2018)



Source : ORECAN, Observatoire Régional Énergie Climat Air de Normandie – Atmo Normandie - Bilan 2018 des consommations d'énergie et des émissions de GES

Enfin, au regard des objectifs de ZAN, l'artificialisation des espaces reste en progression importante en Normandie, avec un rythme d'artificialisation cinq fois plus rapide que la croissance démographique, situant la Normandie au 2^{ème} rang en France métropolitaine, et le constat d'un foncier agricole et naturel très affecté par les mouvements d'étalement urbain. Parallèlement, des opportunités importantes existent pour faciliter la préservation du foncier rare, avec la présence de nombreuses friches potentiellement réutilisables, notamment sur la vallée de la Seine.

En conclusion :

Le choix retenu pour cette étude est de s'articuler autour du cap et des ambitions à 2050, conformes aux échéances annoncées par le GIEC et transposées dans les lois.

Cependant les échéances nationales pour assurer les engagements liés à la lutte contre le réchauffement climatique sont postérieures à l'horizon fixé pour ce focus à 2040 avec un objectif final fixé à 2050, et des jalons intermédiaires situés souvent autour de 2030.

En termes de stratégie, il s'agira de rechercher les décisions à prendre au fur et à mesure de leur faisabilité, entre 2023 et 2040. Les pistes proposées devront a minima servir de leviers pour rester dans la trajectoire mais ne garantiront pas à elles seules son aboutissement. Elles devront imprimer les accélérations nécessaires et les bons degrés de régulation proportionnées entre sensibilisation, incitation, contrainte, intéressement pour éviter de devoir se contraindre trop tard et trop drastiquement, et de devoir remettre en question, comme le postule le courant des collapsologues, ce qui fait l'essence de nos modes de vie.

Alors qu'on est fortement documenté sur le changement climatique, la prise de conscience des enjeux est réelle mais celle des urgences à agir pas toujours partagée. Elle renvoie à l'acceptabilité sociale de la finitude des ressources rendue parfois difficile par l'évidence de la profusion à laquelle nos modes de consommation nous ont habitué.

Pour gagner en sobriété, les bons équilibres entre les scénarios du « tout technologique » et du « tout sobriété » devront être trouvés pour garantir de cheminer sur la trajectoire dans des échéances compatibles avec la cible.

Dans le domaine particulier de l'habitat, la couleur des enjeux est donnée pour chacun des domaines traités dans la suite du rapport : un habitat désirable qui permette la qualité de vie dans les logements, qualitatifs et performants énergétiquement, dans des espaces aménagés propices à l'épanouissement et à la santé, sécurisés face aux risques, polyfonctionnels, où les mobilités et les conditions d'accès aux services seront facilitées, et où les conséquences en termes de migrations dues à l'effet d'aubaine de la fraîcheur relative de la Normandie, déjà analysé dans le focus tourisme, seront anticipées et gérées.

Chapitre 3 - La revue des tendances d'évolution de l'habitat à 2040

Comme il a été rappelé, il ne s'agit pas ici de mener une étude prospective de l'habitat à 2040. Néanmoins, il est utile de contextualiser les propositions faites aux acteurs pour cheminer vers le futur souhaitable à cette échéance grâce à l'observation de certaines tendances avérées ou de signaux faibles. En traduisant les attentes exprimées par les habitants ou les trajectoires esquissées par les professionnels ou les institutionnels dans les champs de l'habitat, ces signaux renseignent sur les risques de rupture avec des tendances lourdes en cours jusque-là et révèlent en quoi la manière d'habiter pourrait se différencier de celle d'aujourd'hui.

Compte tenu du champ large de notre réflexion sur l'habitat, nous présenterons ci-dessous les signaux les plus importants et récurrents issus d'un rapide exercice d'anticipation conduit au sein du CESER, d'une part, de différentes études ou analyses qui décryptent les tendances, d'autre part et enfin de l'apport des auditions.

Il n'y a pas véritablement d'ordre de priorité entre-elles dans la mesure où toutes les attentes et tendances avérées ou porteuses de changement ont leur importance et qu'elles ne peuvent être considérées isolément. Les deux premiers domaines où des attentes fortes sont exprimées sont directement en lien avec les données de cadrage sur les perspectives démographiques et climatiques en Normandie (*cf. supra*). Elles peuvent se traduire d'ores et déjà par des tendances dans les comportements ou les modes de vie, ou bien porter en germe de futures évolutions de la manière d'habiter.

Nota : les sondages ou baromètres qui font l'objet d'un encadré ou qui sont cités en référence sont une source complémentaire pour repérer les attentes, issues d'enquêtes « déclaratives » auprès de panels représentatifs, mais peuvent comporter des biais.

1. Une transition démographique lente, mais des changements profonds à terme dans la Cité⁹²

La transition démographique que vit la Normandie pose la question de la qualité de vie de la population qui **avance en âge** dans l'habitat et celle de l'adaptation des espaces de vie au domicile pour répondre à ses besoins. Le maintien de l'autonomie des personnes vivant bien souvent seules, grâce à des logements adaptés, leur accès aux services en proximité dans la Cité, leurs déplacements... appellent des solutions multiples et innovantes si l'on tient compte de la tension actuelle entre les besoins exponentiels d'accompagnement des personnes et les difficultés du secteur aujourd'hui organisé autour de l'aide à la personne.

⁹² Cité : lieu réunissant un groupe d'individus « citoyens » qui partagent une organisation politique ou administrative sur un même territoire de vie, entendu ici quelle que soit la taille du territoire

Face à une tendance lourde de décohabitation qui caractérise l'évolution des configurations familiales, ces solutions dépendront de la place redonnée aux **solidarités** familiales, ou encore du développement plus organisé de la **mixité générationnelle**, qu'il s'agisse de pratiques intergénérationnelles familiales ou hors du cercle de la famille grâce au développement de services rendus en proximité ou à domicile.

Les réflexions se multiplient sur la manière d'accompagner les territoires à relever ce défi contemporain de la transition démographique sous toutes ces formes. Elles visent surtout à créer de la cohésion et des liens entre toutes les générations pour prévenir l'isolement. De nombreuses initiatives locales sont lancées qui pourraient peu à peu inverser le ressenti d'un manque de collectif, voire d'un repli sur soi souvent déploré par les habitants. Ces initiatives s'appuient sur un diagnostic de la typologie du vieillissement propre au territoire, nécessaire pour révéler les besoins associés en termes de logements, d'offre de services, d'offre culturelle, de mobilité et intermodalité. Leur point commun est de dépasser l'approche exclusivement médico-sociale du vieillissement de la population.

En milieu urbain, le « réseau francophone des Villes Amies Des Aînés » (VADA) créé en 2012, soutient les territoires. En Normandie, 23 communes ou EPCI ont décidé de s'engager sur les 220 membres que compte le réseau VADA. Il en est de même avec le programme PVD « petites villes de demain » de l'ANCT, Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires, particulièrement dans les petites villes qui comptent un plus fort pourcentage de personnes âgées : un coup d'accélérateur a été donné à la suite du rapport Piveteau de juin 2020 avec la définition d'une stratégie nationale pour le déploiement à grande échelle de l'habitat inclusif qui vise l'émergence sur l'ensemble du territoire⁹³ de 400 à 600 projets d'habitat API « Accompagné, Partagé et Inséré dans la vie locale », comportant de cinq à dix logements en 2 ans.

Des appels à projet à l'échelle des départements⁹⁴, compétents dans le domaine des solidarités et de la santé, peuvent faire émerger des projets d'habitat intergénérationnel où le domicile devient un territoire d'entraide participative et de citoyenneté.

Par ailleurs, les formes d'habitat participatif, qui ne sont pas propres aux personnes âgées mais qui peuvent offrir une alternative aux résidences autonomie ou aux EHPAD, Établissements d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes, se développent⁹⁵. Conçus par les habitants eux-mêmes sur la base d'un projet de vie partagé et prenant corps dans un projet de lieu de vie, ils permettent l'organisation collective d'un certain nombre de services. C'est désormais plus qu'un phénomène de grappe puisqu'une coordination nationale, « Habitat Participatif France »⁹⁶, assure un support à leur développement depuis

⁹³ Un financement conjoint de la CNSA, Caisse Nationale de la Solidarité pour l'Autonomie, et de l'Etat est proposé aux Départements pour mettre en place une Aide à la Vie Partagée (AVP), pour les personnes âgées ou en situation de handicap choisissant de résider dans un logement API conventionné.

⁹⁴ Exemple de l'appel à projet lancé par le Département de Seine-Maritime

⁹⁵ Voir la cartographie des 900 opérations en France, dont actuellement seulement 19 en Normandie <https://www.habitatparticipatif-france.fr/?HPFCartographie>

⁹⁶ « Habitat Participatif France » se présente comme la Coordin'action du Mouvement National de l'Habitat Participatif, avec à son actif en 2012 la création d'une charte « Livre Blanc de l'Habitat Participatif »

de nombreuses années, et que la Loi ALUR pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, adoptée en mars 2014, reconnaît cette forme d'innovation sociale, en donne une définition commune et partagée⁹⁷, et institue la création de Sociétés d'Habitat Participatif, étendant la notion de coopératives du champ de la production et des services à celui du logement. Ils permettent aussi de faire en sorte que la propriété et son transfert ne donnent pas lieu à spéculation (Source : Le Monde - « La France des oasis » - Août 2020).

2. Les urgences écologiques continuent à gagner du terrain

2.1 Le rapport de l'individu à la nature et son impact sur la conception des espaces de vie

Comme nous l'avons déjà souligné dans le précédent focus sur le « tourisme », la **sensibilité aux problématiques environnementales** liées principalement aux effets du changement climatique se développe et modifie sensiblement les comportements au regard de l'habitat. La crise sanitaire et le confinement, privant brutalement les individus d'espaces extérieurs, ont accéléré et révélé des attentes élargies et mixtes, autour d'une réappropriation du logement en termes de confort et de qualité de vie, et d'une appétence à renouer avec la nature.

La dernière vague du sondage « l'observatoire des perspectives utopiques » de l'ObSoCo (cf. encadré ci-contre) révèle la **place prise par la nature** dans les préoccupations des sondés. Ainsi, parallèlement aux valeurs de solidarité et de partage, le poids occupé dans leur système de valeurs par la gravité des enjeux écologiques domine : 56% estiment la « situation très préoccupante, appelant un changement radical dans l'organisation de l'économie et de la société revenant à produire et à consommer moins mais mieux ».

Cette tendance à renouer avec la nature se serait doublée d'une démétropolisation post confinement, témoignant d'un certain **rejet de la densité des grandes villes** et de ses nuisances. Le peu de recul ne permet pas aujourd'hui de considérer que ce mouvement s'amplifierait à terme, ni qu'un exode urbain se profile, mais a minima quelques changements de mode de vie ont pu être repérés et mesurés à plusieurs niveaux :

- au vu des statistiques de baisse des inscriptions scolaires dans les 22 métropoles (-1,76% contre -1,40% attendus) au profit des communes plus rurales (sur les 2 dernières années),
- au vu des fichiers de recensement des transactions et des échanges d'annonces sur les sites internet, au profit des départements ruraux,

⁹⁷ Définition de l'Art. L. 200-1. de la loi ALUR : « L'Habitat participatif est une démarche citoyenne qui permet à des personnes physiques de s'associer, le cas échéant avec des personnes morales, afin de participer à la définition et à la conception de leurs logements et des espaces destinés à un usage commun, de construire ou d'acquérir un ou plusieurs immeubles destinés à leur habitation et, le cas échéant, d'assurer la gestion ultérieure des immeubles construits ou acquis [...] dans une logique de partage et de solidarité entre habitants. »

- au vu de l'augmentation des prix sur 2 ans passant de 6,1% à 13% pour l'habitat individuel, alors que l'augmentation s'effondrait à Paris (de 12,8% à 0,9%).

Cette tendance se porte en majorité sur le choix de villes moyennes où le cadre et la qualité de vie sont jugés plus attractifs par cette partie de population, en capacité de porter un nouveau regard sur « comment on vit » et surtout de réaliser ses **choix de vie**. Le report serait plus marginal sur les territoires ruraux dont l'éloignement présente d'autres inconvénients, largement stigmatisés lors de la crise dite « des gilets jaunes » qui avait mis en exergue les difficultés à vivre dans certains territoires sujets à la relégation, dépendants du tout voiture et parfois victimes de l'étalement de la ville, difficultés d'autant plus grandes s'il s'agit d'un choix d'habitat contraint ou subi.

Sondage « observatoire des perspectives utopiques » de l'ObSoCo (Observatoire Société Consommation) – Vague 2022 – panel de 4 000 personnes

Ce sondage permet de présenter les systèmes de valeur et leur évolution tendancielle d'une année sur l'autre. Sur les 11 propositions faites qualifiant une « vie réussie », « l'épanouissement personnel » et la « réalisation de soi » sont les deux réponses classées en premier par les français, et gagnent 5 points dans le classement depuis 2019 (44 %), devant « l'aisance financière » et « le confort matériel », qui gagnent 2 points mais se classent loin derrière (27 %), et « l'harmonie avec la nature » (14 %) en perte de 2 points.

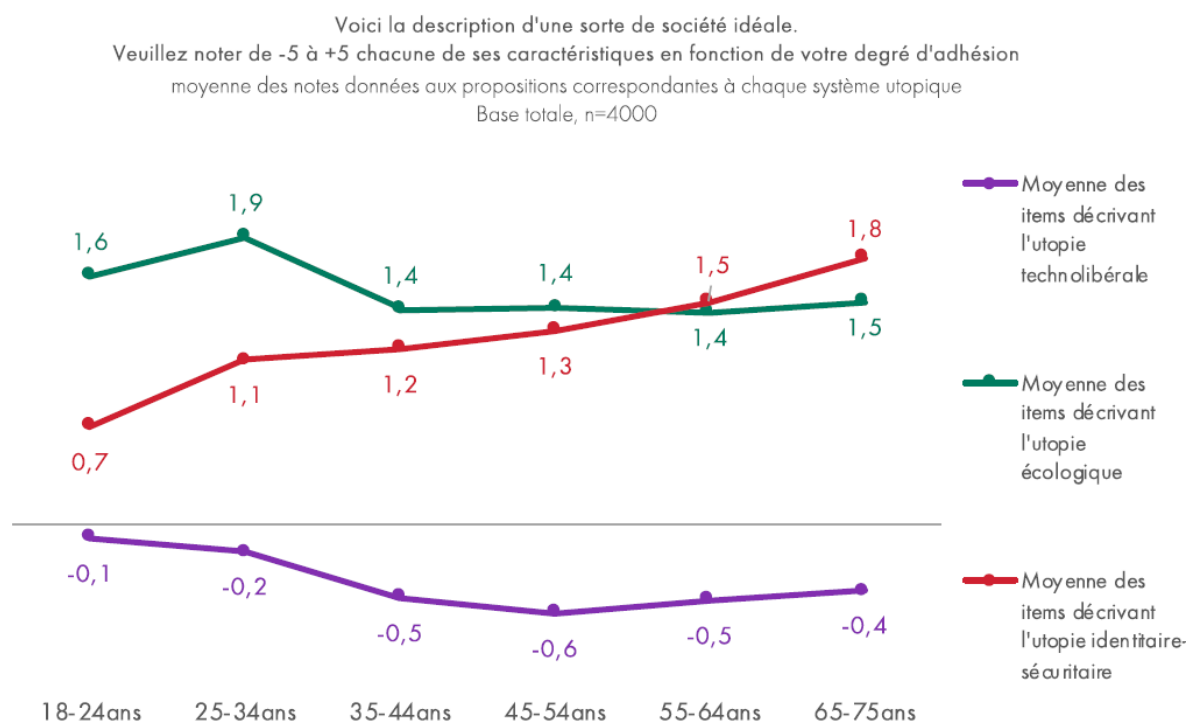
Sur 28 représentations testées, les items les mieux évalués sont « **Nature** » et « **Naturel** » (60 %), puis « **Partage** » et « **Collectif** » témoignant d'une orientation en faveur de la solidarité, puis « **Proximité** », « **Sécurité** » et « **Tradition** ».

Sur les 17 propositions évoquant « ce qui manque à notre époque », le choix se porte sur « le respect de la **nature** et les limites de la planète » (44 %), devant « la **solidarité** entre les hommes » (38 %), « **l'égalité** » (34 %) et « le **respect** de la loi » (33 %), avec des réponses parfois différenciées par tranche d'âge, comme le montre le graphique des items ayant obtenu un score supérieur à 20 % :



Enfin, le positionnement par rapport aux 3 systèmes utopiques, caractérisés chacun par 15 propositions, est dépendant de l'âge et dénote la préférence pour l'utopie écologique

(préférée par 51,6 % des 4 000 sondés et majoritaire jusqu'à la tranche des 55-64 ans), puis l'utopie identitaire sécuritaire (37,7 %), puis l'utopie techno-libérale (10,3 %) :



Source : © L'ObSoCo / ADEME, BPI France Le Lab, février 2022

Les 3 systèmes utopiques⁹⁸

Néanmoins, si les Français reconnaissent majoritairement que « la situation écologique et environnementale est préoccupante et appelle un changement radical dans l'organisation économique de la société revenant à produire et consommer moins mais mieux », ils sont 20 % à considérer que « le progrès technologique finira par apporter des solutions », donnant ainsi du crédit à leurs désirs de croissance.

(Source : Coup d'œil de l'ObSoCo du 24 juin 2022 - <https://lobsoco.com/le-coup-doeil-hebdo-de-lobsoco/>)

(Source⁹⁹ : © L'ObSoCo / ADEME, BPI France Le Lab, février 2022)

La prise de conscience des enjeux écologiques révélée dans l'enquête de l'ObSoCo est corroborée par l'étude réalisée par le CREDOC pour le compte de l'ANCT et présentée au « forum des analyses spatiales des territoires », en février 2022¹⁰⁰. Elle porte sur la

⁹⁸ Définition des 3 systèmes utopiques proposés :

- Utopie écologiste : organisation de l'économie et de la société tendue vers l'équilibre et la sobriété.
- Utopie identitaire-sécuritaire : société nostalgique d'un passé révolu, soucieuse de préserver son identité et sa singularité.
- Utopie technico-libérale : société dans laquelle priment les valeurs individualistes et la reconnaissance des droits individuels, bénéficiant d'une croissance forte (mais génératrice d'inégalités) grâce à la vigueur d'un progrès technique débridé.

⁹⁹ L'étude complète, la méthodologie, l'échantillon, et les perspectives thématiques est disponible sur le site <https://lobsoco.com/perspectives-utopiques-vague-3/>

¹⁰⁰ Enquête portant sur 2 fois 3 000 personnes

perception de l'engagement des citoyens en faveur de la transition écologique, et rajoute leur vision du rôle des collectivités. En moyenne, 61 % d'entre eux estiment que les moyens de l'Etat doivent être forts et qu'il faut réorienter impérativement l'économie dans le sens de la transition écologique, en faire un enjeu principal des politiques territoriales. Ils sont en attente de pragmatisme de la part des élus à ce sujet plus que d'une vision.

Cela pourrait donner à penser qu'ils estiment les enjeux environnementaux suffisamment partagés pour laisser place désormais à l'action, mais d'autres constats invitent à moduler l'étendue de cette prise de conscience : selon l'ObSoCo, en effet, il subsisterait environ 12 % de climatosceptiques, et une bonne poignée d'attentistes puisque 20 % du panel fait confiance au seul progrès technologique et scientifique pour apporter des solutions.

2.2 Pratiques de sobriété : le chemin à parcourir est encore long

Dans le cadre de notre étude, il est proposé de retenir comme définition de la sobriété « la capacité à atteindre le même niveau de satisfaction et à maintenir son bien-être avec moins de consommation », empruntée à Pierre Veltz¹⁰¹, dans la mesure où elle est en phase avec le socle de la vision du CESER d'un projet de développement qualitatif et novateur, produisant de la richesse et des emplois sans nuire à la qualité de vie.

120

Il se dégage des préoccupations liées à la transition écologique un consensus autour de l'idée que notre mode de consommation est nuisible à l'environnement, que l'on accorde trop de place à la consommation (pour 86 % des répondants de l'ObSoCo), ce que l'on pourrait assimiler à une forme d'appropriation sociale collective des changements à opérer.

Il n'en reste pas moins que de fortes contradictions existent entre ces affirmations et les pratiques individuelles observées dans la mesure où la consommation contribue aussi au bien-être en apportant des satisfactions. Aussi, si l'on excepte les personnes « empêchées » ou victimes de restrictions ou de privations de consommation, qui vivent de fait le sentiment d'insatisfaction, l'appropriation nécessaire des changements dans nos modes de consommer doit encore progresser individuellement. Certains courants de pensée déjà anciens la qualifiaient d'écologie intérieure¹⁰² sans laquelle l'écologie extérieure ne pourrait trouver de voie.

2.3 Mais les comportements évoluent

Concernant les comportements individuels de consommation, il est à noter que la vogue de la seconde main et de la réparabilité, avec le développement des ressourceries, recycleries

¹⁰¹ « L'Économie désirable : sortir du monde thermo-fossile » - Pierre Veltz (La république des idées - éd. Seuil - janvier 2021)

¹⁰² « L'écologie » - écologie profonde ou intérieure – Arne Næss, philosophe norvégien (1912-2009)

et l'engouement pour la réutilisation, permettent de freiner l'utilisation de nouvelles ressources dans la vie courante. Dans le domaine du soin porté à l'habitat, *l'upcycling* s'étend aux aménagements intérieurs, qui ont retenu toutes les attentions depuis le confinement, période pendant laquelle les habitants ont dû se réapproprier leur domicile et ont redécouvert l'importance de s'y sentir bien. Il se double aussi de tendances à la production locale de meubles avec un approvisionnement de matériaux en proximité donc avec un plus faible impact sur le climat.

Des tiers-lieux se multiplient pour faciliter l'échange de services et le réemploi de biens de toute nature dans un esprit d'entraide et de transmission de savoir-faire. Le réseau des « accorderies »¹⁰³ ajoute à ces valeurs celles du renforcement du lien social tourné vers les populations les plus démunies.

Le mobilier ou les équipements peuvent aussi se louer ou se prêter, au-delà de besoins occasionnels, pour satisfaire le besoin de changement en limitant à la fois son budget et son impact environnemental, à la faveur d'un glissement plus général des valeurs, délaissant l'attachement à la propriété matérielle au profit de l'usage de biens en réponse à un besoin.

Dans le domaine économique, les récentes difficultés d'approvisionnement de certains matériaux et fournitures bousculent les croyances dans un accès illimité aux ressources. Le renforcement de l'économie circulaire pourrait bénéficier de cette rupture inédite. Son développement dans des domaines variés d'approvisionnement de biens ou de matériaux permettra ainsi de renforcer les pratiques collectives de sobriété.

121

La montée en puissance des nouveaux usages issus de l'économie collaborative est déjà largement documentée dans le domaine des véhicules, où les professionnels¹⁰⁴ relèvent cette « *tendance sociologique de fond : le primat, surtout chez les jeunes, de la valeur d'usage sur celle de la propriété. En clair, plutôt que d'acheter une voiture et d'en faire un élément de leur statut social, les générations montantes se tournent plus volontiers vers la location* ». Au-delà de la satisfaction de « *besoins ponctuels* », ces pratiques laissent entrevoir de nouveaux comportements.

3. Le retour du collectif ?

Dans un autre registre, l'attachement des habitants à voir certaines valeurs se développer revêt une grande importance dans l'approche des politiques publiques déployées sur un territoire en matière d'habitat.

¹⁰³ Une accorderie œuvre dans le monde de l'économie sociale et solidaire, en proposant un système économique alternatif reposant sur la création d'une nouvelle forme de richesse collective et solidaire qui s'appuie essentiellement sur le potentiel des membres de toute la communauté (<https://www.accorderie.fr/quest-ce-quune-accorderie/>)

¹⁰⁴ Les Échos « La location de voiture s'adapte à la nouvelle mobilité » - 2016

Il s'agit des valeurs telles que « la solidarité, le partage, l'égalité » (davantage mises en avant par les plus jeunes), qui apparaissent comme étant celles qui font le plus défaut, quel que soit l'âge¹⁰⁵. Par ailleurs, concernant le choix des lieux de vie, « la proximité avec la famille et les amis » est fortement mise en avant (41 %, +4 pts depuis 2019), devant même d'un point l'importance accordée dans les choix à l'item « contact avec la nature ».

Ces tendances rappellent la place des relations sociales dans le cadre de vie, porteuses d'enjeux de cohésion, et la nécessité d'assurer qu'elles puissent se déployer sans contraintes de distance ou de lieu qui pourraient venir brider cette aspiration et alimenter l'impression dominante de repli sur soi.

4. Les tendances alternatives repérables dans les différents champs de l'habitat

Les pratiques des habitants sont évidemment très diversifiées à l'image de l'hétérogénéité des situations individuelles. Aussi, dans les développements qui suivent, nous nous attacherons davantage à mettre en exergue les pratiques qui affleurent chez les habitants ou chez les acteurs économiques de l'habitat, ainsi que les quelques phénomènes de grappes plus ou moins installés qui viennent en rupture avec les tendances lourdes : les politiques publiques ne pourront les ignorer et elles pourront aussi prendre appui dessus.

Rappelons tout d'abord une des grandes contradictions actuelles qu'il faut garder à l'esprit.

4.1 Des attentes contradictoires ?

Aujourd'hui, force est de constater que l'étalement urbain perdure malgré les motifs d'insatisfaction, les fractures ou le sentiment de relégation qu'il peut générer : l'éloignement « subi » par les habitants, contraints à s'écarter des centres urbains soumis à la pression et au renchérissement fonciers, la dépendance à la voiture elle-même entretenue par la spécialisation fonctionnelle des espaces... Ce modèle de la ville étalée a été rattrapé par la crise sociale des gilets jaunes qui l'a fortement remis en cause. Aujourd'hui encore, le coût des mobilités individuelles pèse sur les mêmes ménages sans qu'aucune solution pérenne n'ait résolu ces dysfonctionnements.

Pourtant, un grand paradoxe perdure : l'objectif de devenir propriétaire d'une maison individuelle avec jardin correspond à l'aspiration sociale dominante en matière d'habiter. Ce phénomène se serait même amplifié à la suite de la crise sanitaire, comme on l'a vu, provoquant un désamour de la vie dans les métropoles où concentration rime avec nuisances. Le besoin d'espace et de nature ne peut être satisfait qu'en s'en éloignant pour

¹⁰⁵ Parmi les répondants à l'enquête de l'ObSoCo

trouver un cadre de vie tout à la fois en accord avec sa conception hédoniste de l'habitat et accessible financièrement.

Ainsi, les pratiques individuelles seraient non seulement contradictoires en elles-mêmes mais de surcroît, percuteraient de plein fouet les politiques publiques d'occupation de l'espace qui entendent raisonner les pratiques d'aménagement face aux enjeux de développement durable, poussant même certains à qualifier le modèle de la maison individuelle en lotissement, promesse de confort et de tranquillité, de « non-sens écologique, économique et social »¹⁰⁶ devant nous pousser à revoir les modèles d'urbanisme.

Il ne s'agit pas ici de dénoncer ces contradictions, dont la responsabilité n'incombe pas aux seuls individus, mais leur persistance doit être prise en compte dans les propositions qui ne peuvent se réduire à de simples injonctions d'en terminer avec le « modèle pavillonnaire ». Le principe dominant de sédentarité dans l'habitat ne cèdera certainement pas non plus pour laisser place au nomadisme, aujourd'hui prisé pour les vacances, même sous l'effet de taxations locales dont le renforcement pourrait paraître dissuasif.

En revanche, il n'est pas à exclure que les préférences pour la valeur d'usage sur celle de la propriété s'étendent au domaine du logement d'ici 2040. Cela peut venir questionner le caractère immuable des prédispositions « culturelles » pour l'achat immobilier en France et ce, sous l'influence de multiples facteurs¹⁰⁷ : le recul de l'âge de la transmission patrimoniale au sein des familles, des difficultés accrues pour accéder à la propriété, des désirs plus fréquents de changement de vie, etc.

4.2 Aménager autrement l'espace : la place du vivant

Les objectifs de zéro artificialisation nette « ZAN » à l'horizon 2050 guident les pratiques d'aménagement fondées sur la re-densification des espaces déjà aménagés, sur le comblement des interstices. Le *spend less to do more* gagne aussi les courants architecturaux où la tendance montante consiste à alimenter le parc de logements par des changements de destination ou des rénovations.

Pour les particuliers, des outils comme la « micro-promotion » permettent le regroupement de droits à construire entre micro-propriétaires pour densifier l'immobilier.

Parallèlement à cette sobriété dans la consommation d'espaces, les espaces aménagés peuvent contribuer à la préservation de la biodiversité et à l'augmentation de nos capacités

¹⁰⁶ Cf. intervention de la ministre du Logement en octobre 2021 sur la soutenabilité des modèles d'aménagement et de développement de l'habitat en périphérie des villes.

¹⁰⁷ En France, l'âge moyen de la transmission patrimoniale est de 60 ans. En raison du poids grandissant de l'héritage dans la constitution des patrimoines et du recul de l'âge de transmission, ce sont les personnes âgées qui disposent de davantage de patrimoine que les jeunes.

à capter les émissions de carbone. L'ouverture à la nature des espaces urbains construits ou aménagés est favorable non seulement au cadre de vie mais aussi à leur résilience : habiter c'est vivre « avec » et non pas « contre » la nature, lui redonner sa place dans les aménagements tout comme l'Homme doit avoir la sienne dans les écosystèmes.

En milieu urbain comme en milieu rural, cet équilibre est recherché :

- dans des écovillages¹⁰⁸ : éco-hameaux avec résidents permanents, ou éco-lieux sans habitants, orientés vers les activités et les formations du public, qui disposent de leur réseau national et international,
- avec l'introduction d'espaces d'agriculture urbaine en ville ou de jardins partagés,
- dans des éco-quartiers¹⁰⁹, opérations exemplaires d'aménagement durable réalisées par des collectivités territoriales, qui, dès lors qu'elles développent significativement l'habitat, sont soutenues par l'État suite au Grenelle de l'environnement en 2019. Ces programmes disposent d'un label « éco-quartier » lancé en décembre 2012.

A l'instar de pratiques déjà répandues dans les pays du Nord de l'Europe, il n'est plus rare de trouver des crèches en extérieur proposant d'aller au-delà de la « sieste nordique » et de faire passer jusqu'à 80 % du temps de garde des enfants en extérieur, autant pour bénéficier des bienfaits d'un air moins confiné que pour développer leurs capacités sensorielles.

4.3 Aménager autrement l'espace : l'urbain désirable

Le rôle de l'habitat urbain est majeur, non seulement parce que 80 % de la population vit dans des unités urbaines, dont 50 % dans des villes de plus de 100 000 habitants¹¹⁰, ou dans leur périphérie, mais que 70 % des émissions de gaz à effet de serre proviennent des zones urbaines en France. La situation normande est un peu plus contrastée, avec 75 % d'habitants dans les grandes aires urbaines mais un plus fort maillage territorial de petites villes. Ces aires concentrent les habitats collectifs qui s'y développent, et cette forme d'habitat a inévitablement un rôle majeur à jouer dans la qualité de vie selon qu'elle est en mesure ou pas de s'adapter au mieux aux attentes des habitants tout en leur restant accessible, et de contrebalancer les nuisances provoquées par la concentration.

Prisé par les jeunes générations et les adeptes de l'*urban living*, parce que « c'est là que les choses se passent, qu'on accède aux infrastructures et aux services », offrant la possibilité de modes de déplacement doux et des réseaux de transports en commun, l'habitat urbain

¹⁰⁸ Éco-village : agglomération rurale, ayant une perspective d'autosuffisance (modèle économique alternatif, place prépondérante accordée à l'écologie, et vie communautaire active). Les éco-lieux forment le public dans divers domaines : permaculture, agro-écologie, jardin-forêt, création d'un écolieu, construction d'éco-habitats, fabrication du pain, gouvernance partagée, communication non violente, intelligence collective, autonomie énergétique... (Source : Archipel du vivant - <https://archipelduvivant.org/>).

¹⁰⁹ Source : <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/le-label/>.

¹¹⁰ Source : INSEE Focus n° 210 « Toujours plus d'habitants dans les unités urbaines » - octobre 2020.

oblige aujourd'hui à des concessions en termes d'espace. Les espaces offerts ne correspondent ni aux attentes à tous les âges de la vie, ni à la recherche d'un environnement moins trépidant, qui sera préféré par une autre part de la population souvent au détriment de la proximité des services.

Les concepts de la « ville du ¼ d'heure » pour les zones urbaines ou du « territoire de la ½ heure » pour les zones peu denses partent du principe que le frein à l'hyper proximité est un levier d'amélioration de la qualité de vie, à même de rendre la ville durable et surtout plus désirable¹¹¹. Ils proposent de développer une « nouvelle armature territoriale pour ces espaces » en s'appuyant sur l'observation des rythmes de vie et de l'usage possible des espaces :

- « chrono-urbanisme » combinant les lieux bâtis, les flux et les emplois du temps,
- « chronotopie » pour des usages différenciés des lieux selon la temporalité,
- « topophilie » replaçant l'usager au centre la construction des lieux et des préoccupations de l'aménagement urbain.

La notion du temps est replacée au centre du paradigme de l'habitat désirable qui repose sur 4 idées essentielles : la densité, la proximité, la mixité fonctionnelle et l'ubiquité grâce au numérique. Ceci permet à l'ensemble des fonctions sociales de l'habitat de s'exercer, à savoir vivre, se loger, bouger, accéder aux services (dont la santé, la culture, la formation, les loisirs...), travailler, s'approvisionner et s'épanouir.

Ce concept déjà ancien, initié par Carlos Moreno en 2016, est repris par de nombreuses métropoles pionnières¹¹² dans le monde. Elles tentent de le déployer sur leur territoire pour le rendre plus viable, vivable et équitable, et faire en sorte que la connexion sociale reprenne le dessus sur la ségrégation spatiale, dans des espaces polycentriques et polyfonctionnels.

125

4.4 Aménager autrement l'espace : la ville écologique et vivable

L'accélération des mutations écologiques à l'échelle des grandes villes est au cœur des préoccupations d'un réseau mondial de leaders du climat, le *Cities Climate Leadership Group*, ou « C40 » créé en 2005 par l'ancien maire de Londres, Ken Livingstone, qui regroupe 94 métropoles¹¹³ et qui fut présidé entre 2016 et 2019 par la maire de Paris, Anne Hidalgo. Il part du principe que c'est essentiellement dans les villes, lieux de forte concentration d'activités humaines, que le rétablissement de la viabilité de la planète se jouera. Dans le sillage de ce groupe, son initiative *Women4Climate* (en français : les Femmes pour le Climat) met en

¹¹¹ Réf. Livre blanc n°2 de la Chaire ETI Entrepreneuriat Territoire Innovation de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne et de l'IAE Paris Sorbonne Business School – Pr Carlos Moreno, Directeur scientifique de la Chaire

¹¹² Les villes pionnières sont : Ottawa 2019, Melbourne 2017, Portland 2015, Barcelone 2011, Milan 2020, Nantes, Mulhouse (campagnes municipales 2020).

¹¹³ Réseau de 94 métropoles, représentent environ 600 millions d'habitants et 25 % du PIB mondial mais aussi 70 % des émissions de gaz à effet de serre (<https://www.c40.org/>).

lumière l'action de femmes luttant contre le réchauffement climatique et ses inégalités subies avant tout par les minorités, les plus pauvres, les personnes âgées, les enfants et les femmes.

Les actions entreprises se placent dans la perspective du respect des objectifs de l'accord de Paris de maintenir en deçà de 1,5 ° le réchauffement, grâce notamment aux réductions notables du gaz à effet de serre et des risques climatiques qui peuvent émaner des villes.

4.5 Aménager autrement l'espace : le programme « habiter la France de demain »

Le programme « habiter la France de demain » est une initiative de l'ancien ministère de la Transition Écologique, lancée début 2021, qui vise à construire un nouveau modèle fondé sur l'intensité et la qualité, à même de redéfinir les fondamentaux de notre vie en commun. Partant du manifeste « France ville durable » (de l'association *loi 1901* du même nom, créée il y a plus de 10 ans), il propose des outils d'accompagnement pour amplifier et accompagner les projets vertueux et valoriser de « nouvelles solutions en réponse aux défis de la ville et des territoires de demain ». Un appel à manifestation d'intérêt « Démonstrateurs de la ville durable », a été lancé dans le cadre du PIA 3, Programme Investissements d'Avenir, et doté de 305 M€ distribués depuis 2021 en plusieurs vagues à des projets qui relèvent les 4 défis de la sobriété, la résilience, l'inclusion et la production.

Les territoires peuvent s'appuyer également sur des structures pour porter leurs innovations. Citons à titre d'exemple quelques incubateurs ou accélérateurs de projets urbains : « FAIRE », une plateforme dédiée à l'expérimentation architecturale et urbaine, le « Lab'2051 », qui propose de lever les obstacles à l'innovation urbaine pour atteindre une vision au-delà de 2050, échéance fixée pour réussir la transition écologique vers une France sobre, résiliente, inclusive et productive...

4.6 Aménager autrement l'espace : le recours aux technologies ?

Il s'agit d'un sujet assez controversé, notamment concernant le recours au numérique, où deux conceptions différentes des apports de la technologie au bien-être et à la qualité de vie s'opposent.

La *smart-city*, ou ville intelligente optimisée grâce à la technologie, est un concept qui offre aux citoyens la promesse d'être les acteurs de leur habitat. Faute d'avoir été théorisé, tout un chacun peut y voir et y piocher ce qu'il veut. L'idée d'un habitat basé sur la construction de réseaux gérés de manière intelligente et alimentés par la donnée que des capteurs saisissent au gré des usages et activités des individus, laisse entrevoir des fonctionnements

certaines optimisés, mais aussi des risques liés à l'absence de maîtrise par les individus des données divulguées et de l'usage qui peut en être fait.

Les villes *low-tech* (par opposition au *high-tech*) et solidaires proposent, quant à elles, de recourir à des solutions technologiques proportionnées et soutenables pour répondre à des besoins légitimes d'amélioration de l'habitat dans toutes ses dimensions (logement, mobilité, consommation, travail...). Elles mettent en avant également l'intérêt de la sobriété de ces solutions en ressources et en énergie, de l'accessibilité à un plus grand nombre d'usagers. « Le labo de l'ESS », Économie Sociale et Solidaire, qui soutient ce concept et souhaite en faire une boussole politique dans l'aménagement des espaces, reconnaît malgré tout qu'un temps est nécessaire pour l'appropriation de tels changements. En effet, ils continuent de se heurter aux tenants du « tout technologique » comme la solution aux défis de la transition écologique, malgré les besoins sans cesse nouveaux et énergivores qu'il crée et qui inféodent les usagers au numérique.

Au milieu du gué, on trouve les progrès apportés par la domotique dans les logements et leurs usages prometteurs, notamment comme levier pour accompagner la sobriété des consommations en eau et énergie, ou encore comme réponse interactive et agile à nos besoins. Le domicile peut aussi devenir un lieu de soin alternatif (télémédecine, télé-ergothérapie, télésurveillance, télétransmission entre professionnels de l'accompagnement à domicile...) si le recours au numérique est utilisé comme support pour accompagner l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap.

Comme dans toutes les solutions dites « intelligentes », leur acceptabilité repose sur la vigilance quant à la préservation du libre arbitre des usagers et sur la prudence quant aux risques de dépendance à la technique.

127

4.7 Le regard sur le domicile : retrouver du lien social tout en préservant son cocon

Le regard sur le domicile a fortement évolué, surtout depuis la crise sanitaire. Le domicile, a priori ouvert et connecté au monde, s'est refermé brusquement et temporairement sur les personnes mais sa porosité avec l'extérieur s'est accélérée, notamment avec le travail, bouleversant les usages classiques.

Face à ce double effet d'enfermement et de porosité, les habitants sont animés tout autant par des envies de renouer des liens sociaux que par des désirs de sérénité, qui relèvent tous deux d'une certaine quête de sens et de bien-être.

Dans une série d'articles consacrés à « l'habitat dans la France des Oasis », parus dans *Le Monde*, les auteurs¹¹⁴ décèlent une volonté des habitants de prendre le pouvoir sur leur

¹¹⁴ *Le Monde* « la France des oasis » – Nicolas Truong et Pascale Tournier – août 2020.

habitat et ce qu'ils entendent en faire. La référence à des projets utopistes du 19^e siècle réapparaît, de type phalanstère ou familistère, basés sur la volonté de recréer des liens autour de valeurs partagées ou de « communs » et dans le respect de l'environnement sans référence aucune à des théories de l'effondrement ni même de décroissance.

La convivialité et l'entraide, qui permettent de passer les moments difficiles, la cohabitation, familiale ou pas, ou encore la colocation qui se généralise notamment pour les étudiants alors que le studio a tendance à se marginaliser, traversent de plus en plus les modes d'habiter.

Dans cette tendance de fond de réappropriation du domicile, fortement réinvesti comme lieu rassurant dans un environnement extérieur anxiogène, il a été l'objet de profondes attentions ayant conduit à des investissements sans précédents, à en croire les spécialistes de l'aménagement qui suivent de près les tendances de ce marché particulièrement porteur ces derniers temps. Il s'agissait de l'adapter aux attentes, que ce soit pour se sentir capable d'y travailler, pour y partager plus de temps en famille dans des espaces parfois réduits, ou simplement pour améliorer son confort et les services qu'il rend.

Pour les temps de vacances et de loisirs, on peut retrouver dans la pratique du *Switch home*, consistant en l'échange de maisons entre particuliers, ce besoin de retrouver un chez soi rassurant hors de chez soi.

Ces investissements dédiés au bien-être dans le logement cocon ont également permis d'accroître sa flexibilité requise par les usages nouveaux auquel il a dû répondre un peu brutalement, et d'atteindre un nouveau niveau de mixité travail-vie privée (concept d'*hoffice*).

De façon générale, ces besoins de modularité sont ressentis de plus en plus, et peuvent ouvrir la voie et emmener les concepteurs à proposer des habitats véritablement modulables, évolutifs et adaptables. Alliant le côté pratique et économique, les formes d'habitat modulables proposées aujourd'hui consistent à fabriquer des modules standardisés ensuite assemblés entre eux, sur le même esprit que les habitats d'urgence installés après-guerre pour reloger les sinistrés, mais qui permettent de recourir à des matériaux nobles, neufs ou recyclés, avec de bonnes performances énergétiques. La possibilité de modifier les cloisonnements intérieurs permet l'adaptabilité à l'évolution de la composition des ménages, voire tout au long de la vie. Certains de ces habitats sont même transportables poussant encore plus loin la notion d'adaptabilité en réponse à d'éventuels besoins d'agilité dans l'espace !

4.8 Vers un domicile globalement plus vertueux

La recherche d'améliorations sur le plan écologique ou énergétique n'est bien entendu pas exempte de ces démarches mais n'en constitue pas le but essentiel. Les rénovations

énergétiques qui permettraient à un habitat de passer d'une classe énergétique à une autre, relèvent bien souvent encore d'une démarche plus spécifique et accompagnée se situant sur un segment de travaux à cheval entre le marché de l'habitat et le marché de l'écologie, très dépendant des politiques environnementales. Cette question fera l'objet de développements dans le chapitre consacré au logement.

C'est sur le plan de la conception des bâtiments qu'on entrevoit des tendances de contreculture architecturale dans les cohortes de nouveaux architectes, croissantes à la faveur des incitations ou des pressions réglementaires, mais avec des modèles économiques en devenir et qui peinent encore à s'imposer face au business-building-béton. Le recours aux matériaux biosourcés pour l'écoconstruction, les habitats passifs réduisant l'empreinte carbone et l'empreinte de l'individu sur le sol et l'environnement, ou encore l'architecture « vivante » qui tente d'introduire le végétal dans la forme architecturale, sont autant de voies alternatives vers des habitats plus vertueux.

Le partage et la mise en commun de certaines fonctions ou services rendus par le logement sont aussi un moyen de gagner en sobriété en supportant à plusieurs les coûts de certains équipements. Sur ce principe de *Sharing economy* appliqué à l'immobilier, que les prix devenus excessifs ont rendu parfois inabordable notamment en ville, on voit se développer les pratiques de partage, avec deux modes différents :

- le *cohousing* : regroupement de « vie » sans cohabitation sous le même toit, qui permet de partager des services domestiques quel que soit l'âge, et qui peut constituer également un support de mixité générationnelle,
- le *coliving* : cohabitation ou colocation sous le même toit dans des résidences qui proposent de généraliser les standards des « résidences services » à tous les types de population en élargissant la gamme des espaces communs, rendant tout à coup ces investissements plus abordables.

129

L'externalisation de certaines fonctions ou services en dehors du logement individuel permet soit de réduire les surfaces de vie dans des environnements très contraints tout en garantissant l'accès aux services, soit de réattribuer l'espace intérieur à des usages plus nobles. L'externalisation peut même s'envisager dans l'espace urbain extérieur.

4.9 Habitat, travail et mobilités : nomadisme ou sédentarité ?

Un des grands bouleversements de ces dernières années a été la montée en puissance du télétravail. Bien que tous les emplois ne soient pas télétravaillables, on est passé pour ceux qui l'étaient d'une situation subie durant le confinement à une situation généralisée dans bon nombre de cas, avec ses conséquences en matière d'attentes ou d'usages des occupants-travailleurs sur les espaces concernés. Dans bien des cas, ces espaces sont le domicile, et dans une moindre mesure des espaces extérieurs au domicile, tiers lieux ou espaces de *co-working* que l'on peut trouver dans l'espace public mais de plus en plus

pensés comme des aménagements indispensables dans le cadre d'habitats collectifs. Par ailleurs, en fonction des avancées que connaîtront les protocoles de télétravail négociés au sein des entreprises ou des dispositions réglementaires qui pourraient être adoptées, il est envisageable que le phénomène de « tracance » mixant vacances et télétravail, évoqué sous le vocable *télétravel* dans le dernier focus sur le tourisme, prenne de l'importance. Peut-être un nouveau type de vacanciers qui viendra s'ajouter aux anciens *wooofers*¹¹⁵, en quête de lien social et en opposition aux rapports marchands, qui échangent nourriture et hébergement contre des heures de travail sur les lieux où ils voyagent ?

Au-delà du changement d'usage des lieux, ces pratiques viennent aussi bousculer les temps et l'organisation des journées, des déplacements, des prises de repas ou des modes de consommer plus généralement.

Dans le registre du temps de travail, les choses aussi évoluent. Si la rémunération reste encore très légitimement une des attentes dominantes vis-à-vis du travail¹¹⁶, associée à la variable « temps de travail » au sein d'une même équation, l'organisation de ce temps, hebdomadaire, mensuelle, voire annuelle peut varier. Sous l'influence de la seconde des aspirations exprimées, à savoir la contribution au bien-être personnel, les réflexions sur la semaine de quatre jours font leur chemin, d'autant plus vite que les tensions sur les secteurs professionnels sont fortes, comme on l'a vu récemment dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration. La manière de valoriser ce temps libre aura inévitablement des impacts sur la façon d'habiter et de se déplacer.

Enfin, sur le marché du travail, l'offre de travail en contrat court ou en intérim est associée classiquement à une forme d'emploi précaire. Or une plus grande attention portée par les individus aux conditions de travail et d'emploi et la recherche, notamment chez les jeunes générations, d'un équilibre entre le travail et la vie personnelle engendrent une plus grande réserve à se fixer dans l'emploi. Ces choix assumés¹¹⁷, au travers d'options pour des contrats courts, de démissions ou de ruptures conventionnelles, même s'ils restent minoritaires, peuvent rencontrer des échos favorables avec un repli du chômage, voire un retour au plein emploi.

La tendance dominante introduite par ces évolutions est que le nomadisme d'entreprise s'installe peu à peu. Une des conséquences réside dans de nouveaux modes de penser les bureaux : *flex bureau*, *flex office*, *agiloffice*... ou encore *sweet office* ou *slow workplace*, bureau « cocon », lorsque l'attention se porte sur les services annexes, dits de conciergerie,

¹¹⁵ De *WorldWide Opportunities on Organic Farms*

¹¹⁶ Cf. enquête de l'ObSoCo.

¹¹⁷ Cf : « Les générations entretiennent-elles un rapport différent au travail ? » - Dominique Méda et Patricia Vendramin, SociologieS, Théories et recherches – (mis en ligne le 27 décembre 2010). Les auteures précisent : « La jeune génération confirme l'évolution vers une conception « polycentrique » de l'existence, c'est-à-dire une conception de la vie et un système de valeurs organisés autour de plusieurs centres (le travail, la famille, les relations amoureuses, les loisirs, l'engagement...), l'équilibre des centres appartenant à chacun. Les jeunes recherchent une cohérence entre le travail et la vie en termes de sens et de valeurs, ce qui les amène, relativement souvent, à préférer l'insécurité dans un emploi qui a du sens plutôt que la stabilité dans un travail qui n'en a pas. ».

ou sur les besoins de confort et d'intimité susceptibles d'améliorer les conditions de travail et le bien-être au travail.

Dans certaines entreprises, la « super-mobilité » des salariés est même encouragée, au motif qu'elle alimente les échanges d'idées qui se pratiquent dans l'espace social, en dehors du bureau attitré. Certains vont jusqu'à compter 21 % de salariés n'ayant pas de bureau attitré, contre seulement 8 % de tous les actifs. Ça peut aller dans certains cas au choix d'une entreprise sans murs.

Les évolutions des organisations du travail conduiront-elles à un moindre besoin de transports lié à l'activité professionnelle ?

En partie sûrement : les ménages souhaitant réduire la pression représentée par le coût des transports dans leur budget viendront rejoindre ceux pour lesquels la recherche de la sobriété carbone est déjà une préoccupation. Pour mémoire, la distance domicile-travail arrive en tête dans les critères de choix pour 46 % des candidats au recrutement, selon une enquête de l'Agence de l'Attractivité de Normandie¹¹⁸.

Mais en partie seulement : rappelons que ce style d'organisation est loin d'être compatible avec de nombreuses fonctions occupées par des actifs qui restent contraints de se déplacer. Par ailleurs, les transports du quotidien vont bien au-delà des déplacements domicile travail et restent nécessaires pour accéder aux différents services.

Ainsi aujourd'hui, si les usagers font largement part d'une insatisfaction proportionnelle à l'allongement de leurs temps de transport et au sentiment d'éloignement, s'ils expriment une volonté de réduire l'impact écologique de leurs déplacements (91 %) ou de pouvoir se passer de voiture (76 %), moins de 20 % estiment que c'est facilement réalisable¹¹⁹.

La réduction des effets néfastes d'une hyper-mobilité carbonée sur l'environnement, sur la santé, sur les inégalités dans les territoires et le mal-être provoqué par la relégation, repose alors sur la manière d'aménager les espaces comme nous l'avons vu plus haut, mais également sur des offres de transport répondant à leurs différents besoins personnels et professionnels et faisant écho aux efforts de sobriété des individus.

Des réponses alternatives se développent peu à peu mais rivalisent encore difficilement avec la multitude de solutions technologiques de décarbonation plus ou moins innovantes, de sorte que l'équilibre entre sobriété et avancées technologiques a du mal à s'installer. Les techniques proposent de prolonger tant qu'il est possible les modèles actuels de la mobilité généralisée en remédiant aux nuisances environnementales mais en omettant les nuisances sociales et territoriales que génère l'inféodation au « tout voiture » : une voiture propre, très

¹¹⁸ « S'installer, vivre et travailler en Normandie » - enquête de Normandie Attractivité - 2019.

¹¹⁹ Cf. La fabrique de la Cité – sondage IPSOS « les déplacements des français » - janvier 2022 - <https://www.lafabriquedelacite.com/actualites/mobilites-bas-carbone-les-resultats-dune-enquete-dopinion-inedite/>).

intelligente, voire autonome, restera toujours une voiture¹²⁰, retardant les réflexions collectives autour d'une mobilité plus raisonnée et plus sobre.

Parmi ces réponses, on retrouve tous les modes de transport doux avec les adeptes du vélo, principalement en milieu urbain où les distances restent acceptables, désormais les vélotafeurs qui se rendent en vélo sur leur lieu de travail, les *free-floating* ou flottes de petits engins accessibles en libre-service..., qui posent encore souvent des problèmes de conflits d'usage sur les voies de circulation difficilement partagées.

En définitive, la rupture avec la tendance lourde de la mobilité sera une question d'acceptabilité sociale et culturelle de rompre avec un modèle que préfigurent peut-être les pratiques des plus jeunes générations privilégiant l'usage partagé de biens communs selon leurs besoins¹²¹.

4.10 Face à ces tendances, où se situent les attentes des Normands ?

Le Baromètre des territoires¹²² explore les attentes des Français. L'édition 2021 titre sur « la France du proche » et propose une analyse des résultats issus du panel des Normands interrogés.

Elle fait ressortir des motifs de satisfaction ou d'insatisfaction en lien avec les modes d'habitat dont voici quelques extraits :

Baromètre des territoires – Analyse de la région Normandie (novembre 2021)

*Les Normands, plus que la moyenne, ont le sentiment d'habiter un territoire où il fait **bon vivre** :*

- › 59 % ont choisi la vie qu'ils mènent (comme la moyenne des français)
- › 71 % (+1 pt) sont satisfaits de l'équilibre vie personnelle, professionnelle, familiale
- › 68 % (+2 pts) apprécient leur lieu de vie, 60 % (+3 pts) sont attachés à leur région, 57 % (+2 pts) à leur département, 55 % (+1 pt) à leur commune
- › 44 % (+ 8 pts, 1^{ère} région) apprécient leur lieu de vie pour sa situation **environnementale**
- › 69 % (+ 4 pts) se sentent en sécurité dans leur quartier

*Mais avec des nuances en termes de **solidarité** ou de citoyenneté :*

- › 46 % (+ 4 pts, 2^{ème} région) pensent que leurs voisins et eux vivent chacun de leur côté
- › 33 % (+ 6 pts, 1^{ère} région) ne pensent pas que les habitants prennent des initiatives individuelles ou collectives pour animer la vie locale

*Ils émettent de gros motifs d'insatisfaction en termes de **mobilité**, d'accès aux **services** et à l'**emploi** :*

- › 46 % (+ 4 pts) citent les transports comme défaut principal de leur région
- › 43 % (+ 8 pts) ne pensent pas que l'endroit où ils vivent est bien desservi en transports en commun
- › 43 % (- 7 pts, avant dernière région) jugent que l'accès aux soins est facile
- › 45 % (+ 9 pts, 3^{ème} région) pensent que les services publics disparaissent du lieu où ils vivent

¹²⁰ Le 1 l'hebdo - n° 318 « Quelles villes pour demain ? Vers des transports à la carte ? » - Florence Huguenin-Richard, géographe - 14 octobre 2020.

¹²¹ Cf. *supra* – Chapitre 3 – « La revue des tendances » - 2.3 – « les comportements évoluent »

¹²² Baromètre des Territoires éd.2021, publié par Elabe et l'Institut Montaigne avec la SNCF - 16 novembre 2021.

- › 48 % (+ 7 pts, 1^{ère} région ex-aequo) constatent qu'il est de plus en plus difficile de trouver un emploi

Ou encore des préoccupations importantes en termes **d'inégalités** ou de justice sociale :

- › 39 % (+ 8 pts, 1^{ère} région) placent le **pouvoir d'achat** comme 1^{ère} préoccupation devant la santé
- › 33 % (+ 4 pts, 1^{ère} région) sont systématiquement ou régulièrement à découvert le 18 du mois
- › 68 % pensent que la société est **injuste** mais le % baisse de 11 pts fin 2018 (gilets jaunes)
- › 17 % (+ 3 pts, 1^{ère} région) sont indignés par les **inégalités sociales**
- › 57 % (- 1 pt) mettent comme condition aux changements de modes de vie qu'ils soient équitablement répartis

Ils sont moins défiants :

- › Des normands **plus confiants** en leurs représentants politiques (22 %, + 3 pts, 1^{ère} région pour les députés, et 49 %, + 4 pts, 2^{ème} région pour les maires)

Enfin, ils partagent davantage les **urgences climatiques**, mais se heurtent aux contraintes comme ailleurs en moyenne :

- › Freinés faute de **moyens** financiers (mobilité propre, rénovation énergétique du logement)
- › Trouvent **compliqué** de savoir quoi faire pour protéger l'environnement
- › 56 % (- 1 pt) pensent que le **progrès** technique permettra que la terre reste viable

(Source : site ELABE - <https://elabe.fr/barometre-des-territoires-2021-la-france-convalescente-la-france-du-proche/>)

À partir de l'observation de l'ensemble de ces tendances, qui ne prétend en aucun cas à l'exhaustivité, on repère la grande diversité dans les attentes et dans l'appropriation individuelle des objectifs d'un habitat plus durable, de sorte que la trajectoire à suivre nécessitera des actions modulées, prenant appui sur les intentions vertueuses déjà ancrées.

○○○○○

Les acteurs de la gouvernance de l'habitat qui seront à même de mobiliser leurs compétences et de combiner leurs marges de manœuvre sont présentés ci-après.

Chapitre 4 - Gouvernance dans l'habitat

Les politiques de l'habitat sont complexes et mettent en œuvre de très nombreuses actions menées par de très nombreux acteurs. Mais elles sont assez souvent assimilées à celles du logement et de l'hébergement, ce qui révèle la prégnance nationale de la question du logement sur celle plus générale de l'habitat, symptomatique à bien des égards.

Aussi le thème du logement prendra inévitablement une part importante dans les développements qui suivent. Néanmoins, le CESER, dans son approche du système global de l'habitat, s'est attaché à donner une place conséquente aux autres domaines qui le composent, et s'est légitimement interrogé sur la capacité, dans la gouvernance actuelle, de prendre en compte de façon holistique la préservation et l'amélioration de la qualité de vie des habitants, à l'aube de défis environnementaux et démographiques imposant davantage de transversalité. Pour mémoire, les lois cadres relatives à la prise en compte des urgences climatiques ont été développées plus haut.

1. La gouvernance nationale

1.1 Cadre juridique du déploiement des politiques publiques : du logement à l'habitat

135

1.1.1 Les principales lois cadres

Les textes successifs qui régissent les politiques publiques de l'habitat se caractérisent par deux mouvements de fond en parallèle : le renforcement du lien entre urbanisme/logement, d'une part, la place des publics vulnérables et leur accès au logement social, d'autre part.

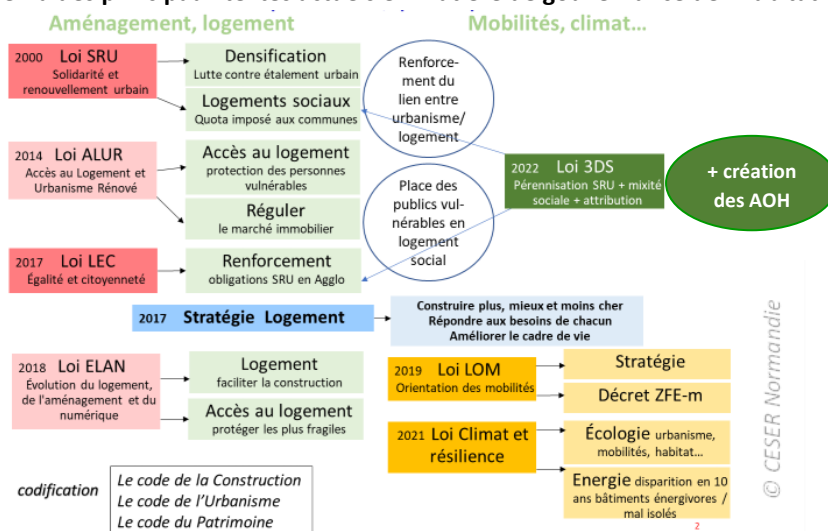
Dès l'année 2000, la loi SRU Solidarité et Renouvellement Urbain se soucie de densifier les espaces et de lutter contre l'étalement urbain ainsi que de développer les possibilités d'accès au logement d'un plus grand nombre en imposant aux communes un quota de réalisation de logement social sur leur périmètre. S'ensuivront deux lois :

- loi ALUR, Accès au Logement et Urbanisme Rénové en 2014, reprenant l'aspect fondamental du lien entre urbanisme et logement, insistant sur la protection des personnes vulnérables et leur accès à l'hébergement, et la régulation du marché de l'immobilier,
- puis la loi LEC, Loi Égalité et Citoyenneté en 2017, qui renforce les obligations de la loi SRU dans les agglomérations, récemment pérennisées par la loi 3DS, relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et à la Simplification et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale en 2022. Soucieux de renforcer la mixité sociale dans le logement, ce dernier texte crée par

ailleurs un statut d'AOH, Autorités Organisatrices de l'Habitat¹²³ dans le souci d'adapter les solutions aux particularités des territoires.

À partir de 2017, la stratégie nationale logement du gouvernement s'articule autour de trois piliers : construire plus, mieux et moins cher, répondre aux besoins de chacun, notamment les plus fragiles, et améliorer le cadre de vie sur tout le territoire. La loi ELAN, Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique de 2018 prévoit des dispositions pour faciliter la construction et permettre l'accès des plus fragiles au logement.

Schéma des principaux textes actuels en matière de gouvernance de l'habitat



1.1.2 Une prédominance de l'action publique sur le volet « logement »¹²⁴ de l'habitat

Si les lois successives sur 25 ans (urbanisme, habitat, intercommunalité) ont réduit les marges de manœuvre de l'État, celui-ci ne s'est jamais départi de ses compétences en matière de politique de logement. Il garde une maîtrise centralisée des outils financiers et réglementaires alors qu'ils doivent permettre, dans la théorie, la prise en compte locale d'enjeux économiques, sociaux, environnementaux.

- **Le zonage national** de toutes les communes selon le type A bis, A, B1, B2 ou C (ordre décroissant de tension entre l'offre et la demande) détermine le revenu maximum pour avoir droit à un logement social, au PTZ, Prêt à Taux Zéro, ou au PAS, Prêt d'Accession Sociale, le droit à une réduction d'impôt pour un bailleur (dispositif « PINEL ») et les plafonds des loyers à appliquer, ainsi que le droit à une déduction fiscale sur les revenus fonciers pour le bailleur d'un logement conventionné avec

¹²³ La loi 3DS a créé le statut d'AOH, octroyant des prérogatives nouvelles notamment en matière de zonage de l'investissement locatif et de renouvellement urbain. Les intercommunalités peuvent solliciter ce statut sous réserve de remplir quatre conditions : avoir approuvé un PLUI, être doté d'un programme local de l'habitat exécutoire, avoir conclu une convention intercommunale d'attribution et être délégataire des aides à la pierre. Actuellement, en Normandie, seule la Métropole de Rouen est dans ce cas de figure et pourrait y prétendre.

¹²⁴ Cf. *infra* Partie II – Chapitre 1 - cadre spécifique de la politique « logement » - Source : Zonage ABC : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c> et Zonage 1,2,3 : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-1-2-3>

l'ANAH, Agence Nationale de l'Habitat, le revenu maximum de son futur locataire et le loyer initial maximum.

- **Les outils financiers**, avec la définition et le financement des aides au logement : les aides non contingentées (aides personnelles, aides fiscales, aides à l'accession), et les aides programmées par des enveloppes nationales, réparties entre territoires (aides à la production et à l'amélioration des logements sociaux, aides à la pierre, politique de la ville et des quartiers). Le zonage des communes 1, 1bis, 2, 3 fixe les plafonds de loyer du logement social financé par les prêts aidés (Cf. *infra* – chapitre Logement)
- **Les outils règlementaires**, contribuant au respect de l'égalité de traitement sur le territoire : la définition des normes techniques et qualitatives d'habitabilité (performance énergétique, handicap...), les règles du logement social (plafonds de ressources et loyers, attributions, droits...), ainsi que les rapports locatifs dans le privé (baux, droits et obligations, encadrement des loyers).

C'est quoi une aide au logement ?

Les aides au logement se définissent comme l'ensemble des avantages financiers par des versements directs ou des réductions de dépenses accordés à deux types d'acteurs économiques :

- *aux consommateurs de services de logement, pour les aider à se loger,*
- *aux producteurs de service de logement pour les aider à investir (construction neuve ou amélioration de l'existant).*

Elles sont essentiellement financées par la puissance publique, l'État et les collectivités territoriales, et estimées à 37,6 milliards d'€ en 2020¹²⁵.

Les aides à la personne : *elles ont pour objet de « solvabiliser la demande pour permettre à tout ménage d'accéder à un logement correspondant à ses besoins, à un coût compatible avec ses revenus ». Elles allègent le coût du service de logement pour les locataires d'un logement ou résidents en foyer auxquels elles sont versées. Elles sont de 3 types :*

L'APL, Aide Personnalisée au Logement, liée au mode d'« aide à la pierre », c'est-à-dire au mode de financement accordé au bailleur public ou privé lors de la création du logement conventionné, l'ALF, Allocation de Logement Familiale, versée en raison de la situation familiale, et l'ALS, Allocation de Logement Social, versée dans tous les autres cas.

Les aides personnelles peuvent être complétées par d'autres fonds, comme le FNAL, Fonds National d'Aide au Logement, le FNPF, Fonds National pour les Prestations Familiales, par les collectivités locales ou par d'autres organismes publics...

Les aides à la pierre : *elles ont pour objet de « favoriser le développement de l'offre de logements ou l'amélioration de sa qualité ». Elles concourent au financement des investissements et vont aux producteurs de logements sous forme d'aides directes, dans le cas de subventions pour la construction ou l'amélioration de logements locatifs sociaux et des aides à l'amélioration de l'ANAH versées directement aux producteurs, ou sous forme d'aides indirectes, dans le cas de subventions aux établissements prêteurs destinées à financer le coût du prêt à taux zéro, dont le bénéficiaire final est l'emprunteur.*

Les aides fiscales : *il s'agit d'aides ne donnant pas lieu à des versements effectifs mais se traduisant par un « manque à gagner » pour le budget de l'État. Les organismes constructeurs de*

¹²⁵ Source : extrait du Rapport du compte du logement 2020 - <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr> (Cf. annexe tableau récapitulatif des aides fiscales produit par la Cour des Comptes)

logements sociaux sont par exemple exonérés d'impôt sur les sociétés. Les particuliers qui participent à la production de logements peuvent bénéficier d'aides fiscales autrement appelées « dispositifs de défiscalisation », dont la caractéristique est la forte évolutivité. La Cour des Comptes les a estimées en 2019 à un total de 17,4 milliards d'€ et elle estime que les aides fiscales, notamment celles destinées aux bailleurs privés, devraient faire l'objet d'une évaluation.

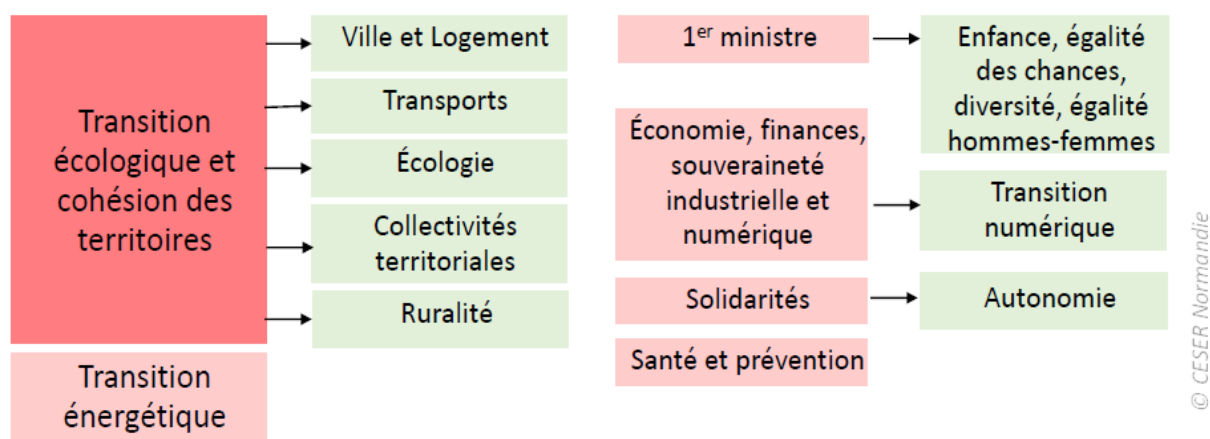
On peut citer parmi les principaux dispositifs d'investissement locatif : le CITE, Crédit Impôt Transition Énergétique, récemment remplacé par une prime de transition énergétique « MaPrimeRénov » dépendant des ressources et des dépenses prévues, les réductions d'impôts Denormandie, destinées à l'acquisition et la rénovation de l'ancien dans l'une des 222 villes du programme Action cœur de ville, ou Pinel, destinées à l'investissement dans le neuf ou la réhabilitation destinée à atteindre les performances techniques du neuf.

Les avantages de taux : Il s'agit par exemple des prêts à taux réduit, inférieurs aux taux du marché, ou à taux zéro accordés par l'État aux organismes de logement social parce que financés par les dépôts du livret A, ou des prêts ou subventions accordées au titre du « 1 % logement » financé par la participation des entreprises à l'effort de construction. Les constructions de logements sociaux peuvent également bénéficier de taux réduit de TVA, d'une exonération temporaire de TFPB, Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties.

L'Etat s'appuie sur les collectivités locales qui, soit disposent de compétences propres, soit sont ses partenaires « obligés » en tant que délégataires de compétences, ou contributeurs, ou coproducteurs de sa politique.

1.1.3 L'organisation gouvernementale

Dans les différents domaines de l'habitat, la gouvernance s'organise dans l'actuel gouvernement autour des principaux champs suivants :



Dans le quinquennat débuté en 2022, on constate le regroupement des deux anciens ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, au sein duquel la Ville et le Logement relèvent du même ministre délégué, ainsi que l'apparition d'un ministère de la Transition énergétique : cela souligne la place prépondérante accordée de fait aux politiques environnementales dans notre champ d'étude.

1.2 Déploiement des politiques publiques nationales sur le territoire

1.2.1 L'État sur les territoires : le rôle des Préfets

Le **Préfet** représentant l'État en région et dans les départements, est chargé de déployer les priorités de l'État, avec une mission importante relative à l'impulsion de la transition écologique dans les territoires et de la politique de cohésion territoriale, et bien entendu à la déclinaison des politiques en matière d'habitat, passant pour un certain nombre d'entre elles par des AAP, Appels À Projets nationaux, ou des AMI, Appels à Manifestation d'intérêt. Il relaye donc les grands changements auprès des acteurs locaux, via les AAP ou AMI, il assure la répartition des enveloppes financières nationales, et il est par ailleurs le garant de l'ensemble des volets réglementaires.

Selon les dominantes, 2 directions régionales et 2 types de directions départementales se répartissent les attributions. Au niveau régional :

- la DREAL, Direction Régionale de l'Environnement, Aménagement, Logement, en charge du logement, des bâtiments et construction, de l'aménagement du territoire et des sites et paysages,
- la DREETS, Direction Régionale de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités, en charge du volet solidarités et cohésion sociale et de la politique de la ville, de l'économie, du travail et de l'emploi

139

et parallèlement au niveau départemental :

- les DDTM, Directions Départementales des Territoires et de la Mer (ou DDT en l'absence de littoral)
- les DDETS, Directions Départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités.

À noter que dans le domaine particulier du logement, le rôle de la DREETS s'est trouvé renforcé depuis le « *plan logement d'abord* » qui redonne priorité à l'articulation du parcours résidentiel des sans-abris, entre la sortie de l'hébergement, l'accès et le maintien dans le logement.

Il nous est apparu, lors des auditions, que l'instance formelle de discussion entre la DREAL et la DREETS, au niveau du CRHH, Comité Régional de l'Hébergement et de l'Habitat, animé par le Préfet de région, n'aborde pas ces sujets sur le fond de façon récurrente et structurelle. Ce manque de vision croisée ne permet pas l'élaboration d'une politique qui garantirait une approche économique et sociale, ensuite déclinée de façon équitable sur l'ensemble du territoire.

1.2.2 Les enjeux sociaux dans l'habitat sont-ils plus largement partagés et comment ?

Toujours dans le domaine du logement, le CRHH est l'enceinte de programmation dans laquelle le contingent des aides à la pierre définies au niveau national par l'État est réparti

entre les territoires qui expriment leur besoin de logements sociaux. Le Préfet organise la concertation lorsque les attentes excèdent les capacités financières disponibles en région, en tenant compte d'enjeux au niveau régional. La tenue d'un tableau de bord des politiques du logement par la DREAL permet de suivre les constructions/aménagements avec des indicateurs¹²⁶ utiles au pilotage de la politique du logement en région au sein du CRHH. C'est également le lieu de veille sur la consommation du foncier et le respect du scénario de sobriété en matière d'artificialisation.

La gouvernance du CRHH va évoluer prochainement vers une co-présidence État/collectivités, de nature à transformer la démarche de concertation, qui s'apparente à l'heure actuelle à un échange itératif pour mesurer les écarts entre les trajectoires proposées pour chaque territoire et leur réalisation.

Il serait judicieux qu'à l'occasion de cette évolution, les problématiques sociales et d'offre de logements puissent être traitées globalement, avec des critères discutés en commun et hiérarchisés dans un objectif d'équité entre territoires en conformité avec l'esprit de la loi.

1.2.3 L'État sur les territoires : le rôle de l'ANCT

L'**ANCT**, Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, est devenue depuis 2020 le partenaire incontournable des collectivités¹²⁷ qu'elle accompagne pour mener à bien leurs projets de territoire, en incitant à coordonner l'ensemble des politiques de développement et en apportant l'ingénierie nécessaire si besoin. C'est l'outil au service de la relation entre l'État et les collectivités, qui mène son action au plus près du terrain, les délégués de l'ANCT étant placés auprès des préfets de départements (secrétariat général et DDTM)

L'échelon régional est celui où sont coordonnées les différentes sources de financement des projets de territoire ainsi que l'action des grands opérateurs nationaux, partenaires de l'ANCT que sont l'**ADEME**, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, la **Banque des Territoires**, direction de la caisse des dépôts et consignations, le **CEREMA**, Centre d'études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement.

1.2.4 Un cadre simplifié et des outils davantage « sur mesure »

Parmi les documents cadres de la contractualisation, citons à titre principal les documents suivants :

- le **CPER**, Contrat de Plan Etat/Région, des plus structurants à l'échelle régionale,

¹²⁶ Voir Partie II – Chapitre 1 : données régionales sur le logement

¹²⁷ Selon le rapport d'activité 2021 de l'ANCT : 732 projets accompagnés, dont 167 subventions et 565 expertises, pour 30 % auprès de villes, 64 % auprès d'EPCI. 60 % des territoires ont moins de 20 000 habitants, 25 % entre 20 000 et 50 000 habitants, et 15 % plus de 50 000 habitants.

- le **CRTE**, Contrat de Relance et de Transition Écologique¹²⁸, portant sur des périmètres où les acteurs locaux se regroupent au sein d'un projet de territoire. Il a vocation à regrouper, à l'échelle du territoire de projet, l'ensemble des contrats signés entre l'État et les collectivités ainsi que les dispositifs d'accompagnement de l'État à destination des collectivités territoriales, dont le financement est renforcé par les crédits du plan de relance sur les 2 ans du plan à l'horizon 2022. Il regroupe ou se substitue donc aux contrats de ville passés sur les périmètres QPV, Quartiers Politique de la Ville, aux contrats de transition écologique, aux contrats de ruralité devenus CRRTE, Contrats Ruraux de Relance et de Transition Écologique.

Ce dernier contrat introduit une simplification du paysage contractuel pour les acteurs locaux. Depuis la loi ELAN de fin 2018, l'État avait déjà introduit la possibilité pour les intercommunalités engagées dans la redynamisation de leur territoire, de contractualiser avec l'État une **ORT**, Opération de Revitalisation du Territoire, au sein de laquelle ont pu être refondues les conventions issues d'AAP et d'AMI, de même que les contrats passés au titre du **NPNRU**, Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain consacré à la cohésion sociale, l'économie, l'emploi et le renouvellement urbain dans les QPV, accompagné sur financements spécifiques par l'**ANRU**, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, ou au titre du **PNRQAD**, Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés.

Désormais, lorsque les acteurs locaux concluent un CRTE, ils peuvent y intégrer les programmes et dispositifs plus anciens liés à la stratégie de revitalisation des territoires, des différents ministères, lancés sur les **ZRCV**, Zones de Revitalisation des Centres-Villes : il peut s'agir des AAP nationaux comme « **Action cœur de ville** »¹²⁹ ou « **Petites villes de demain** »¹³⁰, ou des AMI comme « **centre bourg** ». Le dispositif ZRCV a pour corollaire les **ZORCOMIR**, Zones de Revitalisation des Commerces en Milieu Rural, créées dans le cadre de la mission Agenda rural, visant des communes de moins de 3 500 habitants.

Les territoires ruraux peuvent aussi bénéficier du programme de l'ANCT « Territoires d'industrie » pour revitaliser leurs activités économiques. Par ailleurs, un AAP « friches » permet la reconversion des friches foncières notamment pour créer des logements.

Enfin, parmi les autres ressources des acteurs locaux, citons

- celle de l'**ANAH**, Agence Nationale de l'Habitat, qui s'engage aux côtés des collectivités territoriales pour leur permettre de déployer une politique d'amélioration de l'habitat privé dans le cadre d'OPAH, Opérations Programmées pour l'Amélioration de l'Habitat, et qui lutte contre la précarité énergétique dans

¹²⁸ En 2021, l'ANCT a accompagné l'élaboration de 486 CRTE, soit 66 % des 732 projets.

¹²⁹ Concerne actuellement les centres de 234 villes moyennes sur 222 territoires, et est prolongé jusqu'en 2026. Cf. cartographie https://raw.githubusercontent.com/cget-carto/c2v/master/img/ACV_CARTO_sept18.jpg.

¹³⁰ Concerne 1 600 communes de moins de 20 000 habitants exerçant des "fonctions de centralité".

l'habitat privé par l'accompagnement des ménages dans la rénovation énergétique de leur logement avec le programme « **habiter mieux** »¹³¹.

- Celle des **EPF**, Établissements Publics Fonciers, qui accompagnent les collectivités territoriales pour faciliter l'aménagement à travers l'acquisition et le portage du foncier dans le respect du code de l'urbanisme. Il propose des services d'ingénierie foncière, d'études de stratégie foncière et d'accompagnement des travaux si nécessaire (démolition, dépollution...). Dans le cadre d'un PPI, Programme Pluriannuel d'Investissements, il procède à l'acquisition de foncier qu'il revend *a minima*, permettant de réduire le déficit des opérations d'aménagement des collectivités ou de monter des opérations de logement social ou socialement abordable.

1.2.5 Des évolutions en cours dans la gouvernance

On peut relever une certaine volonté de l'État de s'appuyer sur ses services déconcentrés et ses agences pour faire évoluer la logique d'AAP vers des outils d'accompagnement plus localisés, prenant davantage en compte les particularités des territoires et les projets locaux. Le point commun entre tous ces dispositifs et le nouveau cadre contractuel, outre le fait de comporter des actions d'amélioration de l'habitat, c'est d'engager la concertation sur une stratégie de l'habitat à l'échelle d'un territoire entre toutes les parties prenantes au projet, publiques comme privées, sachant que certains de ces dispositifs comportent des effets juridiques, fiscaux, commerciaux, financiers spécifiques¹³².

En ce qui concerne la question de l'évaluation qualitative des effets des politiques locales de l'habitat sur le « mieux habiter », au-delà des objectifs quantitatifs de réalisation de logements ou d'accès au logement, elle reste très peu lisible, en tout état de cause sans prise de hauteur.

En effet, il subsiste un cloisonnement, comme indiqué plus haut, entre directions régionales selon leurs missions respectives, la DREAL étant positionnée sur l'offre et le respect des obligations réglementaires, la DREETS sur les questions de mixité sociale ou de mixité intergénérationnelle.

Par ailleurs, les acteurs locaux remettent régulièrement en cause la robustesse des outils de diagnostic des besoins pour asseoir les stratégies locales à moyen/long termes, actuellement basés sur un modèle intégrant les données démographiques prévisionnelles

¹³¹ L'aide le d'ANAH « habiter mieux » vise à financer des travaux de rénovation globale, grâce à une subvention pour les travaux et une aide forfaitaire par logement. Il regroupe plusieurs types d'aides, dont MaPrimeRénov' visant à opérer un gain énergétique significatif.

¹³² Par exemple, l'éligibilité à des dispositifs de défiscalisation pour l'investissement locatif visant la réhabilitation de l'habitat (ORT : accès prioritaire aux aides de l'ANAH, éligibilité au « Denormandie dans l'ancien », dispenses d'autorisations d'exploitation commerciales, renforcement du droit de préemption urbain ou de suspension de projets commerciaux périphériques...)

de l'INSEE, sachant que le pilotage est annuel et s'opère dans le cadre d'enveloppes contraintes, souvent considérées comme insuffisantes par les collectivités.

Il s'agit de deux points de vigilance importants, d'autant que la gouvernance doit être à la hauteur des défis plus complexes posés à l'habitat dans le cadre élargi de l'étude, dépassant la question du logement.

2. La gouvernance en région : organisation

2.1 Les EPCI : un rôle accru et majeur

Au fil de l'évolution du cadre juridique de l'habitat et des étapes de décentralisation, on observe un rôle croissant dévolu aux EPCI dans les politiques locales de l'habitat et particulièrement du logement et de l'urbanisme à la faveur de glissements progressifs vers les échelons infra-territoriaux, là où l'offre d'habitat devrait rencontrer la demande.

Parmi les principales compétences, les 4 suivantes confèrent désormais aux EPCI une marge de manœuvre dans la production de logements, dans l'équilibre social de l'habitat, dans la résorption de l'habitat insalubre et dans la maîtrise foncière, même si ce sont les communes qui gardent la main sur l'urbanisme et la délivrance des permis de construire :

- les PLH, Programmes Locaux de l'Habitat, dont l'élaboration et la mise en œuvre reviennent aux EPCI¹³³ : ce sont les documents stratégiques de programmation établis après un diagnostic des mécanismes locaux de l'habitat, retraçant le projet territorial de la collectivité sur 6 ans, fixant ses priorités en termes de besoins en logement et en hébergement, de mixité sociale, de renouvellement urbain..., et décliné à l'échelle des communes pour leur servir de feuille de route en tant qu'outil de référence des politiques urbaines et territoriales,
- les PLU, Programmes Locaux d'Urbanisme, devenus PLUi (intercommunaux) avec la loi ALUR pour les communautés de communes et d'agglomération : ils déterminent les priorités en matière d'occupation des sols, et peuvent tenir lieu de PLH,
- les EPCI disposant d'un PLH peuvent solliciter une délégation de l'État pour l'attribution des aides à la pierre, finançant le parc locatif social, les places d'hébergement, et l'amélioration de l'habitat privé,
- le SCoT, Schéma de Cohérence Territoriale, est à la fois une démarche politique et un outil de planification à 15 à 20 ans, qui mobilise l'ensemble du territoire (élus,

143

¹³³ PHL : obligatoire pour les métropoles (loi MAPTAM), les communautés urbaines (+ de 250 000 habitants), les communautés d'agglomération (+ de 50 000 habitants et ville centre de + de 15 000 habitants, ou + de 30 000 habitants avec chef-lieu de département), et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat (+ de 30 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, le PLH étant optionnel pour les autres, qui n'ont que la compétence obligatoire d'aménagement de l'espace). La stratégie couvre les parc public et privé, la gestion du parc et des constructions nouvelles, les populations spécifiques (Source : <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/>).

acteurs institutionnels, société civile, ...). Il oriente l'organisation des espaces et définit les équilibres entre eux, et met en cohérence les politiques sectorielles dans les champs variés de l'urbanisme, l'habitat, l'économie, l'environnement, les déplacements...

Par ailleurs, la loi ALUR a introduit une compétence en matière d'attribution de logements sociaux. Les EPCI créent une CIL, Conférence Intercommunale du Logement qui fixe par convention avec l'État les engagements des partenaires (CIA, Convention Intercommunale d'Attribution des logements sociaux).

Enfin, à l'échelle des métropoles, des compétences sont renforcées avec la possibilité de délégations des compétences de l'État pour 6 ans dans le domaine des aides à la pierre, de la garantie DALO, du Droit Au Logement Opposable et la gestion du contingent de logements réservés dont dispose l'État ainsi que le suivi des personnes sans domicile dans leur parcours d'accès à l'hébergement et au logement.

Le rôle des EPCI est donc déterminant localement dans la définition des orientations sur les territoires et leur mise en oeuvre, aux côtés de l'État qui garantit les objectifs « socles ». Les EPCI doivent en respecter le cadre contraignant : une cohérence dans la satisfaction du besoin en logement et en hébergement, une adaptation aux problématiques et besoins diversifiés des territoires, la programmation des aides publiques au logement et la garantie des principes d'attribution des logements locatifs sociaux.

144

Mais l'intensité de leur implication et le rythme d'avancement dans l'établissement des documents cadres stratégiques des politiques de l'habitat peut désormais leur permettre de réunir les conditions pour devenir AOH, et ainsi obtenir des marges de manœuvre permettant d'adapter davantage les moyens d'action aux particularités de leurs territoires.

2.2 L'échelon départemental

De par ses compétences dans le domaine de l'action sociale et des solidarités, le Département contribue fortement à la composante logement de la politique de l'habitat, plus particulièrement à destination des publics spécifiques¹³⁴ ainsi qu'à la gestion du FSL, Fonds Solidarité Logement, en apportant l'aide de la collectivité à chaque personne en difficulté pour accéder au logement, s'y maintenir et faire face aux dépenses courantes.

Il est le principal acteur des parcours résidentiels des publics les plus en difficulté. Il définit le PDALHPD, Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées, en articulation avec l'État. Ce plan vise à répondre aux objectifs de la stratégie nationale «un toit pour tous» : accès à l'hébergement, au logement, maintien dans le logement, et accompagnement des publics. Il est complété par le PDLHI, Plan Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne.

¹³⁴ Par exemple, les personnes âgées, les jeunes travailleurs, les étudiants.

Il établit le SDAGDV, Schéma Départemental d'Accueil des Gens Du Voyage, fixant les objectifs et conditions de la sédentarisation locative et la gestion des aires de grand passage dont la réalisation conforme au schéma départemental s'impose aux communes de plus de 5 000 habitants.

Enfin, le Département doit élaborer un PDH¹³⁵, Plan Départemental de l'Habitat, pour une durée de 6 ans, conjointement avec l'État et les EPCI ayant adopté un PLH, dont la finalité est de mettre en cohérence toutes les politiques locales de l'habitat à l'échelle départementale, que les territoires soient couverts ou non couverts par des PLH ou par des SCoT. Son objet est de contribuer à lutter contre les inégalités territoriales en matière d'habitat et sa vocation est de se prolonger à travers un dispositif d'observation de l'habitat dans le département. Le PDH est d'autant plus important qu'il est censé donner des orientations aux territoires non dotés de PLH ou de SCoT.

2.3 L'échelon régional : du logement... à l'habiter

C'est à cet échelon de territoire qu'on embrasse plus largement les différentes thématiques de l'habitat. La Région allie en effet des compétences de droit commun en matière d'énergie/climat déjà décrites plus haut (Cf. § 1.4 consacré aux données et enjeux du climat dans l'habitat), de développement économique, de politique foncière, de transport, d'environnement et d'espaces naturels, d'infrastructures réseaux, ou encore de logement des jeunes... Elle intervient également sur les sites urbains en difficulté dans le cadre de la politique de la ville et des quartiers prioritaires. Par ailleurs, le FRADT, Fonds Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, peut venir en soutien de projets dans le cadre de politiques contractuelles d'accompagnement des EPCI, de type Contrats de Territoire.

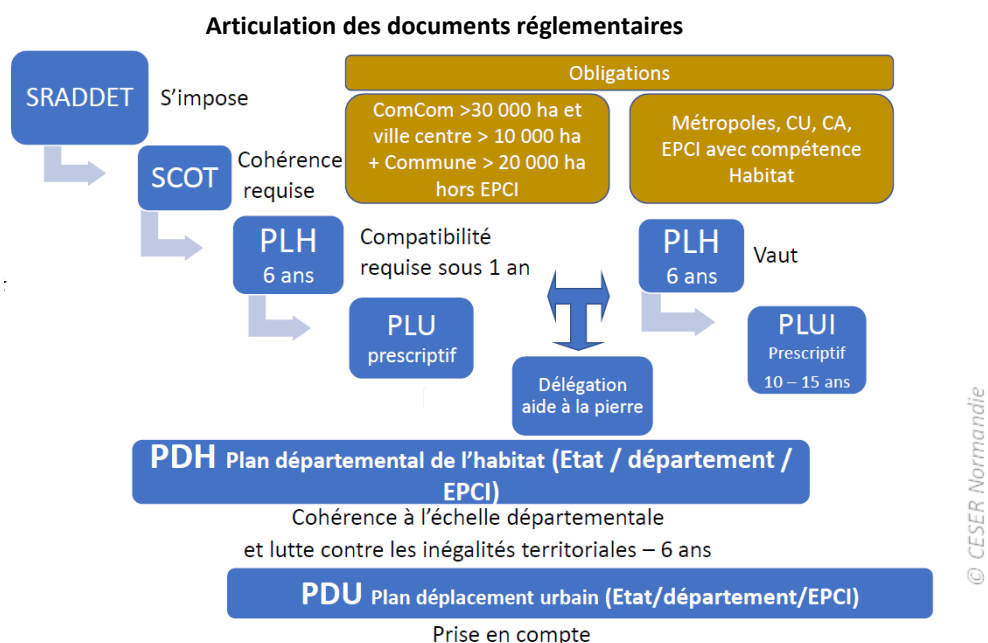
Mais c'est dans le cadre de l'élaboration des SRADDET, introduit par la loi NOTRe dans les attributions de la Région, que la Région est amenée à formuler une vision politique de ses priorités en matière d'aménagement du territoire qui poseront le cadre de l'ensemble des dimensions des politiques de l'habitat.

¹³⁵ L'élaboration des PDH a été rendue obligatoire aux termes de la loi ENL portant Engagement National pour le Logement de 2006.

3. Articulation des documents réglementaires

3.1 La hiérarchie des normes : un système complexe d'articulation des documents réglementaires

A l'échelle locale, le PLH donne le « LA », accordant ainsi une marge de manœuvre relative à l'ensemble des acteurs locaux qui contribuent à son élaboration : il s'impose en effet au PLUi qui en découle en matière d'urbanisme (ou vaut parfois PLUi), sa compatibilité au PLH est requise dans un délai d'un an après approbation du PLH dont le programme d'action doit être décliné à l'échelle de la commune. En d'autres termes, le législateur entend placer l'urbanisme « au service » de l'habitat et de la mixité sociale urbaine et rurale.



Depuis la loi SRU, le poids du PLH s'est renforcé dans la mesure où il est associé de plus en plus étroitement aux autres documents de planification territoriale d'échelle supérieure. Même si les échelles de territoire sont différentes, la compatibilité du PLH avec le SCoT est désormais requise, le SCoT se devant lui-même d'être compatible avec les règles générales du SRADDET dont les objectifs s'imposent *in fine* à tous les documents locaux d'urbanisme.

3.2 Le cas particulier de la politique de la ville

Il est un domaine dans lequel les orientations de la politique nationale prévalent dans les territoires et qui dispose de canaux de financements spécifiques : celui de la politique de la ville ciblée sur les quartiers prioritaires, relevant du NPNRU, nouveau programme national de renouvellement urbain. Elle vise à soutenir les quartiers présentant des

dysfonctionnements urbains, à lutter contre la ségrégation, à réduire les inégalités territoriales.

L'État définit par décret le zonage des périmètres concernés en fonction de critères sociaux comme la concentration de la pauvreté, la concentration de « grands ensembles » d'habitat social ... avec 2 types de périmètres :

- les quartiers d'intérêt régional, dans lesquels les interventions sont définies dans un « contrat de ville » associant les collectivités, les bailleurs sociaux et l'ANRU, Agence Nationale de Renouvellement Urbain, établissement public industriel et commercial en charge du financement et de l'accompagnement de la transformation de quartiers de la Politique de la ville dans toute la France,
- les quartiers d'intérêt national qui font l'objet d'une programmation spécifique choisie par l'Etat et d'une enveloppe nationale de l'ANRU fléchée.

Ces quartiers bénéficient des mécanismes de redistribution et de solidarité entre communes tels que définis par la loi SRU.

En conclusion, le cadre de la gouvernance dans les politiques de l'habitat a évolué pour donner la possibilité aux acteurs locaux d'exprimer des choix et de définir des stratégies qui soient adaptées à l'hétérogénéité des situations et des besoins locaux, au sein d'une même région, avec des lieux de coordination et de cohérence globale visant l'équité de traitement entre les habitants.

147

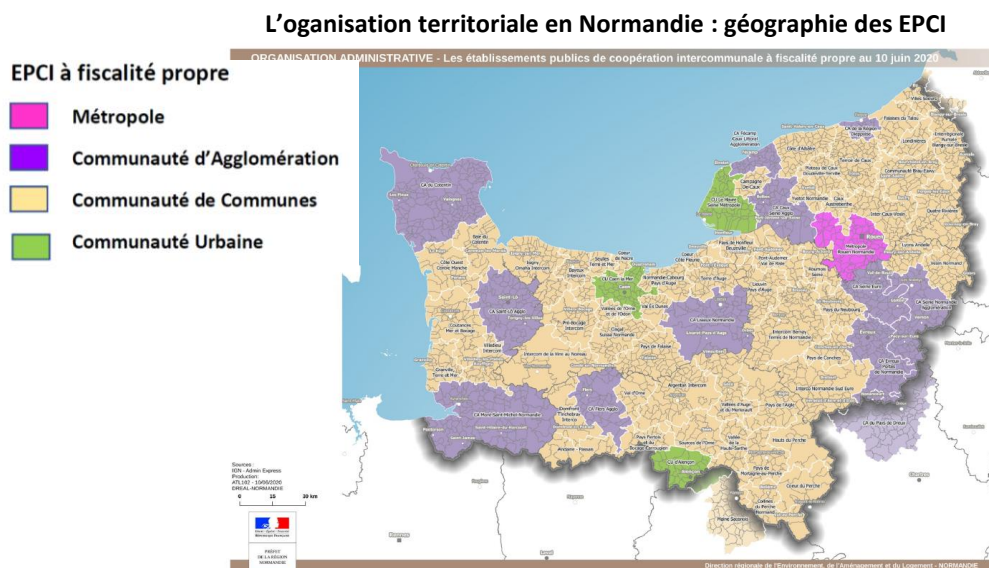
Cet exposé fait néanmoins transparaître la complexité dans l'articulation des documents réglementaires, et l'immense corpus de dispositifs d'accompagnement avec chacun leurs règles... Cela pose d'emblée la question de la capacité réelle de tous les acteurs de terrain de faire les choix et de piloter et d'évaluer leurs actions, d'autant que les EPCI, chaînons territoriaux importants, sont des structures relativement récentes : ils ne disposent pas tous ni d'observatoires pour diagnostiquer les besoins, ni de l'ingénierie nécessaire pour contruire et hiérarchiser les projets.

4. Les autres acteurs principaux des politiques de l'habitat en Normandie

Une fois posé le cadre global de la gouvernance dans l'habitat, intéressons-nous à la situation en Normandie, au travers des dynamiques construites par l'État et les différentes collectivités territoriales, d'une part, et par les opérateurs régionaux présents sur le territoire, d'autre part, sachant qu'un certain nombre d'entre eux ont été auditionnés par le CESER.

4.1 État, collectivités territoriales et politiques de l'habitat en Normandie

Pour mémoire, la Normandie compte 69 EPCI à fiscalité propre, dont 1 métropole, 3 communautés urbaines, 11 communautés d'agglomération, 54 communautés de communes.

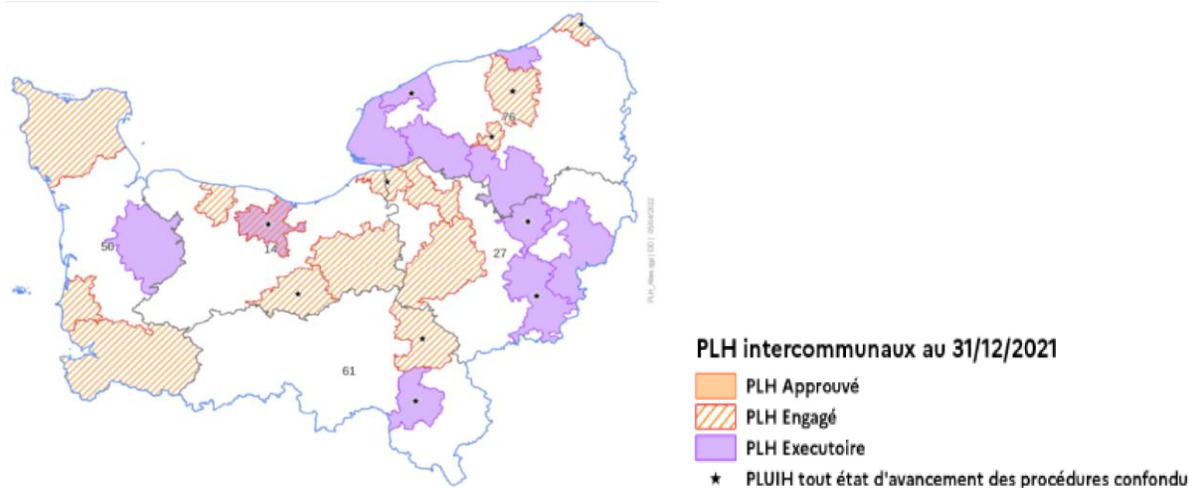


148

4.1.1 Des dynamiques variables selon les territoires en matière de compétence « habitat »

On a pu constater un engagement variable des collectivités dans le déploiement de stratégies concertées de l'habitat selon les territoires. En 2020, seuls 68 % des Normands répartis dans 1 203 communes sont ainsi couverts par une procédure de PLH ou PLUi valant PLH, soit 14 PLH et 10 PLUi engagés, soit encore presque 1/3 de normands non couverts.

État des PLH au 31 décembre 2021 en Normandie

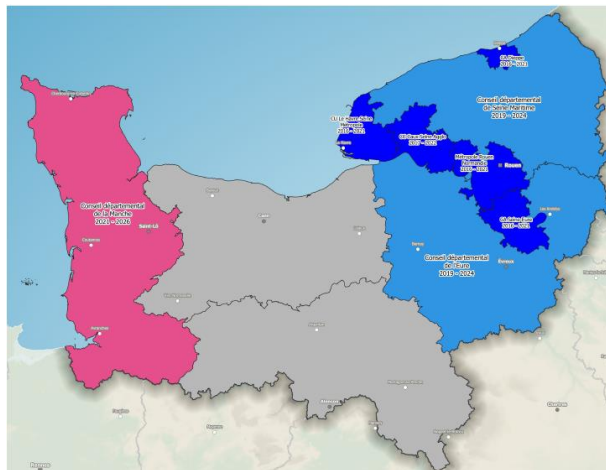


Source : Rapport d'activité 2021 du CRHH Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement normand

Par ailleurs, **seuls 3 départements sont couverts par un PDH**, l'Eure, la Manche, et la Seine-Maritime, 1 est en cours dans l'Orne, et il n'y a pas de démarche engagée dans le Calvados, chaque Département déployant ses propres objectifs au sein de ces documents.

Territoires délégataires des aides à la pierre

Au regard des démarches engagées par les départements et par les EPCI, compétents en matière d'habitat et disposant d'un PLH, pour solliciter les délégations des aides à la pierre auprès de l'État, là aussi la situation est assez hétérogène puisqu'on trouve en Normandie 8 territoires concernés : la Métropole Rouen Normandie, la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, les communautés d'agglomération Dieppe Maritime, Seine-Eure et Caux-Seine agglo, les conseils départementaux de l'Eure et de la Seine-Maritime, ainsi que plus récemment celui de la Manche, sur les périmètres où les EPCI ne disposent pas de PLH.



Cette différence d'engagement dénote des choix politiques propres des collectivités en matière de coordination des politiques de l'habitat. Faut-il y voir un écueil possible dans l'équité de traitement entre les habitants ? En tout état de cause, c'est une des quatre conditions à remplir pour penser revendiquer le statut d'AOH et les possibilités d'aménager le zonage de l'investissement locatif sur un territoire.

149

Pour mémoire, ce type de délégation s'opère sur volontariat, via un conventionnement avec l'Etat sur 6 ans, emportant la possibilité pour les collectivités de piloter les aides de l'Etat en faveur du logement social, et constitue un levier financier pour les PLH des collectivités, destiné à la construction, l'acquisition, l'amélioration, la démolition de LLS, Logements Locatifs Sociaux, et à l'amélioration de l'habitat privé via les financements de l'ANAH. Les collectivités rencontrées ont souligné la plus-value de cette disposition pour piloter la production et l'amélioration du logement. Elles évoquent que c'est un outil au service de la politique qu'elles souhaitent mener en matière d'équilibre social de l'habitat sur leur territoire, même si l'Etat conserve un rôle décisionnel important. Elles en ont souligné l'effet levier et l'intérêt d'assurer des équilibres aux différentes échelles et n'ont pas signalé de risque particulier de brouillage dans la lisibilité des compétences ou de crainte vis-à-vis d'un désengagement financier de l'Etat en matière de politique de l'habitat.

Au cours des auditions menées, il ne nous a pas été permis d'appréhender les limites ou contraintes imposées par ces conventionnements, qui pourraient expliquer l'absence d'engagement dans ces démarches, faute d'avoir pu recueillir l'expression des partenaires. C'est le cas notamment pour les 2 départements non délégataires, l'Orne et le Calvados, celui-ci ne disposant pas non plus de PDH. Ils ont été invités à s'exprimer mais n'ont pas participé aux auditions en table ronde.

4.1.2 Des dynamiques d'engagement à l'œuvre dans les AAP ou AMI d'Etat

En ce qui concerne la dynamique d'engagement dans les AAP ou AMI lancés par l'État en matière de revitalisation des territoires et d'amélioration de la qualité de vie, la situation en Normandie est également variable. On trouve en annexe la cartographie régionale des différents programmes. À ce jour, en Normandie, on dénombre :

- 12 sites participant au programme ACV, Action cœur de ville, visant le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes,
- 160 sites participant au programme PVD, Petite ville de demain, permettant aux petites villes de moins de 20 000 habitants d'améliorer le cadre de vie en milieu rural,
- 34 ORT, Opérations de revitalisation du territoire, visant à porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, dont 6 dans le Calvados, 12 dans l'Eure, 2 dans la Manche, 5 dans l'Orne, et 9 en Seine-Maritime. S'y rajoutent 10 ORT interdépartementales et interrégionales sur des bassins de vie à cheval entre la Seine-Maritime et la Somme dans les Hauts-de-France.

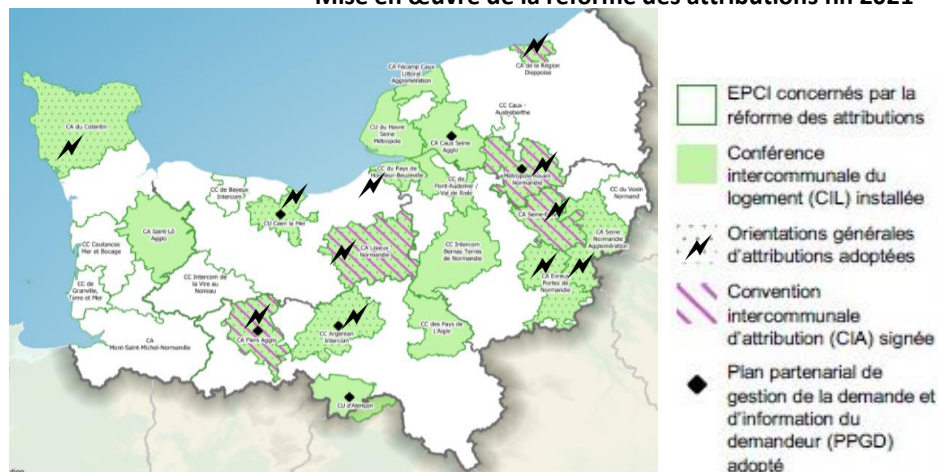
Cette dynamique est importante mais présente des limites : elle contraint les porteurs de projets dans des axes prédéterminés, qui ne correspondent pas toujours à leurs priorités, et leur demande des compétences et des moyens d'ingénierie dont ils ne disposent pas toujours, les obligeant à renoncer.

150

4.1.3 Une mise en œuvre très progressive de la réforme des attributions de logements sociaux

En matière de logement social, 26 des 69 EPCI en Normandie sont soumis à l'obligation de PLH, dont ceux disposant de la compétence habitat et un QPV, et à ce titre, sont concernés par la réforme de gestion de la demande et des attributions des logements locatifs introduite en 2014 par la loi ALUR et complétée jusqu'en 2019 par la loi ELAN. On observe que dans ce domaine aussi, la mise en place des CIL, conférences intercommunales du logement destinées à favoriser une approche plus partenariale des attributions, en veillant à une plus grande mixité sociale des villes et des quartiers sociaux, présents sur 21 des 26 EPCI concernés, se fait à un rythme très variable selon les zones.

Mise en œuvre de la réforme des attributions fin 2021



Source : Rapport
d'activité 2021 du CRHH
Comité Régional de
l'Habitat et de
l'Hébergement normand

Ceci n'est pas sans conséquence pour les habitants dans les QPV.

62 Quartiers Prioritaires de la Ville en Normandie répartis sur 21 EPCI



La Normandie compte 62 QPV, dont 6 QPV d'intérêt national, Lisieux, Evreux, Val de Reuil, Cléon, Hauts de Rouen, Petit-Quevilly, avec des financements de l'ANRU « fléchés », et 16 QPV d'intérêt régional, Cherbourg, Flers, l'Aigle, Caen, Honfleur, Le Havre, Dieppe, Canteleu, Sotteville, Saint-Etienne du Rouvray, Oissel, Elbeuf, Pont-Audemer, Argentan, financés par le biais des contrats de ville.

La mise en regard de la cartographie des QPV en Normandie indique les zones sur lesquelles les CIL ne sont pas totalement déployées pour les habitants des 62 QPV normands, alors que leurs demandes et leur information sont pourtant censées être facilitées par cette réforme.

4.1.4 Spécificité de l'échelon départemental en Normandie

À l'échelle des départements, leur plus-value en matière d'habitat tient au fait qu'ils ont la possibilité d'articuler les politiques locales de l'habitat avec la politique sociale dont ils ont la responsabilité sur leur territoire. Leur implication est notamment destinée à assurer une cohérence de traitement et à donner des orientations sur les territoires non couverts par des PLH, dans un souci d'équité de la qualité de l'habitat de l'ensemble de la population, ou en quelque sorte, d'aménagement qualitatif du territoire. Leur rôle est particulièrement concentré sur le domaine du logement, et particulièrement celui du logement social et de l'hébergement.

Comme on l’a vu, le format de leur implication est hétérogène en Normandie, ce qui a également des effets sur le déploiement sur les périmètres de l’observation des réalités de l’habitat et des besoins, non homogène, et sur l’élaboration de diagnostics poussés des problématiques d’habitat. Le « porter à connaissance » se matérialise aujourd’hui au travers

de documents harmonisés établis par la DREAL avec l'aide des directions départementales dans le cadre du pilotage du CRHH par l'État, ou bien d'indicateurs figurant à l'appui de chaque PDH existant¹³⁶.

Plus globalement, de par leurs compétences en matière de voirie, les départements sont intéressés à l'organisation des mobilités. Dans les territoires les plus ruraux, les politiques spécifiques d'aménagement rural ou de mise en valeur des espaces agricoles et naturels qu'ils déploient peuvent être mises au service d'une forme d'habitat plus qualitatif.

Dans le Calvados, des contrats de territoires peuvent être signés dans le cadre de la démarche « Calvados territoires 2030 » permettant le financement de projets d'aménagement et d'équipement des EPCI signataires, s'ils s'inscrivent dans les priorités départementales autour de 3 axes : le renforcement des centralités, la préservation de l'environnement et la lutte contre le dérèglement climatique, ainsi que la solidarité.

La politique de la Région Normandie en lien avec l'habitat sera traitée en fin de chapitre.

4.2 Les opérateurs normands intervenant dans les politiques de l'habitat

Des auditions ont été menées auprès d'un certain nombre d'opérateurs normands dont l'action est particulièrement structurante dans le champ de l'habitat. Il s'agissait de cerner leur champ d'intervention respectif, leur approche des enjeux particuliers du territoire, et dans quelle mesure les outils au service de la politique de l'habitat étaient à même de relever les défis posés au territoire à 2040.

En préambule, il faut noter que **la Normandie n'a pas de zone A**, considérée comme la plus tendue, sachant que les **3 principales agglomérations sont classées en zone B1**. En effet, la position des communes au regard du zonage géographique national des aides au logement est établie par décret en fonction des tensions au logement (Cf. *supra*). Cette référence s'impose dans l'ensemble des mécanismes financiers qui régissent le logement, alors même que les situations apparaissent relativement « tendues » sur certains territoires normands.

4.2.1 L'action de la Banque des Territoires en Normandie

La Banque des territoires est une direction de la Caisse des dépôts avec une mission d'intérêt général essentiellement :

¹³⁶ Les deux départements auditionnés nous ont indiqué, d'une part, avoir confié la mission d'observation de l'habitat à l'agence d'urbanisme de la région rouennaise dans l'Eure, faute d'avoir une structure de même nature dans le périmètre départemental, et d'autre part, avoir monté un observatoire départemental de l'habitat en Seine-Maritime, dont le travail est complété par l'ADIL de Seine-Maritime, Association Départementale d'Information sur le Logement, pour pousser plus finement l'observation sur certains territoires.

- de conseil : elle apporte de l'ingénierie nécessaire aux territoires engagés dans les opérations relevant des programmes d'État (type ACV, PVD...), pour lesquels elle finance des postes de chefs de projets,
- et surtout de financement : en référence au zonage géographique national des aides au logement, elle accorde des prêts ou des avances remboursables aux bailleurs sociaux sur longue durée, de montants, de durée et de taux variables, avantageux et modulés selon le niveau du caractère social du logement¹³⁷. Elle accorde également des prêts aux particuliers propriétaires en complément de MaPrimRénov', et peut en différer le remboursement au moment de la succession.
- parallèlement, elle finance des collectivités engagées dans la création de services ou infrastructures de transition écologique et énergétique autour de l'intermodalité, de mobilités douces ou partagées visant à réduire l'autosolisme, de limitation de l'artificialisation des terres... figurant obligatoirement dans les dossiers de réponse aux AAP nationaux.

En 2021, l'apport de la Banque des territoires en Normandie s'est élevé à 320 M€ de prêts sur le logement social, 65 M€ de prêts aux collectivités, et 25 M€ investis en fonds propres. Dans son bilan d'activité 2020, elle a contribué par ses prêts à la construction ou l'acquisition de 2 094 logements et à la réhabilitation ou l'amélioration de 5 952 logements.

C'est ainsi le canal des aides d'État dédiées au financement de la production de logements, mais aussi des réhabilitations engagées par les bailleurs et les collectivités, financées selon le gain de performance énergétique et sur la base d'un audit qui projette la consommation thermique finale à l'issue de la réhabilitation.

153

Les objectifs de performance et de sobriété dans l'habitat sont bien au cœur des priorités d'investissement et engagent les collectivités, les bailleurs, les occupants à les partager dans la mesure où les économies d'énergies réelles contribuent au remboursement des prêts ou des avances.

Néanmoins, l'action d'accompagnement du logement social est contrainte par le volume que l'État consent à agréer sur le territoire en fonction de ses capacités financières réparties entre toutes les régions selon l'ordre des priorités qu'il s'est fixé au regard des besoins qu'il estime sur les territoires.

Au niveau régional, il n'y a aucune visibilité sur les critères retenus et aucun pouvoir ni de concertation, ni de négociation, pour infléchir la position de l'État.

¹³⁷ Les ressources sont issues des dépôts des livrets A des particuliers. Les taux pratiqués sont pour les Prêt Locatif Aidé d'Intégration PLAI : taux livret A – 0,20 % - Prêt Locatif à Usage Social PLUS : taux livret A + 0,60 % - Prêt Locatif Social PLS : taux livret A + 1,11 %. Les durées vont de 40 ans à 50 ans pour la construction – 40 ans à 80 ans pour l'acquisition du foncier. Le tableau récapitulatif des types de prêts figure en annexe.

4.2.2 L'action de l'EPFN Établissement Public Foncier de Normandie

L'EPFN est le plus ancien établissement public foncier de l'Etat en France créé il y a 50 ans sur le périmètre de la vallée de la basse-Seine (EPBS). Son objectif est l'accompagnement des collectivités territoriales pour faciliter l'aménagement à travers l'acquisition et le portage du foncier, minorant ainsi le coût des opérations. Il leur propose des services d'ingénierie foncière pour accompagner la définition de leur stratégie foncière lors de la définition des PLH, et développe des observatoires. Il intervient donc en complément des financements de la Banque des territoires sur l'ensemble des programmes d'habitat mis en œuvre par les collectivités.

L'établissement relève de la tutelle ministère du Logement. Aussi, sa politique foncière qui fait l'objet d'un programme pluriannuel d'acquisitions foncières¹³⁸ est dédiée à 61 % à l'habitat, et ses orientations logiquement ciblées vers l'accompagnement du logement social dans un souci de servir les deux priorités que sont l'inclusion des populations et le développement de la mixité sociale. À ce titre, il aide les EPCI déficitaires en logements sociaux au sens de la loi SRU dans la définition et la mise en œuvre des contrats de mixité sociale. Il contribue ainsi à la production de logements locatifs socialement abordables grâce à la revente du foncier *a minima*. Il apporte aussi un soutien aux OFS, Organismes de Foncier Solidaire, pour monter des opérations en zone tendue et permettre une accession aidée à la propriété du bâti seul pour la frange supérieure de revenus éligibles au logement social.

Il peut également intervenir pour restructurer l'habitat : aide à la démolition de LLS, Logements Locatifs Sociaux, obsolètes (hors zone ANRU) ou de bâtis amiantés, rachat de copropriétés dégradées, amélioration de l'habitat dans les quartiers labellisés par la Région « patrimoine de la reconstruction » appelés « reco-quartiers », ou encore reconversion de friches (dont 50 % seront dédiés à l'habitat). Enfin il accompagne les opérations de renaturation en milieu urbain ou la régénération urbaine en écoquartiers.

De par les rapports qu'il entretient avec les collectivités, l'EPFN est au cœur de la question de la prise en compte des enjeux de sobriété foncière et de mise en œuvre d'un aménagement durable du territoire.

Il dispose d'une cellule *ad hoc* d'observation de consommation foncière, mais estime que son rôle de conseil porte sur la mise en cohérence avec l'existant (proximité des services, flux logistiques, logique de regroupement, etc.) et avec les besoins liés à la croissance des ménages, sachant que le choix final sur la destination des espaces appartient aux collectivités.

¹³⁸ L'EPFN dispose d'un stock de foncier équivalent à 200 M€, les flux d'achat et de revente sont de l'ordre de 40 M€ par an. En 2020, l'EPFN a contribué par ses acquisitions/cessions à la création de près de 1 120 logements dont 390 LLS logements locatifs sociaux, soit 15 % de la production de LLS.

4.2.3 L'action des OLS, Organismes de Logement Social en Normandie

Les OLS sont à la fois les producteurs et les bailleurs du parc de LLS. Ils ont pour mission d'offrir un toit aux familles modestes en réponse aux objectifs nationaux « logement d'abord » et de lutte contre le sans-abrisme. 34 organismes sont présents en Normandie à l'issue du regroupement imposé par la loi ELAN aux structures dont le parc géré était inférieur à 12 000 logements. Ils sont accompagnés dans leurs missions par l'UHSN, Union pour l'Habitat Social de Normandie.

À côté de la production (construction ou acquisition) et de la gestion du parc, ils en assurent l'amélioration et la rénovation énergétique pour éradiquer les passoires thermiques, en réponse aux enjeux de développement durable, et ont disposé des financements accrus du plan de relance, ce qui confère au parc social une forte plus-value dans le contexte de précarité et d'inflation du prix du logement. Ils proposent également l'accession sociale à la propriété en faisant des offres de vente de leur parc, abordables et sécurisées, aux locataires.

L'équilibre financier du marché particulier de la production de logements sociaux repose sur le financement des prêts aidés de l'État pour loger une population éligible au plafond de ressources du logement social avec des montants de loyers fixés en fonction de la nature du prêt, plus ou moins social, et des aides au logement accordées aux locataires.

Cet équilibre financier est complexe et peut être fortement bousculé dès lors qu'un des paramètres est affecté : coût de production des opérations, qu'il s'agisse du foncier ou des matériaux, montant des aides au logement des particuliers, etc. On mesure l'interaction forte existant entre la mobilisation financière des autres opérateurs régionaux, Banque des territoires, EPFN, Action Logement... et les capacités des OLS à améliorer leur offre.

155

A titre d'exemple, les conséquences de la réforme ayant conduit à la réduction du montant des allocations logement ont été supportées par les OLS sur leurs fonds propres, aucune augmentation des loyers n'étant venue la compenser. Leurs réserves se sont trouvées diminuées d'autant au détriment de leur capacité d'investissement à terme.

4.2.4 L'intervention de Action Logement

Action Logement est une association paritaire d'employeurs et de salariés qui porte le « 1 % logement », comprenant la collecte de la contribution au logement auprès des entreprises, augmentée d'une dotation de l'État et des remboursements des prêts consentis, et la redistribution au profit des salariés des entreprises.¹³⁹

Ses interventions se répartissent en trois grandes catégories :

¹³⁹ La collecte nationale représente environ 3 milliards d'€. Action Logement dispose en propre d'un parc immobilier national de 1,1 M de logements (1 M de logements sociaux et 0,1 M de logements intermédiaires).

- le financement des bailleurs sociaux, pour environ 43 M€ en 2020 en Normandie pour les constructions, réhabilitations, démolitions, reconstructions,
- la participation aux grandes politiques publiques de l'habitat¹⁴⁰,
- les interventions et les aides auprès des salariés, qui ont représenté en 2020 en Normandie environ 30 500 aides pour un montant de 40 M€ :
 - o pour louer, grâce au financement des dépôts de garantie des locataires et à la garantie VISALE, VISA pour le Logement et l'Emploi servant de cautionnement auprès des propriétaires privés,
 - o pour acheter ou pour faire des travaux de réhabilitation ou de rénovation énergétique, grâce à des prêts à l'accession ou des prêts ou subventions aux travaux,
 - o pour faire face à leurs difficultés financières,
 - o pour bouger, grâce à des subventions de mobilité ou pour la recherche d'un logement.

Le Comité Régional Action Logement tente d'adapter la mission nationale aux réalités de terrain auxquelles sont confrontés les salariés en région, notamment les jeunes. Il développe la sensibilisation dans les entreprises, pour identifier les besoins localement et pouvoir répondre à la diversité des demandes.

Néanmoins, Action Logement constate que le relais d'information auprès des salariés n'est pas toujours assuré dans les entreprises et la communication sur les dispositifs doit être renforcée.

156

4.2.5 Les acteurs et outils de l'habitat durable

Les besoins d'amélioration dans l'habitat sont de nature variée mais trois grands types de priorités sont définies. Tout d'abord, la lutte contre l'habitat dégradé ou indigne, qui répond à des définitions précises utilisées dans la régulation des rapports locatifs, mais qui est beaucoup plus difficile lorsqu'il s'agit de propriétaires occupants de leur logement. Ensuite, la rénovation thermique et la sobriété énergétique des logements, encadrée par une réglementation renforcée dans le cadre de la trajectoire fixée en matière de lutte contre le réchauffement climatique, comme on l'a vu plus haut. Et enfin, l'autonomie dans l'habitat qui permet de garantir une qualité de vie dans son domicile et de s'y maintenir avec des solutions adaptées à la perte d'autonomie ou au handicap.

L'ANAH, est le principal opérateur de l'amélioration de l'habitat. Il déploie des aides destinées aux propriétaires bailleurs ou propriétaires occupants dans le cadre du programme « habiter mieux » permettant un financement d'État (à hauteur de 44% *minimum* des projets). Il s'est appuyé sur le réseau FAIRE, Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique lancé à l'initiative de l'ADEME et en lien avec l'ANIL

¹⁴⁰ Participation au fonds national d'aide au logement, à l'ANIL, Agence Nationale d'Information sur le Logement, à l'ANRU, Agence Nationale de Revitalisation Urbaine, aux foncières logement, etc.

pour diffuser les informations relatives à la rénovation énergétique et accompagner les propriétaires souvent découragés par la multiplicité des interlocuteurs et des démarches à accomplir. Depuis début 2022, l'ANAH pilote désormais le « service public de la rénovation de l'habitat », porté par l'Etat avec les collectivités locales, et intitulé « France Rénov ».

En 2020 en Normandie, 4 400 logements ont été « améliorés », dont 67 % par des propriétaires très modestes. 8327 dossiers ont bénéficié de l'aide MaPrimeRénov', dont 59 % de ménages très modestes, pour un gain énergétique moyen de 45 %.

Parallèlement, le dispositif de l'éco-PTZ, éco-Prêt à Taux Zéro, d'un montant 30 000 € maximum peut aider les propriétaires du parc privé à financer des travaux d'éco-rénovation pour la rénovation thermique. Les bailleurs sociaux disposent quant à eux de l'éco-PLS, Prêt Logement Social pour la rénovation en zone ANRU.

Devant les urgences à accélérer les rénovations dans le parc ancien, les dispositifs d'aide initialement conçus pour la réalisation de plusieurs interventions ont été allégés avec la levée récente des obligations de réaliser des bouquets de travaux pour en bénéficier.

Enfin, un opérateur unique, SOLIHA, prend en charge les volets techniques et financiers des adaptations aux problématiques du vieillissement, les demandes émanant souvent de locataires pour des adaptations dans les salles de bain.

4.2.6 L'action des ADIL – Associations départementales d'information sur le logement

157

L'action de l'ANIL nationale est d'assurer une veille juridique constante et le dialogue entre le réseau des ADIL départementales et les ministères, dans le champ de l'habitat. Les missions des ADIL, créées au niveau départemental, sont d'assurer du conseil juridique, financier et fiscal sur le logement, avec un accueil gratuit, de proximité, et une information neutre des particuliers, tous publics confondus, ainsi que d'apporter de l'information aux collectivités. La variété des financeurs de ces associations (Etat, Département, collectivités, bailleurs, Action Logement, certaines associations...) assure l'indépendance du conseil délivré.

Les champs couverts par les experts-conseillers sont larges : rapports locatifs, accession à la propriété, habitat indigne, précarité énergétique, logement des jeunes, PDALHPD, prévention expulsions, accès au droit, observation des loyers etc., dans lesquels ils contribuent à lever les freins, à simplifier et se repérer dans le maquis des compétences et des dispositifs, et à orienter vers les partenaires les plus compétents sur le territoire. Ils assurent avant tout une écoute et une réponse aux demandes qui leur sont exprimées.

En l'absence d'obligation réglementaire de créer des ADIL, leur existence dépend d'une impulsion des acteurs locaux, de l'Etat et du Département. En Normandie, le Calvados et le Manche ne disposent pas d'ADIL, pourtant les besoins des particuliers sont avérés sur tous les territoires, en témoignent des demandes reçues des particuliers de ces départements

dans les ADIL voisines (notamment celle de l'Eure). Une démarche du ministère début 2022 a été adressée aux départements non pourvus pour qu'ils se saisissent de cette question.

Enfin, de par leur statut associatif, les ADIL investissent des domaines qui leur sont propres : l'ADIL de l'Orne est la seule à avoir mis en place un observatoire des loyers à l'échelle du département, l'ADIL de l'Eure a reçu la mission d'animer le PDALHPD en cours, et en 2021, sa réécriture pour 2022-2027 et son animation sur 6 ans.

5. La politique de la Région Normandie

Au regard du cadre d'intervention régional présenté plus haut en matière de climat ou d'aménagement du territoire, la Région Normandie a déployé un certain nombre de priorités dans les domaines de l'énergie, des transports et des mobilités, d'environnement ou d'aménagement du territoire, domaines dans lesquels elle exerce l'essentiel de ses compétences en lien avec l'habitat.

Elles lui permettent de relayer les ambitions nationales de lutte contre le changement climatique et les trajectoires envisagées pour atteindre la ZAN et le ZEN en 2050. Fin 2021, suivant l'installation de la mandature actuelle, et compte tenu de sa récente adoption en 2019, la Région a proposé de temporiser en maintenant et reconduisant le SRADDET et en prévoyant sa modification en 2022-23 pour se conformer à la loi « Climat et Résilience ». Pour ce faire, elle s'appuiera sur le bilan du schéma à mi-parcours dans lequel il apparaît que certains indicateurs de suivi sont encore peu favorables et pas compatibles avec les urgences de la trajectoire à suivre.

5.1 Concernant le ZAN

Rappelons que le SRADDET normand comprend déjà une règle visant à la réduction par deux de la consommation foncière, entre 2020-2030 par rapport à la période 2005-2015, sans pour autant prévoir comment répartir l'effort sur le territoire ou accompagner les collectivités dans leurs choix, de sorte que le CESER l'estimait « *relativement peu prescriptif* »¹⁴¹. Il était effectivement dépourvu de règles territorialisées pour décliner cet objectif par territoire, c'est désormais ce que prévoit la loi climat et résilience pour s'imposer aux autres documents de planification et d'urbanismes infrarégionaux. Il s'agit de se prémunir de risque de voir perdurer et s'amplifier la compétition entre collectivités dans les projets d'aménagement, d'autant que le bilan produit fin 2021 souligne que « *la dynamique d'étalement urbain et d'artificialisation est toujours en cours en Normandie, avec près de 20 000 ha artificialisés entre 2008 et 2018* », plaçant la Normandie en 4^{ème} position par le

¹⁴¹ Source : avis du CESER de Normandie « Maintien du SRADDET et évolutions à venir du schéma » - décembre 2021.

rythme actuel d'artificialisation des espaces. L'exercice est en cours, animé par la Région dans le cadre d'un dialogue avec les EPCI, avec toutes les difficultés qu'il comporte, notamment celui d'être prescriptif vis à vis des autres collectivités compétentes sans enfreindre le principe de la libre administration.

En résumé, au regard du rythme de l'étalement, en contradiction avec la trajectoire connue de la démographie stagnante, il existe des enjeux forts autour de la forme urbaine, de la sobriété foncière, de la densification et du réemploi des bâtis vacants. Les risques de voir s'aggraver les nuisances en termes de qualité de vie, de qualité de l'air, de l'eau et de santé, les événements climatiques liés à l'imperméabilisation des villes et aux ruissellements dramatiques, vont perdurer.

5.2 Concernant le ZEN

Lors de l'élaboration du SRADDET, le CESER avait « *regretté l'absence d'un bilan régional des émissions de GES et d'une trajectoire de réduction des émissions visant à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050* ». Il comportait un objectif d'atteinte d'une part de 32 % d'EnR dans la consommation énergétique finale en 2030 et de 50 % en 2040. Désormais, la Région propose un indicateur de suivi des émissions de GES du territoire régional¹⁴² ainsi qu'un indicateur sur le stockage annuel de carbone dans les espaces naturels. Les indicateurs d'évaluation d'émission de GES sont également peu engageants : « *la consommation énergétique en Normandie est en légère croissance depuis 2012 allant à l'encontre des objectifs de réduction de la consommation énergétique de 20 % en 2030 et de 50 % en 2050 par rapport à 2012, liés à l'objectif de neutralité carbone en 2050* », et les émissions de GES, en baisse de 10 % depuis 2005, sont reparties à la hausse depuis 2012 ».

En résumé, la décarbonation des mobilités quotidiennes liées à l'étalement de l'habitat est un des enjeux à part entière d'une politique plus volontariste de résilience territoriale. Cet enjeu est allié à celui de la densification des espaces centraux ou 1^{ères} couronnes, impliquant tous les acteurs, les entreprises, les EPCI, les ménages.

Parallèlement au cadrage régional du SRADDET, la Région Normandie déroule au sein des différentes politiques régionales des priorités traduisant les efforts à consentir, inscrites pour certaines dans le Plan Normand Bâtiments Durables défini en 2016.

¹⁴² Les émissions de GES en Normandie sont de l'ordre de 31,5 millions de tonnes équivalent CO₂ en 2018, dont environ 80 % issus des secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des transports. Le stockage annuel de carbone est estimé à 2,3 millions de tonnes. La consommation énergétique en Normandie est de 112 960 GWh en 2018 (Source : rapport de suivi-évaluation du SRADDET normand – décembre 2021).

5.3 Des politiques sectorielles ou contractuelles menées par la Région, en lien avec l'habitat

Les politiques sectorielles permettent d'accompagner des opérations prioritaires définies au plan national, ou sur initiative régionale dans une logique d'appel à projets. Ainsi, la Région :

- participe à la politique de la ville et des quartiers prioritaires définis dans ce cadre,
- mène une politique propre de revitalisation urbaine depuis 2017 « renforcement de l'offre locative dans les centres » pour soutenir la réhabilitation et la création de logements locatifs performants énergétiquement et de locaux commerciaux, professionnels ou associatifs dans les centres-bourgs structurants et les villes moyennes. Elle envisage d'étendre ce dispositif à la réhabilitation des logements vacants depuis plus de 2 ans dans des communes rurales de plus de 500 habitants,
- a lancé en 2017 et 2018 des appels à projets « villes reconstruites » qui s'adressaient aux principales villes normandes sinistrées en 1944, pour réaliser des travaux sur les parties communes du bâti privé des copropriétés et pour valoriser le patrimoine de la reconstruction des villes labellisées « label de la Reconstruction en Normandie »¹⁴³,
- alimente le « fonds friches » par convention avec l'EPFN, pour réduire le coût des opérations pour les collectivités : réutilisation du foncier et du bâti délaissés au profit de la création d'habitats neufs ou en restructuration, notamment de l'habitat en cœur de bourg, minoration foncière lors de la cession du foncier par l'EPFN aux collectivités réalisant des logements aidés.

160

5.4 Des politiques contractuelles d'accompagnement des EPCI

Elles sont déployées notamment à travers les contrats de territoire passés avec les EPCI, et visent à déployer leurs projets de développement de la qualité de vie et d'aménagement au service des normands, financés entre autres par le FRADT, Fonds Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire. Certains contrats intègrent des projets de construction de FJT, Foyers logements pour Jeunes Travailleurs, de logements pour les professionnels de santé, ou encore des maisons pour apprentis¹⁴⁴.

Par ailleurs, les AAP ou AMI de la Région en matière de développement durable permettent de financer des postes en ingénierie dédiés à la mise en place de stratégies locales, à l'exemple de « territoire durable 2030 » visant la mise en place d'un plan d'action de développement durable.

¹⁴³ L'AAP régional a retenu 14 villes aidées à hauteur de 21,4 M€ (Avranches, Caen, Le Havre, Vire Normandie, Lisieux, Louviers, Saint-Lô, puis Argentan, Coutances, Evreux, Falaise, Flers, Rouen et Yvetot).

¹⁴⁴ FJT de Falaise, Créances, Valognes, Argentan, logements de professionnels de santé à Fécamp, internat pour les internes en médecine à Cherbourg, maisons pour apprentis de Mêle sur Sarthe.

5.5 La politique de rénovation énergétique des bâtiments

La Région aborde principalement la politique de l'habitat sous l'angle de la problématique énergétique des bâtiments, avec des dispositifs divers mis en place pour travailler les conséquences du changement climatique et son impact sur le territoire.

La Normandie dispose en effet d'un parc de logements anciens, la moitié du parc ayant été construit avant la 1^{ère} réglementation thermique, d'où une qualité énergétique moins bonne. Les 2/3 des logements sont classés sur l'étiquette énergétique de niveau D à G, et 14 % sont des passoires thermiques (F et G). Même si la situation est meilleure sur le parc social que sur le parc total, grâce aux efforts conséquents des bailleurs sociaux, ceux-ci n'échappent pas à la problématique de rénovation énergétique. L'INSEE a cartographié en 2019 la vulnérabilité énergétique (dépendance aux dépenses d'énergie), conséquence d'une accumulation de facteurs défavorables : un niveau de revenu faible et un parc de mauvaise qualité, souvent des territoires plus éloignés, plus dépendants de la voiture donc avec des frais de déplacement élevés, etc. Ces situations aboutissent à une dégradation des conditions de vie générales, voire à un renoncement aux droits de par l'éloignement des services dont on finit par se passer.

Dans un contexte de crise de l'énergie et des matières premières, les efforts de la Région se concentrent donc sur la transition énergétique dans l'habitat, les nouvelles formes de construction et la rénovation, les formes d'habitat et leur présence sur le territoire (rural, urbain, littoral, populations vieillissantes) :

- Le dispositif « chèque éco-énergie Normandie »¹⁴⁵ accorde aux ménages un soutien financier régional proportionné au niveau de performance énergétique atteint après travaux, en privilégiant le niveau BBC en une ou 2 étapes. Il s'appuie sur un écosystème et une charte signée par près de 300 partenaires agissant de façon coordonnée pour la rénovation performante des maisons individuelles, via le conventionnement des acteurs. L'objectif est de former une « chaîne de confiance » au service des particuliers.
- Le dispositif IDEE rénovation énergétique d'accompagnement technique et financier des projets de rénovation énergétique des copropriétés,
- Le dispositif IDEE rénovation énergétique pour soutenir la rénovation BBC des logements sociaux en Normandie (financé via le FEDER et la Région depuis 2007).

Constatant que l'on n'est pas aujourd'hui dans la trajectoire de la décarbonation du parc bâti en France d'ici 2050 pour évoluer vers la neutralité carbone, la Région a souhaité s'impliquer davantage dans l'écosystème du service public « France Rénov » en s'associant à la proposition de l'État de prendre en charge le réseau SARE, Service d'Accompagnement de la Rénovation Énergétique, pour assurer la couverture de l'ensemble du territoire en espaces

¹⁴⁵ En 5 ans depuis 2016, la Région a accordé 10 331 chèques éco-énergie pour 23 M€ d'aide et près de 200 M€ de travaux éligibles. Elle a aidé à rénover 1 135 logements dans 23 copropriétés pour 1,4 M€ d'aides régionales, ainsi que 7 883 logements sociaux pour 50 M€ d'aides.

conseils conçus comme un guichet unique au service des habitants et de la montée en compétence des entreprises, si besoin par la création d'associations en lien avec les EPCI là où le service fait défaut.

5.6 Le domaine des transports

L'enjeu dans ce domaine est de travailler la façon dont on se déplace, et de massifier les transports. Avec la définition récente des bassins de mobilité, la Région peut exercer son rôle de chef de file sur ces bassins en conseillant les EPCI pour que l'offre de mobilité soit la plus pertinente possible. Elle est en avance sur la sortie des cartes qu'elle a définies dans une démarche associant les EPCI. Ils restent cependant les AOM ? Autorités Organisatrices des Mobilités, sur leur propre territoire. En revanche, les départements n'y ont pas été directement associés malgré leur compétence dans le domaine des routes et donc de la création des aires de covoiturage particulièrement importantes pour améliorer les mobilités, leur entretien et leur aménagement.

Les investissements réalisés par ailleurs par la Région dans le ferroviaire, le maintien de petites lignes, le report modal vers les transports en commun, l'interopérabilité des modes de transport, ou encore le développement des modes actifs et partagés, concourent à l'amélioration de la qualité de vie des habitants.

Enfin, citons l'engagement de la Région dans le développement de la filière de la production d'hydrogène et les apports à en attendre dans l'évolution de la motorisation et des transports en général.

Il serait légitime pour tout un chacun d'avoir accès de façon « agile » à tous ces dispositifs.

En conclusion de cette première partie dressant un état des lieux et des enjeux transversaux à la politique de l'habitat, il apparaît que le champ de l'habitat est plus que complexe : énormément d'acteurs avec des compétences qui se superposent ou s'imbriquent y interviennent. Ceci rend d'autant plus délicate la prise en considération des enjeux propres à la gouvernance tels qu'ils ont été définis dans la vision à 2040.

- **Tout d'abord celui de l'inclusion : les politiques de l'habitat, pour qui ?**

Dans la trajectoire définie pour lutter contre le réchauffement climatique, les décideurs doivent relever le défi du changement en profondeur dans la manière d'aménager les espaces, en conciliant l'enjeu de la sobriété foncière avec celui d'apporter une réponse qualitative aux besoins de tous les habitants. L'enjeu est notamment de leur assurer des logements accessibles alors que les tensions sur le marché liées à la raréfaction du foncier risquent de renchérir le coût de l'accès au logement au détriment des plus démunis ou des catégories intermédiaires. Les besoins vont perdurer et leur estimation est difficile à

appréhender, les financements publics pour y faire face sont contingentés nationalement puis régionalement, ce qui laisse peu de place pour s'adapter aux tendances émergentes dans l'habitat.

- **Ensuite l'enjeu de l'autonomie des décideurs : les moyens d'agir ?**

De nombreuses prérogatives en matière d'habitat reposent sur les EPCI dont le rôle s'est accru au fil du temps, alors que ces collectivités sont « récentes ». Malgré la mobilisation d'agences ou d'opérateurs à leurs côtés, comme l'ANCT ou le CEREMA, les marges d'initiatives locales des collectivités sont parfois réduites en dehors des réponses à des AAP ou des AMI, nationaux mais aussi régionaux, dont l'Etat et la Région sont friands. Ces dispositifs systématiquement cadrés sur des objectifs nationaux ne favorisent pas les initiatives ; ils peuvent être aussi une façon de garder la main en appliquant des stratégies de manière descendante. Mais surtout, ils nécessitent des moyens d'ingénierie ou d'études qui n'existent pas forcément dans les collectivités, sauf dans les territoires les mieux équipés qui bénéficient alors d'un effet d'aubaine pour financer des projets. La multiplication de ces « appels » auprès des EPCI, de dimension très variable d'un lieu à l'autre, introduit objectivement une discrimination entre les territoires, certains étant exclus, privant ainsi leurs habitants du bénéfice de l'action publique. Ce constat est d'ailleurs partagé par Régions de France qui a engagé une action auprès du gouvernement visant à revoir l'articulation des compétences en aménagement du territoire pour simplifier le paysage administratif et technique, et éviter que le fossé entre territoires s'accroisse.

- **Puis, l'enjeu des coopérations et de la cohérence dans les actions : qui fait système ?**

Le choix porté vers des compétences grandissantes des EPCI pour résoudre localement des problématiques locales par des moyens adaptés localement, pose la question du maintien de l'équité de traitement des populations entre les territoires. Par ailleurs, les défis posés dans la manière d'aménager les espaces, notamment par la sobriété et la rareté des ressources, imposent un nouveau paradigme dans la façon d'agir et dans la gouvernance : il s'agit d'innover par des solutions « sur mesure » adaptées à chaque situation et davantage concertées entre acteurs qui devront tous travailler ensemble pour « *faire de la dentelle* ». Or les dispositifs et la gouvernance actuelle ne sont pas suffisamment préparés à ces montages complexes qui doivent pourtant rapidement s'imposer pour prendre en compte globalement les urgences environnementales, sociales, et l'écoute des nouvelles tendances...

Se pose alors naturellement la question de savoir s'il est pertinent de déterminer quel échelon institutionnel peut tenir le rôle de chef de filat ou de « coordination » dans la gouvernance de l'habitat. Certaines voix¹⁴⁶ s'élèvent pour désigner les EPCI.

Dans cette hypothèse, l'échelle de territoire pertinente étant celle du bassin de vie, il serait indispensable que les autres collectivités le légitiment dans ce rôle et sur un territoire de vie donné, et lui consentent leur aide et des moyens.

¹⁴⁶ Exemple de réflexions : le Think tank Institut Montaigne « Logement : rebâtir nos ambitions » - note de février 2022 – Conférence du consensus de 2017 au Sénat, sur le logement, l'habitat, l'urbanisme, préalable à l'examen de la loi ELAN, co-animée par le Sénat et ministère de la Cohésion des territoires.

Outre le fait que l’habitat est souvent réduit à la problématique du logement, les domaines adjacents auxquels s’intéresse l’étude restent relativement cloisonnés entre eux, voire entre les échelons territoriaux (régional, départemental, local). Ceci rend difficile l’approche des trois dimensions économique, sociale, environnementale des enjeux, alors qu’ils sont tous déterminants dans la transition vers un habitat plus durable pour tous, et rend délicate l’évaluation des politiques publiques.

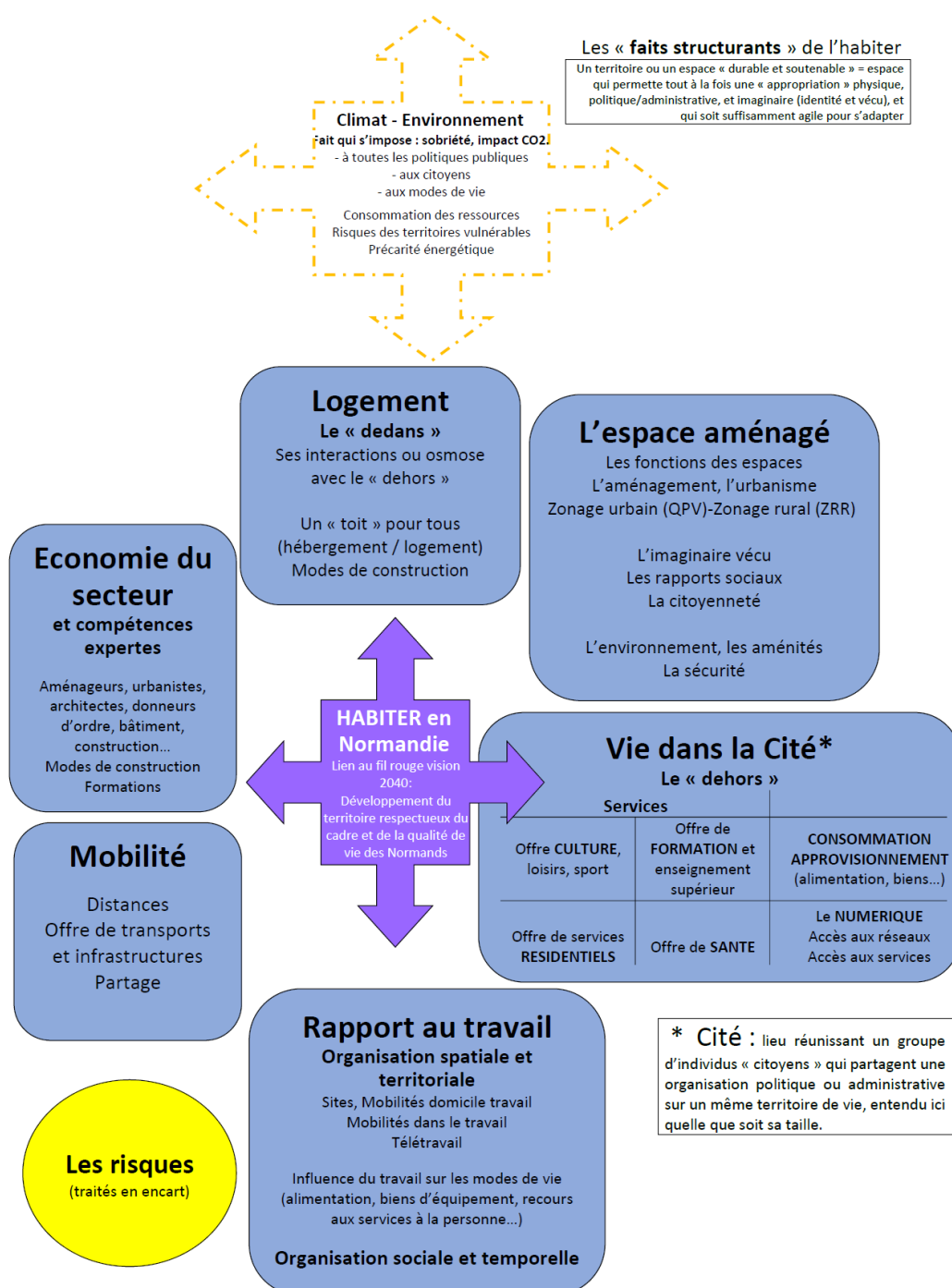
La partie II du rapport est consacrée à l’exposé de l’état des lieux et des enjeux propres aux 6 thématiques choisies pour appréhender le système global de l’habitat dans cette étude.

Ces enjeux constitueront autant de support pour proposer des pistes pour agir, déployées dans l’avis.

Partie II - Les thématiques majeures

Quelle est la mesure du chemin à parcourir pour envisager de contribuer, dans le secteur de l'habitat, à atteindre les objectifs de la Vision du CESER pour la Normandie à 2040 ?

Les éléments du constat assez généraliste dressé dans la 1^{ère} partie et les enjeux qu'ils évoquent vont être complétés dans les domaines déterminants de l'écosystème complexe de l'habitat où les inflexions à imprimer ont paru les plus pertinents en Normandie pour se rapprocher de la Vision à 2040. Le choix s'est ainsi porté sur les six thématiques suivantes :



- **Le logement**

C'est « LE » domaine majeur des politiques publiques de l'habitat, auquel elles sont d'ailleurs souvent assimilées : avoir un toit où se loger relève d'un besoin primaire, considéré en prospective comme un invariant, ce besoin évoluant aux différents âges de la vie. Les réponses apportées pour satisfaire ce besoin engagent la puissance publique dont l'intervention va de l'organisation de l'offre sociale à la régulation du marché privé du logement, pour viser des réponses qualitatives pour tous.

- **L'espace aménagé**

L'aménagement est une des prérogatives majeures des institutionnels : l'organisation des espaces et des différentes fonctions qu'on y trouve, du logement aux services en passant par les zones d'emploi, leur occupation plus ou moins dense, l'éloignement généré par cette organisation ou encore la réalité de la mixité sociale peuvent produire des espaces désirables ou inversement être à la source de potentielles nuisances dans l'habitat.

- **La vie dans la Cité**

La qualité de l'habitat ne se résume pas au fait d'être abrité sous un toit, mais s'étend à la qualité des interactions entre le « dedans » du logement et le « dehors », voire à l'osmose entre les fonctions ou services utiles aux habitants : la vie sociale et de quartier, l'accès aux commerces, à l'offre de santé, aux loisirs, à la culture, à la formation, à toutes les aménités environnantes du territoire.

- **Le rapport au travail**

Le rapport entretenu au travail, avec toute la variété que l'on trouve dans son organisation spatiale, sociale et temporelle, est également important dans les équilibres entre vie personnelle et professionnelle qui concourent à la qualité de vie des habitants.

- **La mobilité**

La mobilité est déterminante dans la qualité de vie pour tous les habitants. Les politiques publiques s'intéressent à la manière de repenser les déplacements et d'occuper les espaces : des offres d'infrastructures et de services adaptées doivent garantir l'accessibilité aux différentes fonctions des espaces, tout en veillant à ce que le coût financier des mobilités reste socialement acceptable et ne génère ni d'éloignement subi, ni ne devienne source de relégation sociale et territoriale préjudiciable à cette qualité de vie.

- **L'économie du secteur**

La chaîne des acteurs économiques de l'habitat est étendue : elle est un puissant levier de l'amélioration des conditions d'habitat et de la qualité de vie des Normands. L'équation des modèles économiques de production et de consommation de ressources est réinterrogée de très près par les exigences de sobriété recherchée par la puissance publique, de même que par l'évolution des besoins des habitants, de leurs attentes qualitatives et des moyens qu'ils sont en mesure d'y consacrer pour les satisfaire.

Quelques précisions quant aux autres thèmes figurant sur ce schéma :

Le rôle du CLIMAT : ce thème a été présenté en Partie I en raison de sa dimension structurante et transversale pour toute la réflexion, et à chacun des thèmes évoqués dans cette Partie II.

Dans la mesure du possible, *les principaux risques* identifiés à partir des éléments d'état des lieux présentés seront signalés tout au long des développements. Une approche des différents risques territoriaux en Normandie, définis comme la confrontation entre un aléa et un enjeu, a déjà été détaillée dans le 1^{er} focus sur le Tourisme publié en juin 2021¹⁴⁷. À cette occasion, le CESER a développé les différents enjeux propres au développement de la « culture du risque » en Normandie, en particulier dans le domaine touristique. Cela concerne la population de passage sur le territoire, par définition « hors de son milieu naturel », qui est potentiellement davantage fragilisée face aux risques qui l'entourent qu'elle méconnaît les lieux et les caractéristiques du territoire, mais aussi les installations qui s'y trouvent, infrastructures économiques ou lieux d'habitation. Par extension, la culture du risque, basée sur leur connaissance, sur l'information aux populations, l'anticipation et la gestion des crises, est de nature à placer le territoire et tous ses habitants en capacité de rebondir et à contribuer à sa résilience.

∞∞∞∞

167

À partir d'une définition partagée de chaque thématique étudiée, la méthodologie retenue a suivi le schéma suivant, partant des constats et tendances vers l'identification de la trajectoire cible et des enjeux majeurs sur lesquels il paraît nécessaire de focaliser les énergies pour mettre la Normandie en phase avec la situation visée en 2040.



La trajectoire et les enjeux posés ont été repérés par grands piliers du développement durable, à partir du socle de la Vision à 2040 qui postulait :

Pour le **Pilier social** du développement durable...

« En 2040, la Normandie s'est construit son territoire du vivre ensemble, qui favorise l'autonomie des citoyens tout en préservant le lien social. Les dynamiques démographiques sont accompagnées pour inclure toutes les populations et les acteurs publics et privés ont admis l'appropriation sociale des changements au rang de facteur de croissance ».

¹⁴⁷ Avis du CESER « Vivre en Normandie en 2040 – Focus sur le tourisme » - juin 2021.

Pour le **Pilier environnemental** du développement durable...

« En 2040, la Normandie des espaces à vivre s'est construite autour d'un aménagement de l'espace et du territoire compatible avec les besoins des individus, d'un pilotage en amont des conséquences des flux migratoires et dans le respect de la biodiversité et de la préservation des services écosystémiques ».

Pour le **Pilier économique** du développement durable...

« En 2040, dans une Normandie ouverte aux différentes échelles géostratégiques, le développement économique est qualitatif et novateur. Tous les secteurs intègrent les exigences environnementales et sociales dans leur développement et cette croissance soutenable prend appui sur les réseaux, l'économie circulaire et une formation adaptée ».

Et pour le **Pilier gouvernance** du développement durable...

« Une transformation durable et soutenable de notre modèle de développement reposant sur une gouvernance adaptée.

La nouvelle dimension de la gouvernance à 2040, avec en son cœur la gouvernance territoriale impliquant les collectivités, recherche un équilibre qui dépasse la dimension économique classique. La gouvernance intègre les dimensions environnementales et sociales dans toute décision d'action ou projet de développement, et met en œuvre les coopérations adaptées sur le territoire à différentes échelles ».

Le tableau résumé, ci-après, permet d'appréhender de façon très synthétique la cible visée classée selon les quatre grands piliers du développement durable, en référence à celle de la Vision à 2040.

Nous développerons dans la suite du rapport les enjeux propres à chacune des six thématiques composant l'écosystème de l'habitat.

Les 4 piliers de la VISION à 2040		LOGEMENT	ESPACE AMENAGE	VIE DANS LA CITE	RAPPORT AU TRAVAIL	MOBILITE	ECONOMIE DU SECTEUR
		Conditions optimales de réalisation du parcours résidentiel , propre à chacun et adapté à chaque étape de sa vie, avec une offre de logements correspondant aux besoins en quantité et en qualité, levant les freins éventuels à la mobilité résidentielle	Les collectivités pensent l’habitat dans tous ses champs pour une urbanisation entendable et désirable sur les territoires de vie. Convergence de démarches intégrant enjeux de sobriété foncière et carbone, de mixité sociale, poly-fonctionnalité des espaces plus qualitative qui freine la périurbanisation	Dans une nouvelle stratégie de « faire la Cité », les citoyens ont le pouvoir d’agir pour ne pas subir leur habitat. Accès facilité aux services et commerces en proximité. L’intergénérationnel traverse tous les champs	Habitat facilité pour tous les actifs et les jeunes en formation ou mobilité professionnelle, dans des logements abordables intégrant les évolutions des modes de travailler et d’habiter, mieux conciliés par les démarches RSE des employeurs	Face aux urgences climatiques et au maintien de la cohésion sociale, la structuration spatiale des fonctions repensée pour limiter étalement urbain et flux pendulaires permet d’atteindre la sobriété collective là où n’a pas suffi l’amélioration de l’offre de transports, dont les coûts n’ont cessé d’augmenter	L’avenir est dans l’existant. Les priorités s’inversent dans l’habitat, réel levier de transition énergétique et écologique : les acteurs lèvent le pied sur la production du bâti neuf au profit de la rénovation, grâce au mouvement convergent des aides publiques ;
Social	Autonomie et lien social	Une offre de logements abordables, accessibles et adaptés à l’avancée en âge des Normands, rendant effectif le « droit au logement et à un hébergement digne pour tous »	Le rééquilibrage du parc social ouvre des espaces de mixité sociale et résidentielle, évite les vulnérabilités sociales nuisibles à la cohésion. La parole publique des habitants est écoutée, ils sont acteurs des projets d’aménagement et d’urbanisation	Convergence ouverture du domicile /espaces + solidaires accroît la qualité de l’habitat et autorise des politiques publiques de « l’attention » plus volontaristes. Culture du « ré-habitat » installée et meilleure mixité sociale favorisent la qualité de vie des salariés de 1 ^{ère} ligne au service de tous les Normands	Ecoute des évolutions des formes de travail. Celui « hors les murs » ou au domicile n’est plus ressenti comme subi. Mixité sociale renforcée et efforts des employeurs réduisent le coût social de l’éloignement surtout en zone tendue pour métiers de « l’attention », emplois de 1 ^{ère} ligne et saisonniers	Territoire moins fracturé facilite les déplacements dont le coût est mieux maîtrisé par les habitants. La proximité et le partage collectif des efforts permettent le développement d’emplois de 1 ^{ère} ligne à la hauteur des besoins des Normands	Convergence d’aides publiques, d’innovation des produits et réglementations. Passage facilité du mur d’investissement imposé pour suivre la trajectoire souhaitable. Habitat des Normands plus qualitatif, bénéficie d’adaptations systémiques à leurs besoins à la faveur de rénovations thermiques
Environnemental	Espaces à vivre	Inversion de cible du modèle de production de logements au profit des rénovations. L’offre de logements permet la sobriété dans la consommation en ressources et les émissions carbone, les passoires thermiques sont résorbées	Urbanisme durable protecteur des espaces vulnérables et de ses habitants face aux risques. Recherche de souplesse foncière et densification sont conciliées pour interrompre le mitage territorial et redonner place aux services écosystémiques rendus par la nature.	Nouvelles stratégies de « faire la Cité » comme un espace durable face aux urgences permettent de vivre la sobriété non comme une contrainte mais comme un regain de qualité de vie au quotidien, tout en offrant une alternative au pavillonnaire	Salariés et actifs ont accès plus facilement aux dispositifs d’amélioration du logement. Réflexion sur l’usage des locaux professionnels permet leur diversification par intégration de nouveaux services ou logements, sans peser sur le foncier	Mobilités sobres ne suffisent pas à garantir à elles seules l’atteinte de la trajectoire de décarbonation : elle repose sur la combinaison des effets des sobriétés dans les usages et davantage de poly-fonctionnalité des espaces	Toute la chaîne des opérateurs construction et aménagement intègre les connaissances et compétences d’ingénierie énergie, climat. Bond architectural réalisé dans la conception des logements, de la forme urbaine, dans une approche globale de l’habitat
Economique	Développement qualitatif et novateur	Une offre de logements où les procédés constructifs employés, les innovations dans la conception et la rénovation du bâti, et la couverture numérique participent pleinement des avancées qualitatives offertes par le logement aux habitants	Les rénovations de bâti permettent de repenser la transformation des espaces + globalement. Acteurs économiques, institutionnels, employeurs, habitants coopèrent au sein de « laboratoires des espaces » pour façonner un territoire intégrant enjeux environnementaux et sociaux	La proximité est légitime, admise, portée par tous. La dématérialisation des services publics n’est plus un frein. Offre de services équilibrée, cadre porteur du développement des services individuels ou organisés à domicile, innovations apportées au bâti, redonnent de l’attractivité aux territoires	Intermédiations locatives pour les besoins des populations en mobilité professionnelle ou de formation. Activités productives et emplois de la sphère présentielle relocalisés plus près des logements, améliorant l’attractivité des compétences de certaines professions tendues	Mobilités efficaces grâce efforts portés sur le maillage territorial en plus des offres de services individuels et collectifs de mobilité alternatives au « tout voiture ». Employeurs abordent la question des plans de déplacement et d’usage optimisé et alternatif des locaux dans une démarche RSE	Procédés constructifs et compétences adaptés aux enjeux de sobriété, de décarbonation, d’évolution des usages et de la propriété. Filières d’approvisionnement en matériaux biosourcés, recyclés, circuits courts, réemploi, organisées et viables, facilitent l’arbitrage entre constructions neuves et requalifications du parc
Gouvernance	Gouvernance pour un développement Durable favorisant la coopération à tous les niveaux	Les politiques publiques du logement portent la transition du modèle de production du logement. Les acteurs peuvent en mesurer les effets sur tout le territoire, appréhender finement les besoins, adapter leurs outils et traiter rénovation des logements et amélioration des parcours résidentiels de façon systémique	Coopération entre pouvoirs publics dans leurs stratégies foncières et d’aménagement, ouvrant une palette diversifiée de fonctions sur chaque espace de vie et d’usage pour en maintenir la cohésion et éviter les relégations. Ils disposent d’outils d’observation et d’ingénierie renforcés pour peser dans les choix d’aménagement	La lutte contre les inégalités d’accès aux services est l’affaire de tous, les territoires y gagnent en cohésion sociale. Toutes les disciplines de l’habitat dialoguent entre elles et à toutes les échelles, de l’Etat aux communes, associant les habitants, une nécessité dans le contexte de fort accroissement des migrations de populations	Outils d’observation du télétravail généralisés. Le paritarisme en entreprise est un levier d’innovation important pour améliorer les conditions de travail, la qualité de vie au travail et le bien-être en général. Il est soutenu par les acteurs publics et porté par le renouvellement des générations de cadres et de dirigeants	Pouvoirs publics outillés sur la réalité des flux, notamment domicile/travail. Bond qualitatif de couverture numérique du territoire devenue un critère d’habitabilité pour tous les acteurs économiques. EPCI conscients de leur interconnexion coopèrent pour accompagner les efforts de sobriété exigés des particuliers.	Pouvoirs publics organisent moyens des ambitions pour assurer le partage des efforts collectifs. Meilleure écoute des usagers sur la qualité des surfaces, le parcours résidentiel, le maquis des aides..., des professionnels sur les mesures constructives réglementaires... Lancement d’un chantier assurantiel à la hauteur des innovations et incertitudes

Chapitre 1 – Le logement

1. La situation visée en 2040

La situation visée en 2040
Les conditions optimales de réalisation du parcours résidentiel, propre à chaque individu et adapté à chaque étape de sa vie, sont réunies avec une offre de logements répondant aux besoins en quantité et en qualité, qui lève les freins éventuels à la mobilité résidentielle.

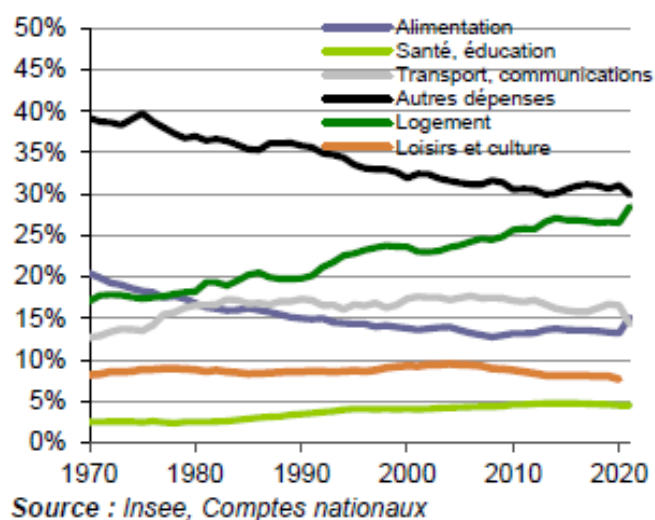
2. Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques au logement

2.1 La variable logement : le poids principal du budget habitat des ménages

« Se loger » : c'est une des 13 dimensions de la qualité de vie mesurée par l'INSEE. Le poids que cela représente dans le budget des ménages est des plus importants et en croissance continue depuis 1960, passant ainsi en un demi-siècle de 11 % à 27 % 2020, où il représente une dépense de l'ordre de **374,2 Md€**, suivie immédiatement par le poste de dépenses des transports (de l'ordre de 179 Md€). Le cumul de ces deux postes évoque à lui seul le poids représenté par les différentes dépenses de l'habitat, qui se sont renchériées avec l'actualité récente, laissant présager qu'elles tiendront pour longtemps encore le haut du classement. En effet, l'indice des prix du logement s'est accru en 2021 parallèlement à la chute de l'investissement, la baisse de production de logements neufs, et la reprise des acquisitions dans l'ancien, provoquant des tensions sur le marché du logement.

171

Part des différents postes de consommation dans la dépense totale de consommation des ménages (en %)



Source : rapport du compte national satellite du logement 2020 – septembre 2021

Ces évolutions interviennent dans un double contexte : d'une part celui de l'appauvrissement des plus démunis, avec un niveau de vie médian des Normands qui se situe déjà en dessous des moyennes nationales, malgré un taux de pauvreté légèrement inférieur (13,5 % contre 15,1 % en France), et d'autre part, d'attentes renouvelées de confort.

La problématique d'un habitat qualitatif, pour tous les Normands, est donc une question récurrente et cruciale par son actualité.

2.2 Les politiques du logement en France

Pour mémoire, une rétrospective historique des politiques propres au logement est présentée dans la Partie I (1.2). Les évolutions contemporaines les plus notables sont présentées ci-dessous.

2.2.1 L'esprit des lois contemporaines¹⁴⁸

- **Emergence du « droit fondamental à habiter »**

La loi dite QUILLIOT de 1982 introduit une rupture importante en instituant le « droit fondamental à habiter », comme co-fondement du rapport locatif au même titre que le droit de propriété. Elle régit les rapports locatifs dans le cadre d'un bail d'habitation où sont stipulés les droits comme les devoirs de chaque partie. Elle rééquilibre le rapport juridique au profit du locataire, dont l'expulsion doit se justifier par le non-respect de ses devoirs (paiement du loyer, climat de bon voisinage, entretien du logement...).

- **Renforcement du « droit au logement pour tous » : d'un droit à un droit « opposable »**

La loi dite BESSON de 1990 intitulée « un toit pour tous », instaure le « droit au logement » et dans le même temps, l'État confie aux départements la mise en place et la gestion des PDALPD, Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, et du FSL, Fonds de Solidarité pour le Logement, qu'il continue à co-piloter.

La loi DALO « Droit Au Logement Opposable » de 2007 transforme ce droit en droit opposable, et définit les publics prioritaires. Elle marque le début des politiques

- de lutte contre l'exclusion, précisées avec la loi dite BOUTIN de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion¹⁴⁹,

¹⁴⁸ Voir en annexe le tableau récapitulatif des principaux textes adoptés de 1989 à nos jours (Source : audition de Marie-Christine Vanhems, membre du CESER et rapporteure).

¹⁴⁹ Ex : CCAPEX Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions, instituée au niveau départemental, existence juridique donnée au SIAO Service Intégré d'Accueil et d'Orientation, mise en place des CIL, Conférence Intercommunale du Logement dans les EPCI dotés de PLH pilotant la stratégie d'attribution des logements sociaux.

- des politiques d'accompagnement des personnes défavorisées en précarité énergétique, avec la loi de 2010 « Grenelle de l'environnement » portant engagement national pour l'environnement,
- d'une offre pour les gens du voyage.

La loi DALO renforce la mixité sociale dans les QPV, qui avait été introduite dès 1991 dans la LOV, Loi d'Orientation pour la Ville.

Ces avancées juridiques s'appuient territorialement sur les compétences des départements chargés d'intégrer ces objectifs dans les PDALPD, au regard de leurs compétences sociales.

Enfin la loi ALUR relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové de 2014 fonde la notion de « logement digne et abordable » et impose « l'obligation de signalement de tout logement indigne » pour protéger les habitants, la plaçant juridiquement au même niveau que les signalements obligatoires au titre de la protection de l'enfance.

L'esprit de l'ensemble de ces textes se résume par la volonté de faciliter l'accès et le maintien dans le logement des publics en situation difficile et leur accompagnement, et se double d'un outillage destiné à repérer localement et très précocement les situations à risque et ainsi prévenir les expulsions locatives et enrayer le sans-abrisme.

- **Parallèlement, appel aux collectivités à participer à l'effort d'aide à la pierre de l'État**

La production de logements est par ailleurs redevenue une priorité pour faire face aux besoins de logement social en réponse à ces situations de précarité, et l'État en a appelé à la participation des collectivités pour l'accompagner. Dans un souci de recréer un équilibre social dans chaque territoire et de répondre à la pénurie de logements sociaux, la loi SRU de 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, instaure l'obligation pour certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux (de 20 à 25 %), proportionnel à leur parc résidentiel¹⁵⁰.

Au fil du temps, tous les contributeurs potentiels y compris les promoteurs privés et les particuliers y sont associés moyennant des incitations fiscales, notamment sur les zones où le renchérissement foncier et immobilier permet difficilement de proposer une offre qualitative et socialement abordable uniquement inscrite dans le parc des seuls bailleurs sociaux.

¹⁵⁰ Selon l'article 55 de la loi SRU, « Les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025 », faute de quoi elles s'exposent à un prélèvement qui sert à financer le logement locatif social. (Source : site du ministère <https://www.ecologie.gouv.fr/>). Des dispositions particulières amendent le texte selon la situation territoriale au regard des besoins en logements sociaux (loi LEC et loi ELAN) au regard desquelles certaines communes peuvent être exemptées. La loi 3DS rend désormais cet objectif « permanent » tout en assouplissant le rythme de rattrapage du taux de 25 % : le rythme est de 4 périodes triennales si la commune a conclu un contrat de mixité sociale, et de 3 périodes triennales dans le cas contraire.

- **Réponses à des publics prioritaires de plus en plus nombreux : élargir la mixité sociale**

L'État a procédé à une reprise en main pour corriger les inégalités qui s'étaient installées entre départements au fil des années de décentralisation des politiques.

En effet il dispose également d'un « parc réservataire » de logements qu'il peut attribuer en fonction des publics prioritaires à l'accès au logement social dont la loi LEC, relative à l'Égalité Et à la Citoyenneté, a défini la liste. Les dispositions de la Loi SRU, prévoyant également la meilleure répartition de l'effort de production de logements sociaux et d'accueil des publics éligibles sur les communes du territoire, sont par ailleurs régulièrement réaffirmées et complétées.

L'impossibilité à absorber l'ensemble des publics prioritaires dans les logements sociaux a malheureusement favorisé l'émergence de « marchands de sommeil¹⁵¹ ».

De réelles difficultés existent pour répondre au besoin de logements pour tous par une offre sociale accessible et abordable notamment dans les zones particulièrement tendues. Aussi, pour éviter de reproduire les contradictions des politiques de logement aux effets ségrégatifs, l'État a mis en œuvre des mesures particulières pour préciser les modalités d'attribution des logements sociaux en secteurs tendus et pour renforcer le pilotage de la stratégie locale d'attribution des logements sociaux dans une optique de mixité sociale et d'équilibre territorial.

Le système contraint les bailleurs sociaux dans la gestion des attributions prioritaires.

- **Prévention de la rupture des parcours résidentiels : du sans-abrisme au logement autonome**

Dans le cadre de la stratégie logement définie fin 2017 et suite à la loi ELAN de 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, un plan quinquennal « logement d'abord » a été défini et vise à prévenir les ruptures dans le parcours résidentiel et les situations de sans-abrisme. Le dispositif AVDL « Accompagnement Vers et Dans le Logement » renforce les outils d'accompagnement des publics et en 2017, le « H » de Hébergement fait son entrée dans le PDALHPD des départements qui remplace le PDALPD et le PDAHI, Plan d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion des personnes sans domicile.

La politique « logement d'abord » continue d'être déclinée dans des décrets, circulaires et instructions visant le « louer abordable », que ce soit via les aides aux personnes (montant des loyers, cautionnement public, réassurance de la relation bailleurs/locataires ...) ou les aides à la production (réflexion sur l'extension de dispositifs de défiscalisation pour les logements à vocation sociale, supports ou montages juridiques...).

L'ensemble de ces évolutions récentes témoigne de l'importance prise par l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté dans les politiques publiques du logement, mais également par les notions de décence et de qualité ou de performance du logement, au travers de l'encouragement d'une offre satisfaisant aux exigences de développement durable. Elles

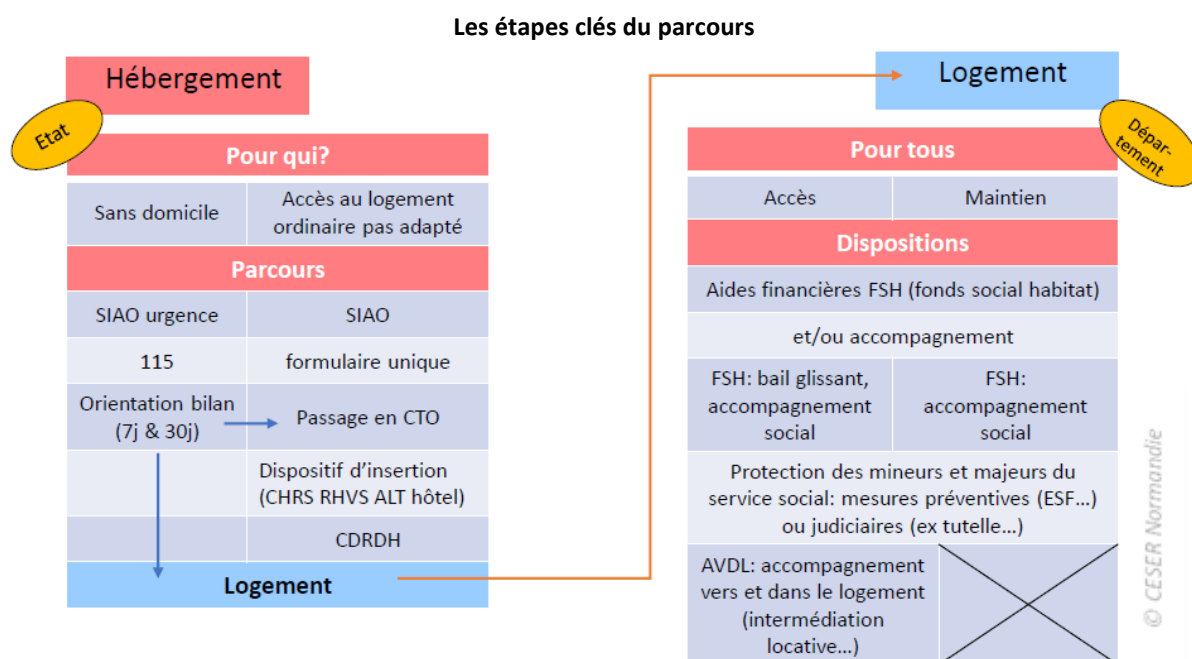
¹⁵¹ Marchands de sommeil : fournissent à titre onéreux un logement indigne (indécence et insalubrité). Julien Denormandie les qualifiait en 2018 « *d'escrocs, de bandits, ils exploitent la misère des gens* ».

soulignent aussi la nécessité de la contribution collective à davantage de mixité sociale et à une plus grande solidarité envers les personnes concernées, dans un contexte où les mécanismes marchands ne sont pas à même de produire une offre qui puisse garantir la cohésion sociale et éviter les ségrégations socio-spatiales.

2.2.2 Le parcours résidentiel au sens de la loi : du sans-abrisme au logement autonome

Du sans-abrisme à l'hébergement, puis au logement, les outils de suivi des parcours résidentiels sont multiples avec une triple vocation : l'accès au logement, le maintien dans le logement et l'accompagnement. L'insertion dans l'hébergement est une responsabilité cogérée par l'État et les départements :

- le PDALHPD au niveau départemental est le document de planification qui « définit les moyens devant permettre aux personnes en difficulté **d'accéder** directement, ou avec des étapes préalables en hébergement, à un logement décent indépendant et de **s'y maintenir** »,
- dans le cadre de sa responsabilité des services d'urgence, l'État a mis en place une série de logiciels permettant l'enregistrement de toutes les situations repérées en temps réel sur le territoire et le suivi des parcours résidentiels.



La CTO, Commission Territoriale d'Orientation, dirige les usagers vers les structures d'accueil sur le territoire, comme les CHRS, Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, RHVS Résidences Hôtelières à Vocation Sociale, hôtels... Ils peuvent bénéficier de l'ALT, Allocation de Logement Temporaire – La CDRDH, Commission Départementale de Régulation du Dispositif d'Hébergement d'Insertion doit examiner les renouvellements de prise en charge et positionne les usagers sur les contingents du parc réservataire préfectoral de logements sociaux.

Tous les acteurs sociaux sont mobilisés pour faciliter les démarches d'orientation des usagers vers une solution d'hébergement : travailleurs sociaux, services sociaux des mairies, structures médicales, associations, maraudes... et peuvent actionner le 115. Grâce au SIAO,

Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation, plateforme unique départementale d'enregistrement des demandes individuelles d'hébergement par les DDETS, l'État et le Département sont en mesure d'identifier les besoins en hébergement sur le plan local et national.

Les acteurs de terrain ont donc une place déterminante dans le processus, mais force est de constater que la réalité des passerelles hébergement-logement n'est pas toujours garantie, notamment pour les plus âgés.

En effet, au-delà du dimensionnement des structures aux besoins, et de la mobilisation des contingents du parc réservataire, les situations individuelles restent complexes et les réponses pas toujours adaptées, soit en termes de localisation, soit en termes de service. Il a par exemple été constaté, après la crise sanitaire, que de plus en plus de personnes âgées se retrouvent sans-abris alors que les structures d'accueil ne sont pas prévues pour répondre aux besoins particuliers de cette population âgée.

Les départements doivent établir leurs priorités dans le cadre des PDALHPD et rechercher une cohérence avec celles de leur politique sociale, alors que l'État conserve la main sur la définition des publics dits « prioritaires ». Le risque est donc qu'une priorité en chassant une autre, les publics visés par la politique « un toit pour tous » se retrouvent en concurrence, et que la latitude des acteurs de terrain pour rapprocher l'offre et la demande tout en répondant aux objectifs de mixité sociale, soit éminemment contrainte.

2.3 Le parc de logements en Normandie : spécificités et enjeux

2.3.1 Le suivi du logement : connaissance, sources

- **Indicateurs de caractérisation du parc de logements**

Le compte satellite¹⁵² du logement

- retrace la **production et la consommation de service de logement**, ainsi que la consommation de biens et services connexes considérés comme participant du domaine.
- décrit les **investissements** nécessaires à la production du service de logement, ainsi que les **dépenses** correspondantes et leur **financement**.

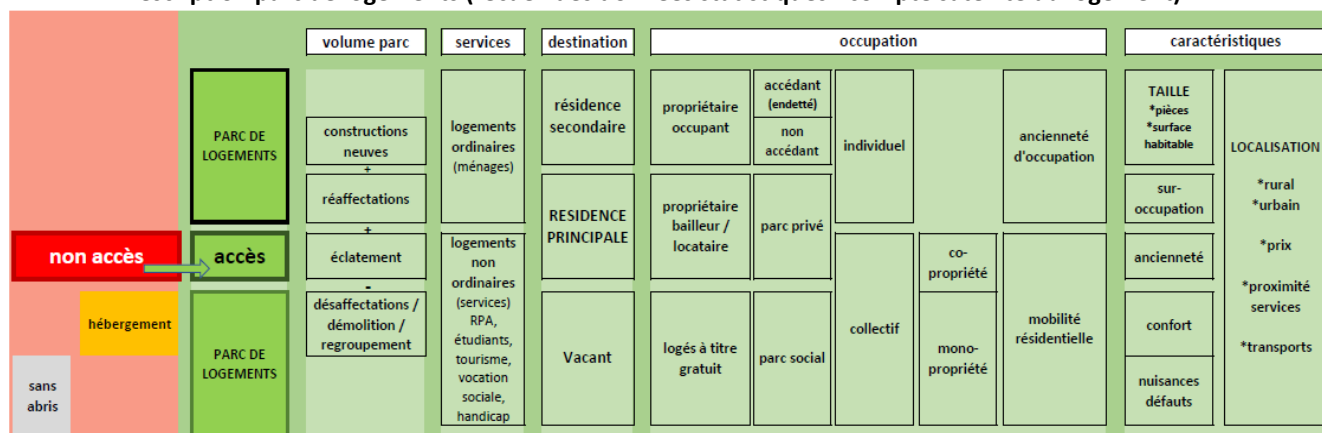
Parallèlement, un dispositif statistique national très disparate donne accès à des informations de nature économique et sociale qui restent segmentées, sachant qu'il n'y a pas de base unique des loyers dans le marché privé.

Le schéma suivant expose comment le parc de logements est caractérisé aujourd'hui pour permettre de comprendre comment sont fabriqués les différents indicateurs, notamment

¹⁵² Un compte satellite est un compte de la Comptabilité nationale qui décrit un des grands domaines de la vie économique en dressant un bilan comptable complet et structuré des dépenses de tous les acteurs économiques : ménages, personnes morales, État, etc.

pour en mesurer le volume, la nature de service offert, la destination, le type d'occupation, les caractéristiques principales, etc.

Description parc de logements (recueil des données statistiques - compte satellite du logement)



On remarque que l'outillage statistique utilisé pour caractériser le parc de logements est basé sur des critères plutôt « classiques ». De toute façon, ils ne sont pas révélateurs de certains usages et ils ne seront plus adaptés à la mesure des tendances « émergentes »¹⁵³, comme par exemple :

- la mixité des formats d'occupation : logements partagés avec plusieurs types de statut d'occupant, les habitats participatifs, ou externalisant des services communs à plusieurs occupants,
- la double résidence permanente en lien avec les situations de télétravail ?
- l'échange de logements entre particuliers,
- la présence de risques naturels pouvant altérer les caractéristiques d'un logement,
- la notion même de surface « habitable », etc.

On doit s'interroger sur l'évolution des critères d'habitabilité au regard de notions très normées telle que celle de surface habitable, qui ne correspond plus aujourd'hui aux besoins, aux valeurs et aux aspirations des habitants, voire aux conditions de leur épanouissement.

A l'horizon 2040, l'évolution des conditions de vie des habitants aura nécessairement un impact sur le modèle économique de production du logement qu'il convient de traiter en amont.

2.3.2 Quelques tendances nationales

Quelques chiffres nationaux issus du recensement de la population INSEE RP 2016 et ses enquêtes Logement : (références aux catégories du tableau ci-dessus)

- logements ordinaires/non ordinaires : 97,5 % / 2,5 %
- résidence principale/secondaire/logement vacant : 83,3 % / 9,4 % / 7,3 %

¹⁵³ Cf. Partie I – chapitre 3- la revue des tendances

- occupation individuelle/collective : 56 % / 44 %

En termes d'ancienneté, le parc français s'est considérablement rajeuni à la suite des efforts de construction de sorte qu'en 2016, 23 % du parc français des résidences principales datent d'avant 1946, 51 % de la période 1946-1990 et 26 % sont postérieurs à 1991.

Parallèlement, la surface habitable moyenne a notablement augmenté au cours des dernières décennies, du fait de la croissance de la maison individuelle, passant de 82 m² en 1984 à 91 m² en 2006, pour se stabiliser depuis, la surface moyenne des appartements étant restée stable. Elle varie fortement selon la localisation allant de 113 m² dans les communes rurales à 71 m² dans l'agglomération parisienne. En 2013, le logement moyen avait 4 pièces, soit 0,2 de plus qu'en 1984. En 2014¹⁵⁴, la situation est globalement plus favorable au regard de la taille des logements en Normandie, et la suroccupation des logements est ainsi prégnante qu'ailleurs (4 % contre 5 % en France de province).

La surface moyenne par personne est actuellement d'environ 40 m². Pour autant qu'elle soit un indicateur pertinent du confort de vie, sera-t-elle compatible avec les contraintes de sobriété foncière à l'horizon 2040 ?

2.3.3 Pour mémoire, spécificités des grands volumes en Normandie¹⁵⁵

Régionalement, le CRHH recueille les informations émanant des différents partenaires locaux de la politique de l'habitat dans un rapport annuel, témoignant des différentes dynamiques dans le domaine du logement, pour éclairer les décideurs. Chaque instance compétente dans le champ de l'habitat peut procéder à des diagnostics préalables à la définition d'une stratégie de l'habitat et du logement à l'échelle de son territoire.

Dans le temps qui lui était imparti, le CESER s'est appuyé sur certaines de ces données mais surtout sur les auditions menées pour identifier les enjeux propres à la Normandie et les caractéristiques du territoire susceptibles d'influer sur l'accès au logement.

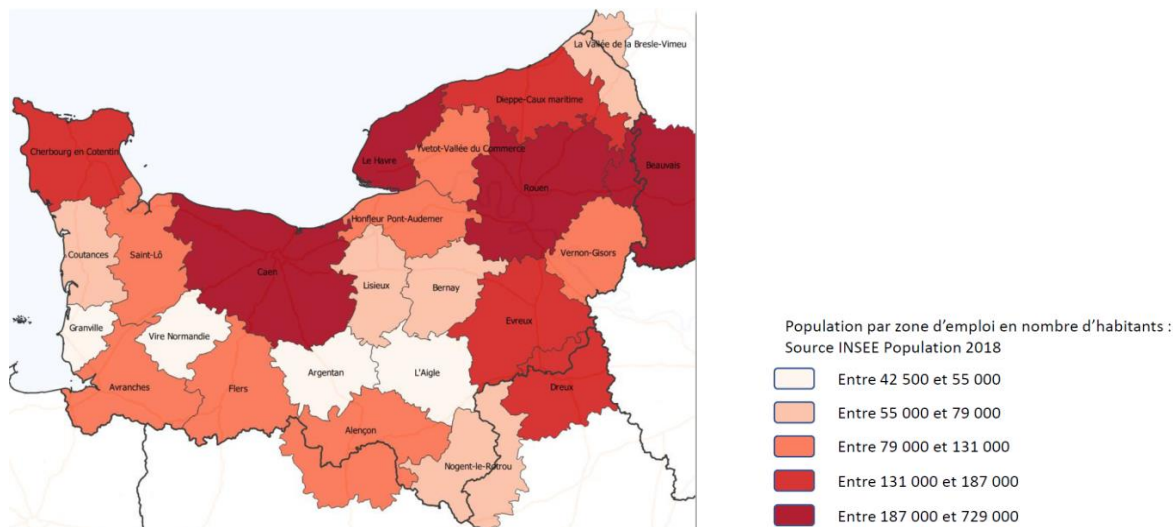
Pour compléter la carte des densités de population par EPCI présentée dans la Partie I du rapport, une répartition de la population par zone d'emploi est intéressante pour la suite des développements, notamment pour donner un aperçu dépassant les périmètres administratifs des collectivités et porter le regard sur l'importance des liens entre le domicile et le lieu d'emploi.

¹⁵⁴ Source : INSEE Analyses Normandie n°44 – mai 2018 : L'indice de peuplement des logements permet de caractériser le degré d'occupation du logement en comparant le nombre de pièces du logement au nombre de pièces a priori « nécessaires » au ménage qui l'occupe. Définition de l'occupation « normale » d'un logement :

- une pièce de séjour pour le ménage ;
- une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ;
- une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus ;
- pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon, une pièce par enfant.

¹⁵⁵ Un aperçu rapide a déjà été présenté dans la Partie I - chapitre 1 - 3. du rapport.

Population par zone d'emploi



Source : données zones d'emploi 2020 – CERC Normandie

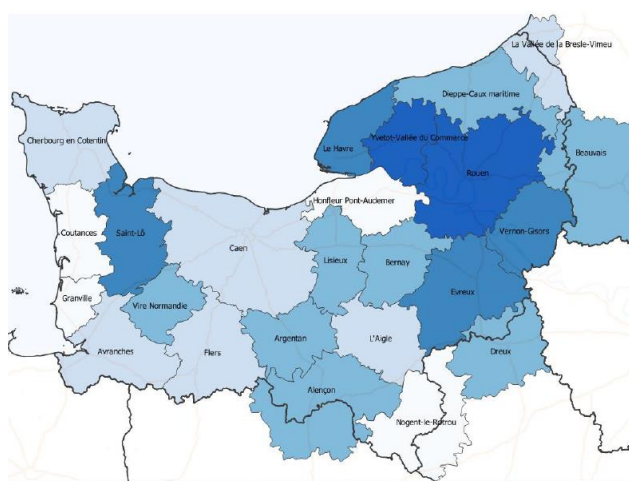
- La Normandie a davantage de résidences secondaires

Localisées principalement sur le littoral de la Manche, le sud de l'Orne et sur la Côte Fleurie, où le pourcentage atteint plus de 33 % dans la zone d'emploi de Honfleur-Pont-Audemer. Correspondant à des zones d'emploi relativement moins peuplées, cette concentration est de nature à peser sur le prix du foncier et du logement notamment pour les natifs ou pour les travailleurs du secteur touristique plus largement représentés. Dans certains EPCI, comme à Granville par exemple, ce constat se conjugue avec une forte part d'habitants âgés.

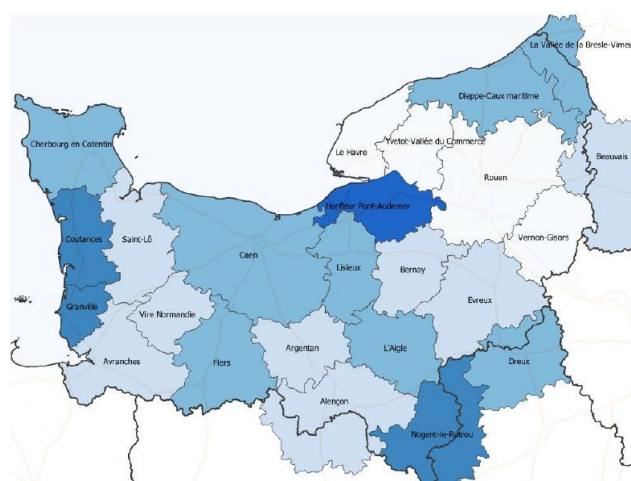
179

Répartition de la population par type de résidence (INSEE 2018)

Part des résidences principales



Part des résidences secondaires



Source : données zones d'emploi 2020 – CERC Normandie

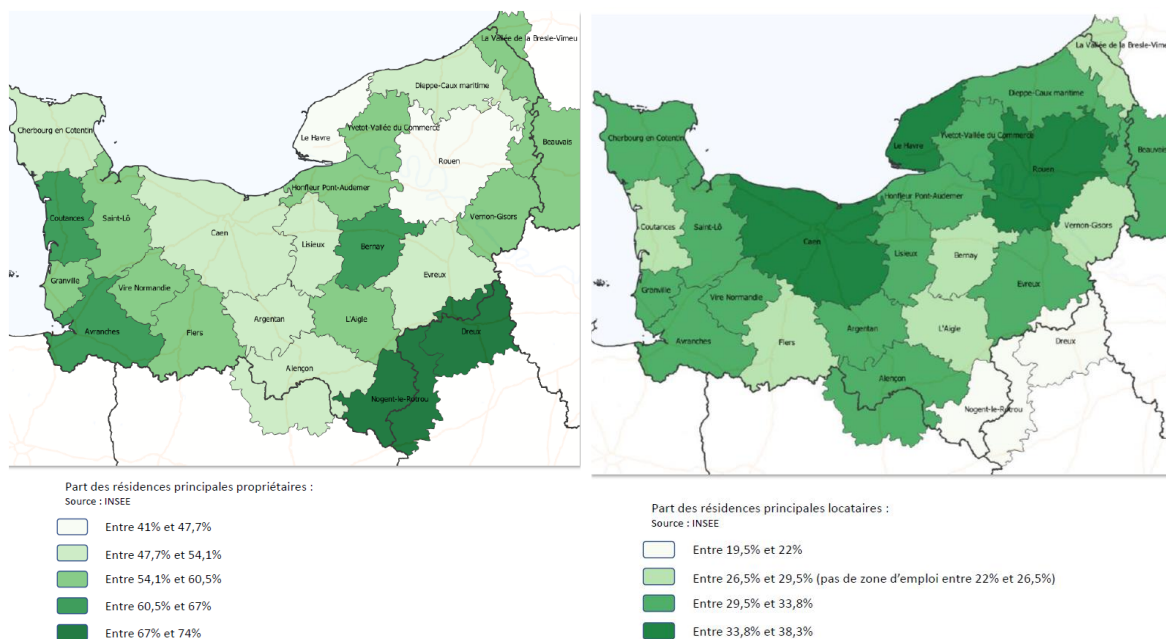
- **Les logements sont davantage individuels en Normandie**

Qu'il s'agisse des logements du parc privé ou du parc social, les Normands sont majoritairement logés dans des logements individuels. Ils représentent au total 68 % du parc, soit 12 points de plus qu'en moyenne en France, et 24,1 % dans le parc social, soit presque 10 points de plus qu'en moyenne, ou 4 points de plus si l'on exclut le cas particulier de l'Île de France.

- **Les Normands sont davantage propriétaires de leur logement**

La part de propriétaires est légèrement plus élevée qu'en moyenne : 58,5 %, contre 57,6 %.

Typologie des résidents par zone d'emploi
Part des résidences principales propriétaires Part des résidences principales locataires



Source : données zones d'emploi 2020 – CERC Normandie

- **Positionnement des communes normandes au regard du zonage national des aides au logement¹⁵⁶**

Evoqué en Partie I, le zonage des communes est déterminant en matière de logement car il sert de référence aux outils réglementaires et financiers mis en place par l'État pour déployer sa stratégie nationale du logement :

- concernant les aides à la pierre, l'État l'utilise par exemple pour répartir les volumes de prêts aidés consentis aux régions, variables selon la nature plus ou moins sociale du prêt, mais également pour déterminer l'éligibilité à certains dispositifs de défiscalisation ou d'incitations fiscales destinées à associer le secteur privé et les particuliers à l'effort de production de logement social,
- concernant les aides à la personne, le zonage entre dans la détermination des aides personnelles au logement et des plafonds de loyer du logement social.

¹⁵⁶ Voir les cartographies en annexe.

En Normandie, les seules zones dites « tendues » sont classées en zone B1 et correspondent aux 3 agglomérations de Rouen, Caen et Le Havre, ce classement est donc tout à fait déterminant pour les communes.

Plusieurs problématiques en découlent : s'agissant d'un classement national, certains acteurs locaux regrettent que les politiques du logement soient dominées par un « tropisme parisien » s'exerçant au détriment de la prise en compte des particularités des zones de province. Elles auraient à se répartir des enveloppes parfois jugées insuffisantes, d'autres considérant que des dispositifs de défiscalisation provoquent des effets d'aubaine et un renchérissement des logements et du foncier, particulièrement problématique dans un contexte où il devrait se raréfier pour répondre aux exigences de lutte contre l'artificialisation des sols. Ces dispositifs contribuent pourtant à créer une relative stabilité dans l'offre de location de logements de qualité, permettant à une partie de la population des classes moyennes de bénéficier de logements abordables.

En l'absence de réelle évaluation de ce que produisent ces incitations, pointée par la Cour des Comptes, il est difficile d'en mesurer les éventuels effets néfastes sur les coûts du logement, et de les réguler.

En tout état de cause, la situation de la Normandie au regard de l'accès au logement abordable est jugée plutôt favorable.

2.4 Zoom sur le parc social normand

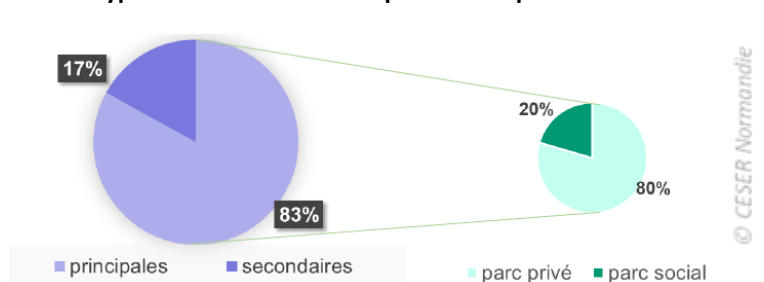
181

2.4.1. Caractéristiques générales en 2020 : un parc important

Le Parc social normand est plus développé qu'ailleurs en France métropolitaine, dans la mesure où il représente **1/5^{ème} du parc total** de logements, soit 308 349 logements, et où il accueille **1/6^{ème} des Normands**, soit environ 550 000 habitants. Par comparaison, on estime que les **3/5^{èmes}** de la population serait éligible au logement social au regard de ses revenus.

Par l'importance de son parc social, la Normandie se situe au 3^{ème} rang des 13 régions métropolitaines dans lesquelles il ne représente en moyenne que 17,3 % du parc des résidences principales.

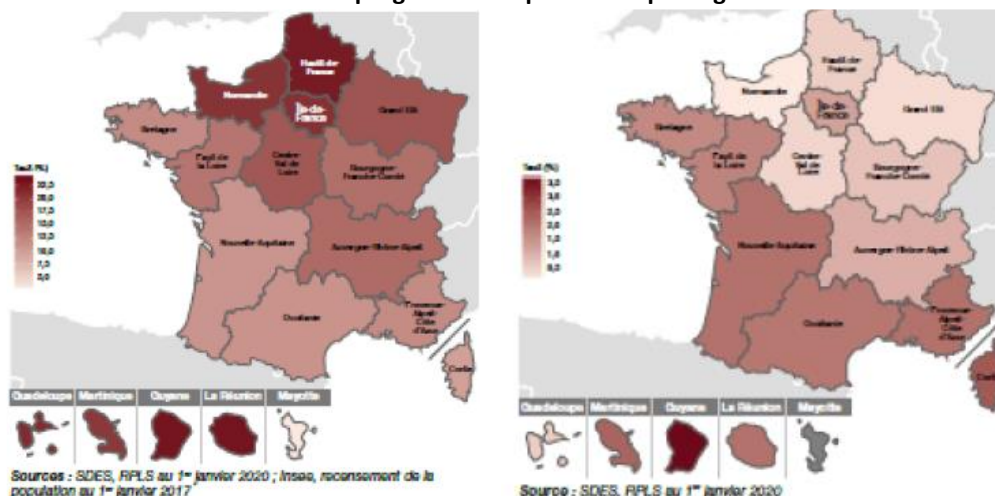
Type de résidences et composition du parc normand¹⁵⁷



¹⁵⁷ NB : Les proportions de cet état des lieux sont calculées sur les **chiffres 2020**. Le bilan du CRHH publié début 2023 après sa rédaction fait état d'un total de **310 100** logements sociaux au 01/01/2021, soit 20,7 % du parc.

Compte tenu de ce poids, c'est aussi en Normandie que l'on constate la plus faible évolution du parc sur les deux dernières années, puisqu'il n'a progressé que de 0,2 % entre 2019 et 2020 contre 1,3 % en moyenne en France.

Poids et progression du parc social par région



Source : DATA LAB Normandie / France entière FE

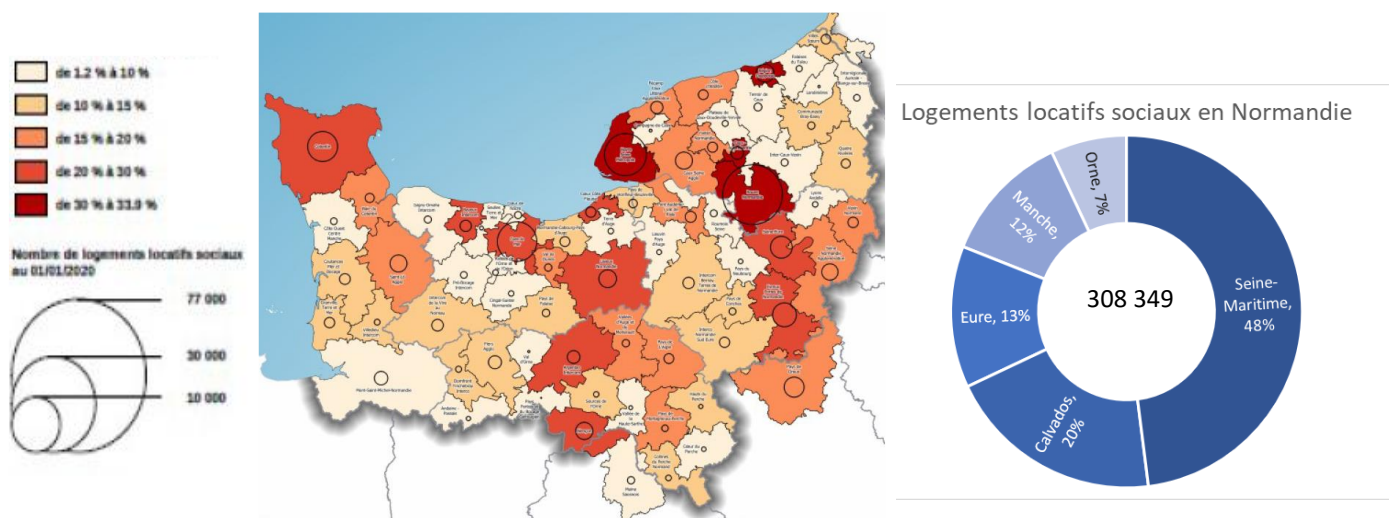
Notons également que les mises en service ont baissé en Normandie en 2020. Par ailleurs, elles se répartissent encore à 94,7 % de constructions de logements neufs contre seulement 5,3 % de réhabilitations ou d'acquisitions dans le parc privé à des fins de location sociale.

Avec un volume satisfaisant dans le parc, ce taux de réhabilitation est très loin de répondre aux exigences de la trajectoire de sobriété dans la production de constructions neuves.

2.4.2 La répartition sur le territoire

C'est en Seine-Maritime que se concentre la majeure partie du parc social, soit 48 %.

Répartition du parc social par EPCI en 2020– Part des logements sociaux parmi les résidences principales



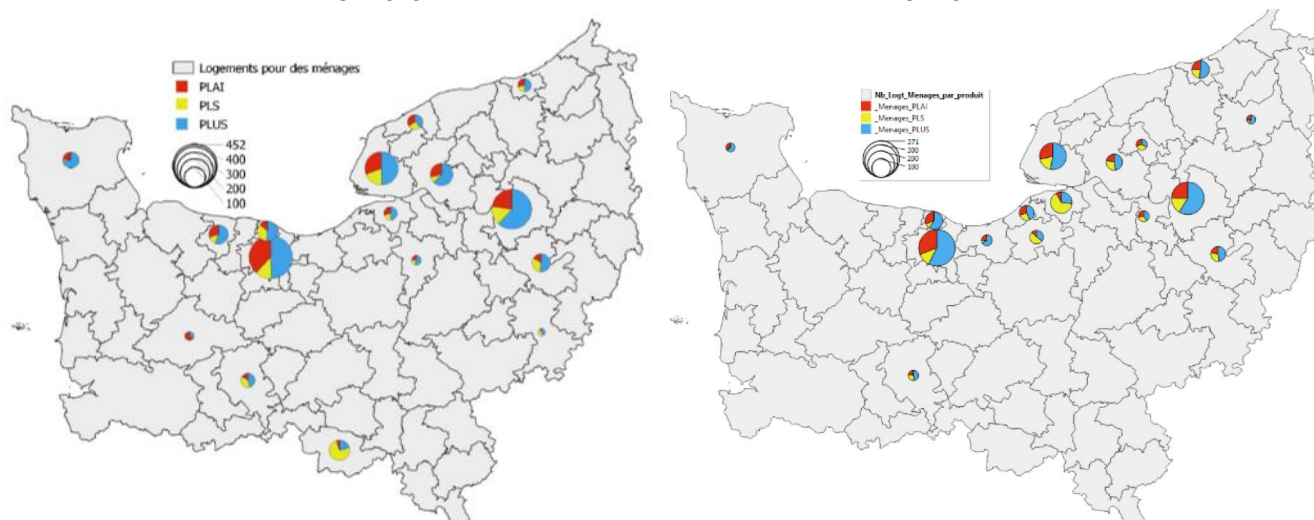
Source : rapport annuel du CRHH 2020 et UHS Normandie

Par ailleurs, seuls 25,4 % du parc social se trouvent localisés dans les 62 QPV normands répartis dans 21 EPCI, c'est proportionnellement moins qu'en France où, en moyenne, 29,7 % des logements sociaux se trouvent dans les QPV.

2.4.3 Production de logement social en Normandie : des logements moins « sociaux » ?

En ce qui concerne la répartition des financements de la production du parc social sur le territoire, hors ANRU, elle est concentrée sur les zones agglomérées, avec des typologies de financement du plus aisé (PLAI) au moins aidé (PLS)¹⁵⁸ qui sont variables selon les zones et indiquent le niveau de loyer de sortie pour le locataire.

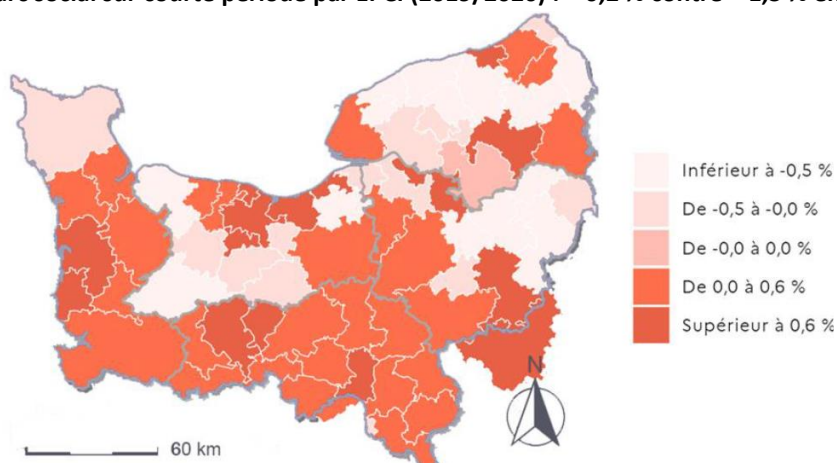
**Financements de la production des logements sociaux (hors ANRU)
en 2020 en 2021**



183

Alors qu'en France, les PLAI ont représenté 22,9 % des mises en service de logement social en 2021, ils n'ont représenté que 16,4 % en Normandie en 2020.

Evolution du parc social sur courte période par EPCI (2019/2020) : + 0,2 % contre + 1,3 % en France



Au lendemain de la crise sanitaire, la problématique du redémarrage de la production du logement social s'est posée au niveau national, mais aussi en Normandie, où les mises en

¹⁵⁸ Cf. définition de la typologie des prêts aidés en annexe.

chantier autorisées ont été en baisse en 2020 de - 1,4 %, et le lancement des chantiers en baisse de - 3 % (- 8,1 % au niveau national).

Evolution des prix de vente de maisons et appartements neufs (en %)

	Normandie			France métropolitaine		
	En 2020 (nombre ou prix en euro)	Évolution 2020/2019	Évolution annuelle moyenne 2019/2014 ¹	En 2020 (nombre ou prix en euro)	Évolution 2020/2019	Évolution annuelle moyenne 2019/2014 ²
Maisons neuves						
Nombre de ventes ¹	302	-27,1	16,9	6 852	-22,0	4,0
Prix moyen par maison	234 659	15,7	0,4	290 896	4,5	2,0
Appartements neufs						
Nombre de ventes ¹	2 920	-7,2	12,9	92 663	-24,2	10,1
Prix moyen au m ²	3 558	6,9	-0,5	4 322	1,7	2,1

La problématique de production de logement social est d'autant plus délicate dans le contexte de renchérissement du prix des logements déjà décrit, et des possibilités d'accession qui se réduisent pour les ménages, car si l'on constate une certaine stabilité des prix au m² sur une longue période dans le parc privé, il a été soumis à une forte hausse en 2019/2020.

2.4.4 La coordination dans les politiques d'accès au logement social

L'accès au logement social relève d'une réglementation précise qui a été réformée en profondeur au fil des lois dans un objectif de davantage de transparence, de simplification, d'accès facilité pour les publics prioritaires. Elle vise aussi le renforcement de la mixité sociale selon deux modalités : une production diversifiée de types de logements, et une occupation diversifiée, appuyée notamment sur les procédures d'attribution.

L'implication des EPCI est déterminante dans ce schéma : le législateur a prévu pour ce faire la mise en place de coordinations territoriales qui doivent établir un système de cotation des demandes enregistrées sous un numéro unique dans le SNE, Système National d'Enregistrement. Néanmoins, on a souligné plus haut dans l'exposé¹⁵⁹ qu'elles se déployaient à des rythmes variés dans les territoires concernés par la réforme, qu'il s'agisse des CIL, Conférences Intercommunales du Logement, des CIA, Conventions Intercommunales d'Attribution, du PPGDI, Plan Partenarial de Gestion de la Demande d'Information des demandeurs. Lors du dernier bilan produit par le CRHH, seuls 2 territoires disposaient d'un système complet (Métropole Rouen Normandie et Flers Agglo, malgré des concentrations de logements sociaux très différentes dans ces 2 territoires).

Le rôle des départements est quant à lui structurant pour l'accueil des publics cibles des PDALHPD, à savoir les publics défavorisés ou vulnérables rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement ou dont le logement relève des critères de l'habitat

¹⁵⁹ Cf. Partie I – chapitre 4 – 4.1.3 « Mise en œuvre très progressive de la réforme des attributions de logements sociaux ».

indigne. Ils contribuent ainsi aux côtés de l'État au déploiement de la stratégie nationale « un toit pour tous » qui met en œuvre plusieurs outils : l'augmentation des places d'accueil en hébergement, la gestion des recours dits « DALO » Droit Au Logement Opposable, procédures devant déboucher sur le relogement des personnes, adossée à l'existence d'un contingent préfectoral de réservation de 25 % des logements sociaux conventionnés financés par l'État, et en amont, les CCAPEX, Commissions de Coordination de Prévention des Expulsions locatives, chargées de prévenir les situations d'expulsion et d'encadrer les procédures, éventuellement jusqu'au concours de la force publique, chaque expulsion étant assortie d'une obligation de relogement effectif et adapté.

Quant au CRAL, Comité Régional Action Logement, il déploie régionalement les fonds collectés auprès des employeurs en faveur de l'accès au logement social des actifs du secteur privé et agricole. Grâce à un numéro unique d'enregistrement national, coordonné avec le SNE, il attribue des logements sociaux au sein de son parc dont l'offre vient compléter celle des bailleurs sociaux classiques.

Enfin les bailleurs sociaux sont régulièrement associés avec des promoteurs privés à la production de logements dans des programmes mixtes qu'ils contribuent à financer moyennant un contingent de logements proposés aux ménages éligibles au logement social. Cette forme de partenariat contribue à renforcer l'offre de mixité sociale dans certaines communes qui l'incitent ou peuvent la rendre obligatoire, à l'exemple de la ville de Rouen qui impose un quota de 25 % de logement social dans tous les programmes neufs.

Tous ces acteurs poursuivent l'objectif de loger leur public cible, mais face aux contraintes financières de production du logement social, face à une offre limitée, ils se trouvent mis en concurrence et empêchés de s'allier pour adopter une stratégie commune.

Après cette description sommaire des mécanismes de l'offre de logement social, qu'en est-il réellement des conditions d'accès à ces logements pour les Normands ?

Zoom sur le public spécifique du logement étudiant

Les acteurs publics sont mobilisés pour la création de résidences étudiants qui se concentrent en majorité sur les sites de Caen, Evreux, Le Havre et Rouen¹⁶⁰, au nombre de 35 et offrant 10 554 lits, sachant qu'entre 35 et 45 % de la demande de logement des étudiants est absorbée dans le parc privé diffus. Un récent diagnostic réalisé par la DREAL en 2020 fait ressortir « l'absence de réelle tension sur ce marché spécifique, y compris sur ses segments sociaux, bien que l'offre mériterait d'être consolidée sur les agglomérations de Rouen et du Havre ».

Dans les projets de création de logements par les investisseurs, le risque est que les étudiants soit un public mis en concurrence avec d'autres publics prioritaires du fait des incitations fiscales à la création de logement aidé.

¹⁶⁰ Cf. rapport et avis du CESER de Normandie « Être jeune en Normandie en 2022 » - octobre 2022.

2.5 La réalité de l'accès au logement social pour les ménages

2.5.1 Principales caractéristiques¹⁶¹ : des difficultés moins prégnantes qu'ailleurs

Dans une région se situant au 10^{ème} rang sur les 13 régions métropolitaines en termes de niveau de vie, où le recours aux financements les plus aidés (PLAI) est moins élevé qu'en moyenne, on peut légitimement s'interroger sur la réalité des conditions d'accès au logement social des Normands.

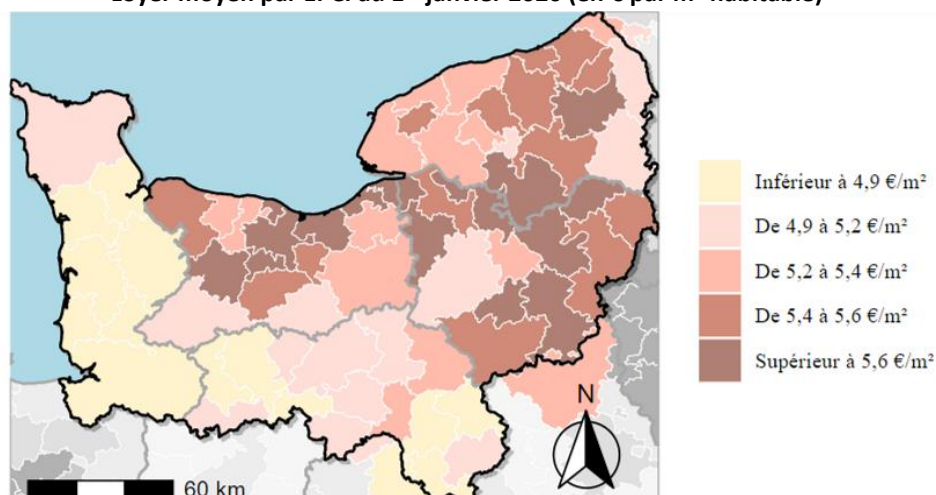
Point de vigilance : l'important pour chaque territoire est de pouvoir appréhender sa propre situation en se dotant d'outils d'observation, car derrière les moyennes chiffrées dont on dispose se cachent souvent de fortes disparités. Ceci dit, voici les mots clés à retenir pour caractériser le parc social normands :

« **Abondant** » : le parc du logement social est considéré comme abondant puisqu'il situe la Normandie au 3^{ème} rang des 13 régions métropolitaines.

« **Abordable** » : il est aussi considéré comme abordable, car malgré le recours moins important aux financements aidés, il présente des loyers moyens moins élevés pour la catégorie des logements les plus sociaux financés sur PLAİ : la Normandie se situe au 11^{ème} rang sur 13 régions, sachant qu'entre 2/3 et 3/4 des attributaires normands ont des ressources qui sont, de fait, inférieures au plafond des PLAİ.

186

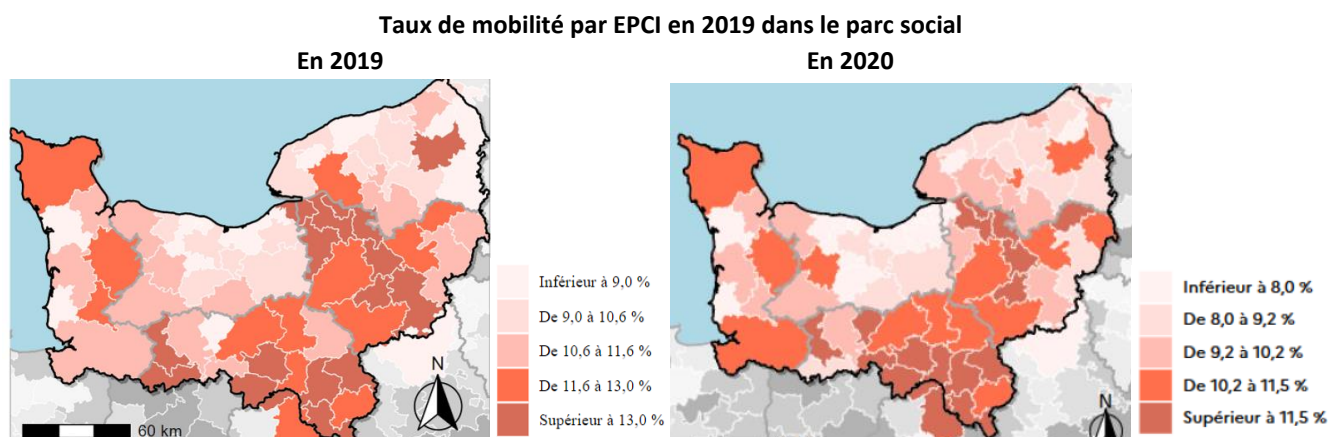
Loyer moyen par EPCI au 1^{er} janvier 2020 (en € par m² habitable)¹⁶²



« **Mobilité** » : la mobilité dans le parc social est supérieure à celle constatée en France, avec un taux moyen de mobilité de 11,1 % (contre 9 % en France métropolitaine) correspondant à 21 800 entrées de nouveaux ménages en 2020, avec toutefois de grosses disparités selon les territoires, évoquant la difficulté relative d'assurer la dynamique dans le renouvellement.

¹⁶¹ Sources cartographiques : rapport annuel du CRHH Normandie 2020 – décembre 2021 (sauf mention particulière).

¹⁶² Détail par type de logement social : 5,4 €/m² SH Surface Habitable pour logement PLAİ (contre 5,91 €/m² en France entière et 5,61 € hors Ile de France) - 6,2 €/m² SH pour logement du parc récent (contre 6,8 €/m² en France) - 7,2 €/m² SH pour logement PLS. (Source : rapport annuel du CRHH).



Ainsi l'ancienneté moyenne des demandes d'attribution de logements sociaux peut aller jusqu'à 21 mois dans le Calvados, contre 10 à 15 mois ailleurs, mais reste tout de même inférieure à l'ancienneté moyenne des demandes nationales (23 mois).

« **Satisfaction moyenne** » : il est ainsi possible de mesurer le taux de satisfaction des demandes qui s'établit à 37 % en Normandie, soit environ 33 000 attributions par an pour un volume annuel de 90 000 demandes. Ce volume représente 4,2 % des demandes nationales alors que la Normandie représente 5,1 % de la population.

« **Cible jeunes et familles** » : en termes de public cible, il semble que les attributions soient favorables aux moins de 34 ans (49 % des attributions pour 37 % des demandes) et aux ménages, et plutôt défavorables aux plus de 55 ans (15 % des attributions pour 25 % des demandes) et aux personnes seules, excepté dans les départements de la Manche et de l'Orne.

« **Pas de tension** » : au vu de ces éléments :

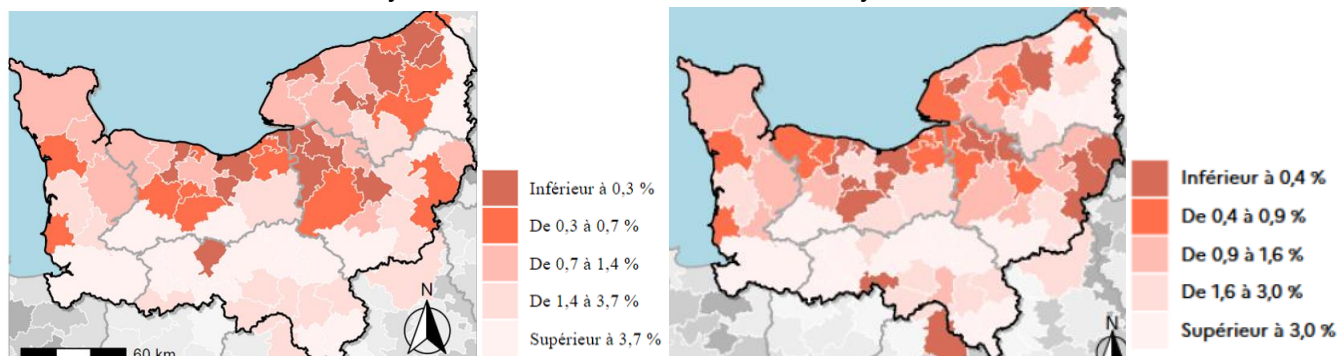
la situation est relativement plus favorable de sorte que la Normandie n'est pas classée « zone tendue » au regard de l'accès au logement social.

L'indice de tension est en effet de 3,1 pour toute la Normandie, inférieur au niveau national où il s'établit à 5,5, avec toutefois des nuances notamment dans le Département du Calvados où il monte à 4,6.

Cette tension reste cependant particulièrement importante sur les petits logements de type T1/T2 qui ne représentent que 8,6 % du parc total, et ce, malgré les efforts de production sur cette gamme de l'offre puisqu'ils ont représenté 26,4 % des livraisons récentes. Inversement, la tension serait inexistante sur les logements de type T3 à T5.

« **Vacance** » : la vacance dans le parc social normand est supérieure à celle constatée en France. Les taux de vacance sont de l'ordre de 2,9 %, contre 2,8 % en moyenne, mais ils s'améliorent avec une baisse constatée de - 0,7 point depuis 2019.

Taux de vacance structurelle par EPCI
au 1^{er} janvier 2020 **an 1^{er} janvier 2021**

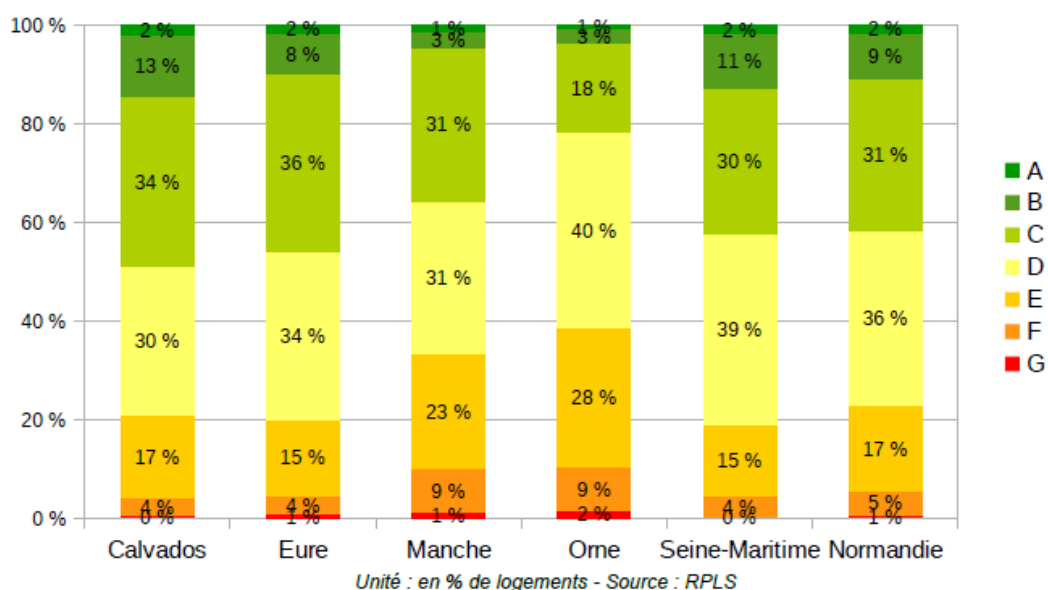


« **Moindre performance énergétique** » : le parc social normand est relativement ancien puisque il a été construit à 43 % avant 1970, on y trouve 57,5 % de logements de plus de 40 ans (contre 53,3 % en moyenne en France), ce taux s'élevant à près de 70 % dans l'Orne.

Il est possible de se baser sur les DPE, Diagnostic de Performance Énergétique, réalisés pour approcher cette performance globale du parc, dans la mesure où la Normandie compte le 2^{ème} meilleur taux de réalisation de DPE du parc social, soit 96 % (contre 82 % en France métropolitaine). Ainsi, la performance énergétique des logements sociaux est inférieure au niveau moyen pour les passoires thermiques de classe F/G, soit 5,9 % du parc contre 4,4 % en France. De même la proportion de logements sociaux se trouvant toujours en classe énergétique D reste encore de 34 %. Globalement, 60 % du parc social devrait muter vers une meilleure performance A, B ou C.

Par comparaison, dans la totalité du parc global incluant le parc privé, il est estimé que la situation est plus préoccupante, avec un taux de 14 % de passoires thermiques, sachant qu'il resterait au total environ 58 % à faire muter vers les classes énergétiques A, B ou C.

Répartition des DPE dans le parc social en Normandie (sur DPE réalisés à 96 %) au 1^{er} janvier 2021



La situation départementale est très contrastée, les départements du Calvados et de l'Eure ayant le meilleur taux de logements sociaux performants énergétiquement (classes A, B ou C), et l'Orne les moins bonnes performances aux DPE.

Les ménages les plus modestes du parc social sont donc potentiellement placés en situation de précarité énergétique de manière assez inégale sur le territoire, alors que globalement, 60 % du parc social devrait muter vers une meilleure performance A, B ou C.

2.5.2 La question de la mixité sociale

Les objectifs de renforcement de la mixité sociale font partie intégrante de la stratégie nationale pour le logement, et le législateur a prévu dans le cadre de la loi SRU des modalités de rattrapage de production de logements sociaux dans les communes ciblées par la loi qui ne respectent pas un taux minimum d'offre sociale dans leur parc (Cf. *supra* § 2.2.2.). En Normandie, fin 2019, 11 communes sont dites « déficitaires » et soumises à des rattrapages triennaux au regard de cette obligation¹⁶³.

Initialement en vigueur jusqu'en 2025, le législateur a récemment pérennisé le principe du quota minimum à respecter tout en assouplissant certaines dispositions pour s'adapter aux particularités de terrain (délais, taux, exemption de pénalités...), et surtout en introduisant une facilité pour les territoires qui concluent un contrat de mixité sociale avec l'État, espérant ainsi inciter davantage de collectivités à s'engager dans le processus. Plusieurs d'entre-elles ont engagé ce rattrapage et développent la mixité sociale au sein de leur parc par la production de logements mixtes.

À noter que certaines communes, non soumises au rattrapage SRU, contribuent à une meilleure répartition sur le territoire des publics relevant du logement social par l'intégration de clauses obligatoires à l'occasion de chaque réalisation nouvelle dans leurs règles d'urbanisme, visant à mixer l'offre, de manière pérenne, à l'exemple de la Ville de Rouen qui exige que tout nouveau programme de logements entrepris sur son territoire comporte *a minima* 25 % de logements sociaux.

D'autres communes sont en revanche dans des situations particulières, à l'exemple de celles qui présentent une offre très sociale et dont le souci est alors inverse : celui de réussir à introduire de la mixité en accueillant des populations moins déshéritées. Pour peu qu'elles souffrent d'un déficit d'image lié à la configuration sociale ou à la présence de QPV sur leur territoire, elles se heurtent alors à une double contrainte :

- d'une part, une dépendance vis à vis des décisions des commissions d'attribution, dans lesquelles le Préfet dispose de son contingent de logements réservataires pour les attribuer aux publics les plus vulnérables,

¹⁶³ Communes déficitaires : 8 en Seine-Maritime : Bois-Guillaume, Bonsecours, Franqueville-Saint-Pierre, Le Mesnil-Esnard, Boos, Sainte-Adresse, Octeville-sur-Mer et Saint-Romain-de-Colbosc, 2 dans le Calvados : Bretteville-sur-Odon, Ouistreham, et 1 dans l'Eure : Saint-Marcel.

- d'autre part, une certaine difficulté à attirer des promoteurs privés pour bâtir une offre résidentielle moins sociale, même en envisageant des opérations mixtes, parce qu'ils n'ont pas la certitude de trouver la clientèle pour équilibrer leur projet.

2.5.3 La question du « mal logement », difficile à cerner régionalement

La problématique du mal logement et du sans-abrisme est nationale, elle continue à être dénoncée par la Fondation Abbé Pierre, notamment dans son dernier et 27^{ème} rapport annuel sur le mal logement paru en 2022. Elle estime le nombre de sans-domiciles (sans-abris et en hébergement) à 300 000 personnes depuis le dernier recensement officiel de l'INSEE datant de 2012¹⁶⁴ qui estimait les seuls sans-abris en France à 12 700.

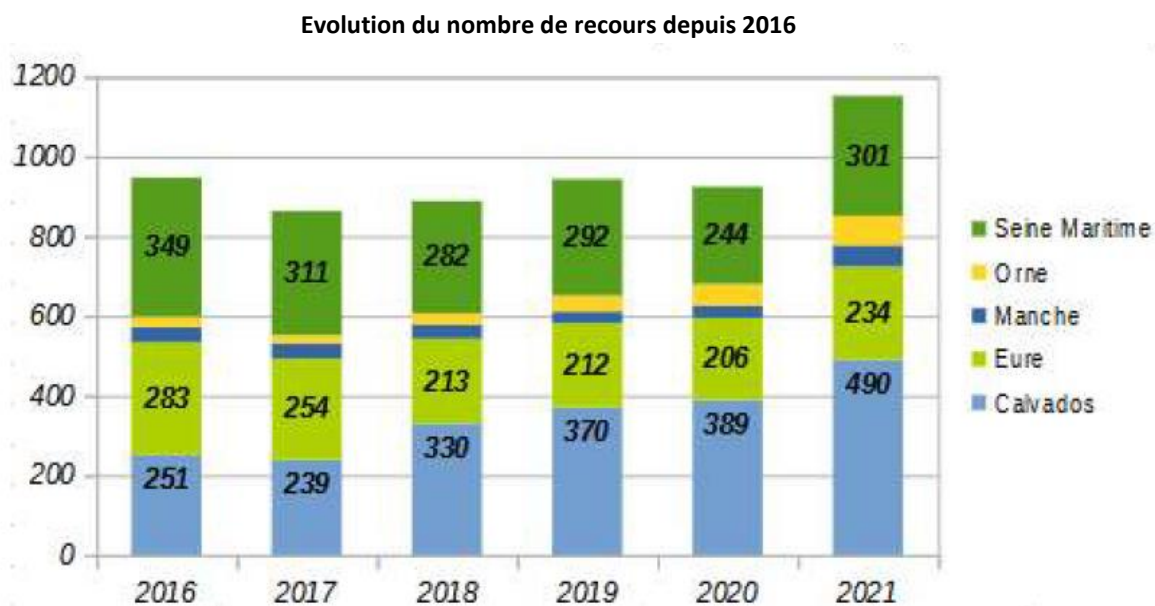
Il reste pourtant difficile d'appréhender la nature et le volume des solutions à mettre en œuvre pour assurer à tous un logement à l'issue d'un parcours résidentiel plus ou moins cahotique. En effet, malgré le déploiement du système SIAO, il est toujours difficile de dénombrer localement la population de sans-abris, bien que les communes soient invitées à le faire pour les besoins du recensement tous les 5 ans. À l'issue de la campagne de recensement de 2016, selon les chiffres des communes, les sans-abris étaient estimés à environ 27 000 personnes en France.

Plus globalement, les difficultés d'accès au logement rejaillissent sur la capacité à lutter contre le sans-abrisme. Une offre de logements pérenne qui fait défaut localement maintient les personnes dans des solutions d'hébergement provisoire, ces places d'hébergement n'étant pas alors disponibles pour les sans-abris en tant que 1^{ère} étape du parcours vers le logement. C'est l'objet même du plan « logement d'abord » qui vise à « capter » dans le parc de logement social une offre permettant la sortie des personnes hébergées vers le logement ordinaire. Selon le rapport annuel du CRHH, la Normandie se situe à la 9^{ème} place du classement des régions dans l'atteinte des objectifs fixés par le plan « logement d'abord », soit un total de 664 logements attribués aux personnes sortant d'hébergement sur un objectif de 830 logements sociaux à capter fixé pour 2020.

Le suivi des indicateurs de recours DALO/DAHO dans le cadre du Droit Au Logement ou à l'Hébergement Opposable, pour autant que les personnes soient en capacité de faire valoir leurs droits, s'établit comme suit : en 2020, 924 recours ont été déposés pour la région Normandie, en baisse de 2 % par rapport à 2019, ce qui représente moins de 1 % de l'ensemble des recours DALO/DAHO déposés en France métropolitaine. En revanche, il est à noter que le volume des recours dans le Calvados a été multiplié par 3 depuis 2010, ce département enregistrant depuis 2018 le plus de recours en Normandie devant la Seine-Maritime globalement en recul depuis 5 ans, et devant l'Eure.

Il est du ressort du PDALHPD de se pencher sur la nature de ces recours pour y apporter des solutions adaptées.

¹⁶⁴ Enquête INSEE Première n°1455 - juillet 2012.



Source : rapport d'activité du CRHH 2021 – (INFODAO)

2.6 Les problématiques à l'échelle de l'ensemble du parc normand

2.6.1 Vacance dans le parc : des efforts à produire

- **Le constat de l'augmentation de la vacance dans le parc**

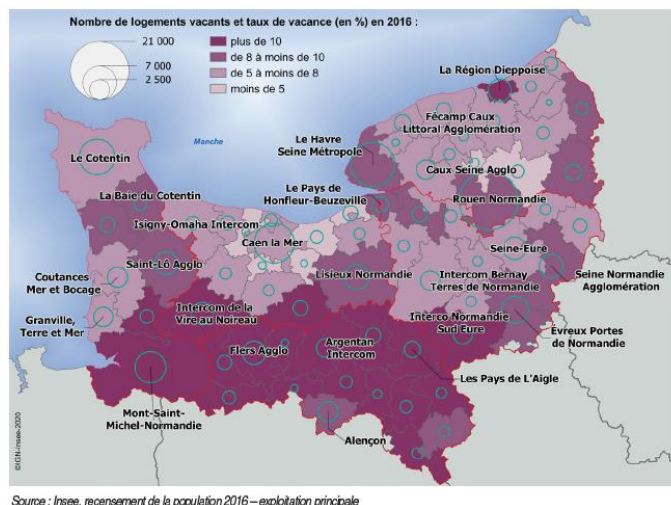
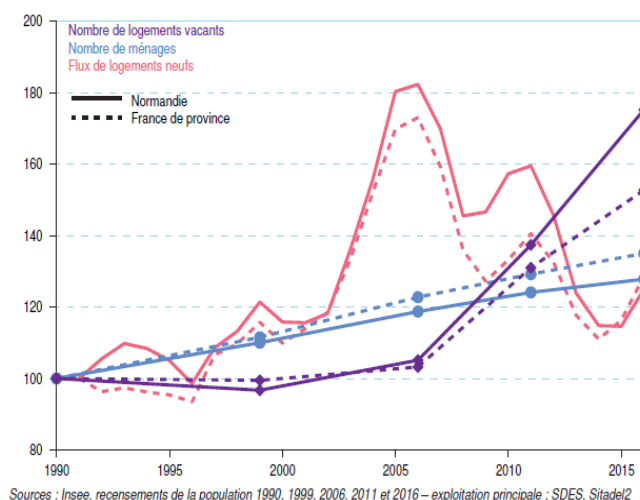
Selon l'INSEE¹⁶⁵, la Normandie se caractérise par une forte hausse de la vacance dans le parc global de logements durant la dernière décennie. Le taux de vacance atteint ainsi 8,2 % du parc, soit la plus forte hausse de France de province depuis 2012, avec un stock qui croît de 5,2 % par an contre seulement 4 % en moyenne nationale. Elle est moins présente dans le parc social : il contribue à 15 % du total de la vacance alors qu'il représente 19 % des résidences principales normandes.

La vacance se concentre aujourd'hui dans les territoires ruraux à faible dynamique démographique, dans le sud de l'Orne et de la Manche, à l'Est de la Seine-Maritime, et particulièrement dans les communes rurales « centres bourgs » ou à « fonction de centralité » mais sans dynamisme. Si elle est peu ou pas observée dans les communes péri-urbaines et dans les communes touristiques, elle est également présente dans les aires urbaines où le taux d'effort de construction a été 3 fois supérieur à la croissance des ménages.

L'estimation des besoins doit rester une préoccupation constante.

¹⁶⁵ Source : INSEE analyse n°85 « Forte hausse de la vacance des logements en Normandie du fait d'une croissance démographique atone » – octobre 2020.

Évolution du nombre de logements vacants, du nombre de ménages et du flux de logements neufs en Normandie et en France de province (indice base 100 en 1990)



Source : INSEE analyse n°85 – octobre 2020

• Des facteurs explicatifs

Besoins satisfaits ?

Entre autres choses, l'INSEE explique la vacance par l'augmentation rapide du parc, par essor des constructions neuves dont le flux a été supérieur de + 10 points à celui constaté en France de province, alors que par ailleurs le recul de la démographie est désormais amorcé en Normandie. La faible croissance du nombre de ménages pourrait également s'expliquer par des besoins de décohabitation satisfaits. En d'autres termes, elle serait révélatrice d'une absence de besoin d'accroissement de l'offre dans le parc.

Indicateur défaillant ?

L'analyse de la vacance n'est pas totalement partagée par les acteurs de la promotion immobilière ou de la construction. Une première raison évoquée est le contour de la définition retenue pour définir la vacance. Elle inclue, outre les logements inoccupés gardés vacants et sans affectation précise par le propriétaire, ceux proposés à la vente ou à la location, déjà attribués et en attente d'occupation, ou en attente de règlement de succession... Ce contour est estimé trop large, la vacance devrait être limitée aux logements inoccupés réellement en dehors des circuits du marché.

Localisation non judicieuse ?

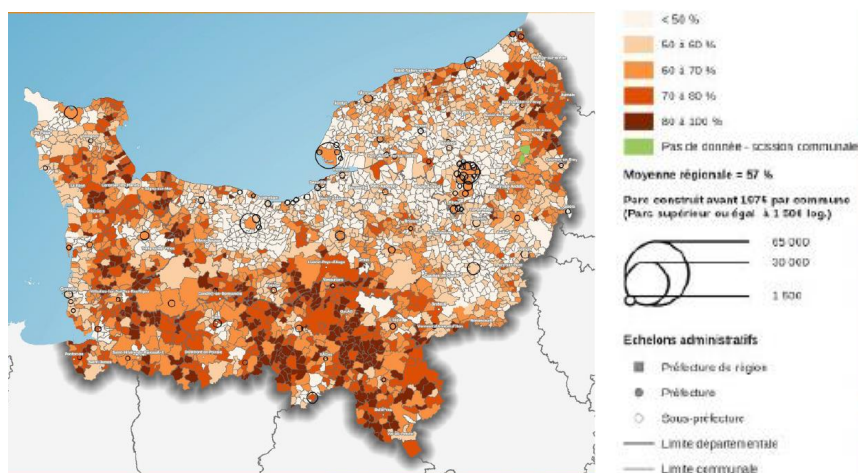
Une autre explication réside dans la localisation des logements vacants qui ne serait plus en concordance avec la localisation des activités, des emplois, cette partie du parc ne constituant plus une offre susceptible de répondre à la demande là où elle s'exprime.

Prestations inadaptées en raison de l'ancienneté ?

On constate une corrélation significative entre la cartographie de la vacance et celle de l'ancienneté des habitations. En effet, 2/3 d'entre elles datent d'avant 1970, contre moins de

la moitié des résidences principales, et plus d'1/4 a été construit avant 1919, contre seulement une résidence principale sur 6.

Part du parc construit avant 1975 par commune

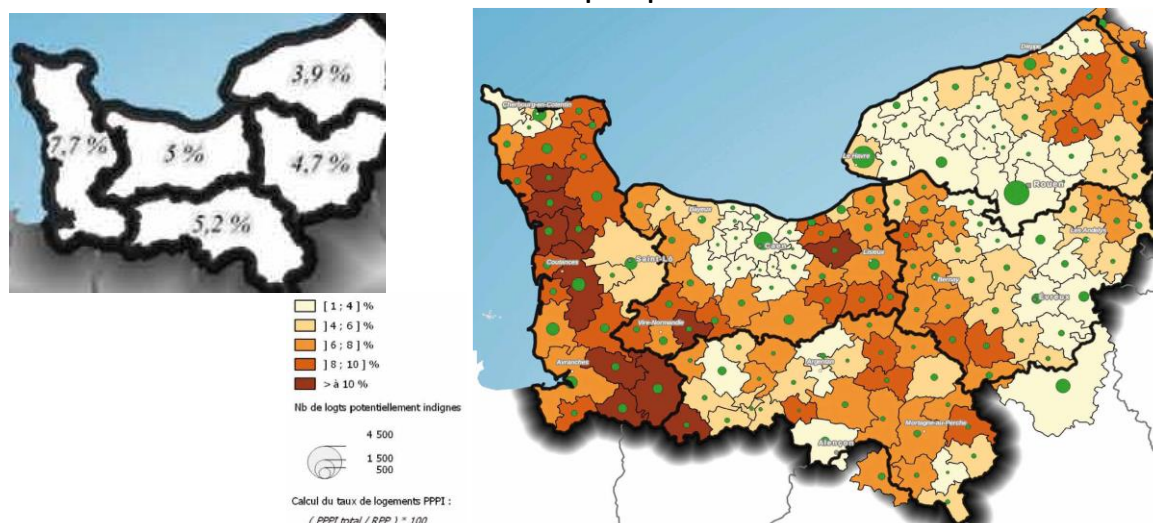


Parc potentiellement indigne¹⁶⁶ ?

Le PPPI, Parc Privé Potentiellement Indigne, fait l'objet d'une estimation régionale, dans la mesure où le constat des situations correspondantes doit donner lieu à un signalement et entraîner une procédure de relogement. Le législateur a donné une définition du caractère « indigne » du logement, qui correspond soit à un lieu utilisé à des fins d'habitation alors qu'il n'est pas prévu à cet effet, soit à un lieu qui expose ses occupants à des risques dus à une dégradation forte du bâti. En Normandie, le PPPI est estimé à 58 000 logements, dont 75 % datent d'avant 1949, réparti sur les 5 départements :

193

Proportion de logements potentiellement indignes en Normandie par département // par EPCI dans le parc des Résidences principales



Source : DREAL – Atlas de l'habitat privé potentiellement indigne- édition 2016

¹⁶⁶ La notion d'habitat indigne a été définie par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson. Cette notion n'inclut pas celle de « non-décence » régie par autre décret du 30 janvier 2002 (Cf. glossaire du logement en annexe).

Caractère énergivore des logements ?

Régionalement, des estimations du CERC Normandie¹⁶⁷, Cellule Économique Régionale de la Construction, font état de 67 % de logements en-deçà de l'étiquette énergétique D et de 14 % de passoires thermiques (étiquettes F et G) sachant que d'ores et déjà, beaucoup de logements vacants se trouvent dans ces catégories.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est permis de dire que la massification des rénovations dans le parc, pour autant que leur localisation soit judicieuse, est de nature à répondre, pour partie, au besoin en logements, sachant qu'elle s'impose également face aux objectifs de limitation de l'artificialisation et de l'objectif ZAN visé à 2050. Elle permet également le maintien d'une identité patrimoniale et architecturale forte en Normandie.

Les acteurs locaux sont invités à ce titre à s'investir aux côtés de l'État dans une démarche ZLV, Zéro Logement Vacant, sachant que les particuliers propriétaires bailleurs peuvent bénéficier, de leur côté, de mesures d'aides dans le cadre du dispositif GLA¹⁶⁸, Gestion Locative Adaptée, permettant d'engager des travaux pour maintenir les logements en état d'être loués, puisque le dispositif garantit le loyer pour loger les ménages modestes. Sa lisibilité auprès des bailleurs privés n'est pas suffisamment développée.

2.6.2 La performance énergétique du parc de logements : une urgence à partager

- **Lutter contre la précarité énergétique des ménages : un enjeu d'ordre social**

Après avoir été en partie à l'origine du mouvement social des « gilets jaunes » fin 2018, cette question sociale connaît évidemment un regain d'actualité en 2022 dans le contexte du renchérissement du coût de toutes les énergies.

La vulnérabilité énergétique des ménages se définit au regard de la part de leurs revenus qu'ils consacrent aux dépenses énergétiques de leur habitat en général, c'est-à-dire au logement¹⁶⁹, ce que retient la loi dans sa définition, mais également des déplacements. L'indicateur du taux d'effort énergétique établit le seuil à 8 % pour le logement uniquement, l'INSEE considérant en 2013 qu'il serait de 4,5 % pour les déplacements.

La remise à jour des données est en attente suite à la réactualisation de l'enquête logement en 2020, qui n'a pas livré ses conclusions. En 2013, on considérait alors que 30 % de Français les plus pauvres, soit 2,8 millions de ménages en France, étaient en situation de précarité

¹⁶⁷ Source CERC Normandie, Cellule Économique Régionale de la Construction - juin 2021 : http://www.cerc-normandie.fr/nos_publications/acces_libre/construction-durable.html.

¹⁶⁸ GLA : Gestion Locative Adaptée : sécurise le rapport locatif grâce à l'intervention d'un tiers assure l'interface entre le bailleur et le bénéficiaire en louant en son nom en l'accompagnant peu à peu vers le statut de locataire avec titre.

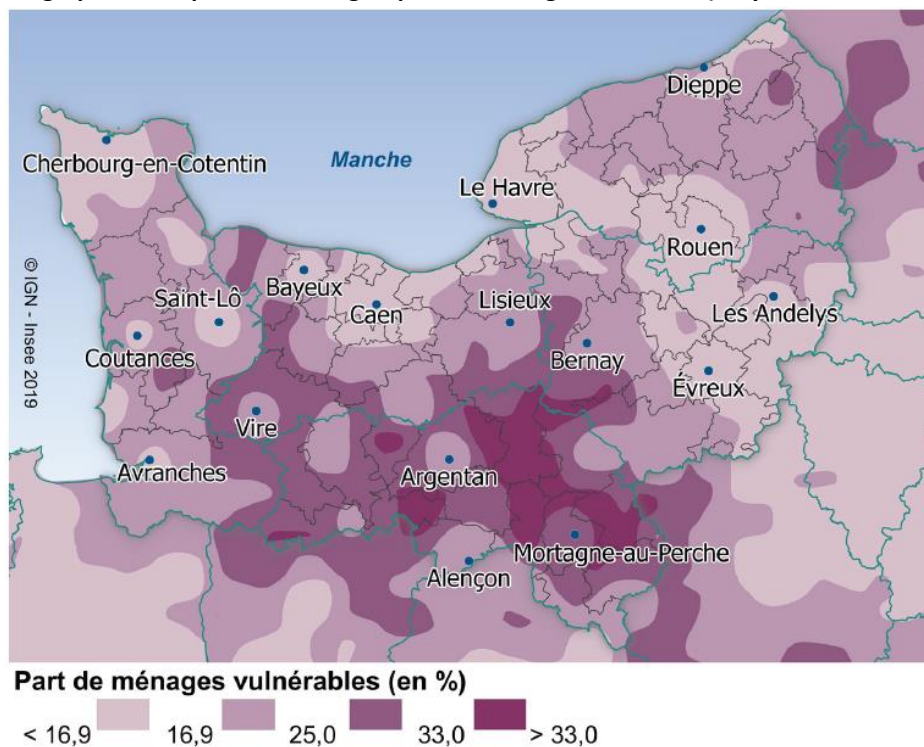
¹⁶⁹ La loi du 10 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, donne pour la première fois une définition légale de la précarité énergétique (Source : INSEE Première – n° 1530 – janvier 2015). Elle a engendré la création de l'ONPE, Observatoire National de la Précarité Énergétique en 2011 afin de disposer d'une connaissance fiable et partagée du phénomène.

énergétique dans le logement. C'est sur cette base que l'INSEE a produit une analyse de la situation en Normandie.

La région Normandie est la 5^{ème} région sur les 13 régions métropolitaines où la part de ménages vulnérables est la plus forte, soit 1 point de plus que la moyenne de France de province.

Ce phénomène touche 234 400 ménages normands soit 17 % de l'ensemble. Cette part monte à 1 ménage sur 4 dans le département de l'Orne.

Cartographie de la précarité énergétique des ménages normands (moyenne communale)



Sources : Insee, Filosofi 2015, Fideli 2015, recensement de la population 2013 ; SDES, enquête Phébus 2013, Pegase 2015

Source : INSEE Analyses n° 69 « la vulnérabilité énergétique touche un ménage normand sur six » - octobre 2019

- **Les nouvelles exigences liées à la lutte contre le réchauffement climatique**

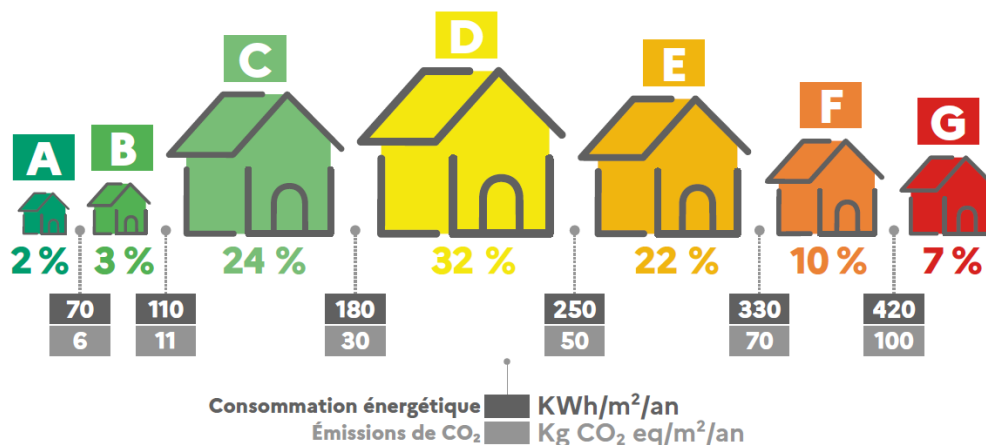
Elles fixent progressivement entre 2025, 2028 et 2034¹⁷⁰, la classe énergétique minimale en deçà de laquelle un logement ne pourra plus être proposé sur le marché de la location.

- **Résorber le parc énergivore : une problématique urgente**

Sur le plan national, les étiquettes DPE sont « estimées » sur l'ensemble du parc de logements à partir de 310 000 observations des DPE, collectées par l'ADEME. En effet, il n'y a pas aujourd'hui de mesure exhaustive du caractère énergivore des logements dans l'ensemble du parc qui n'est pas soumis à l'obligation de DPE en dehors de la location ou des transmissions de patrimoine, mais il serait important de l'envisager rapidement.

¹⁷⁰ Locations autorisées pour les classes A à F après le 1^{er} janvier 2025, les classes A à E après le 1^{er} janvier 2028, les classes A à D après le 1^{er} janvier 2034.

Classement estimé du parc des résidences principales par étiquette énergétique - France



Source : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/le-parc-de-logements-par-classe-de-performance-energetique-au-1er-janvier-2022-0>

La notion de « non-décence » dans l'habitat, régie par le décret de 2002, englobe notamment un critère de performance énergétique minimale. Ce critère évolue avec les normes de construction, et l'appréciation de la décence fait désormais référence au respect des nouvelles exigences liées à la lutte contre le réchauffement climatique et contre la précarité énergétique.

Or la conscience collective du parcours à faire d'ici 2050 n'est pas ancrée chez les propriétaires privés qui méconnaissent encore pour beaucoup l'obligation de 2034, alors qu'ils sont 58 % des occupants du parc (contre 42 % de locataires), et qu'ils sont pour partie propriétaires/bailleurs à hauteur de 17 % de logements relevant du parc social. Il n'y a pas d'intersection entre obligations des propriétaires et besoins des locataires.

Outre le fait que l'amélioration du confort énergétique répond à un besoin des locataires dans le parc privé, l'absence d'anticipation de cette échéance de 2034 pourrait mécaniquement produire la sortie du marché des locations d'une partie importante du parc.

Par ailleurs, il faut noter que l'on constate d'ores et déjà des annulations de certaines ventes de biens assortis de DPE¹⁷¹ les classant en catégorie F ou G, au regard du coût des travaux que l'acheteur n'est pas prêt à consentir pour la remise aux normes, ni pour occuper en propre le logement, ni pour une remise en location.

Cette obligation introduira inévitablement à terme une « décote passoires thermiques » sur le marché et inversement une « valeur verte » qui surcote les bonnes étiquettes.

Cet enjeu est d'autant plus prégnant que le parc individuel est important en Normandie, de même que la taille des logements plus élevée.

¹⁷¹ En cas de cession d'un bien (maison individuelle ou immeuble en monopropriété), le vendeur a l'obligation de réaliser un audit énergétique, en plus du DPE, prévoyant tous les travaux à réaliser à compter de septembre 2022 pour les F et G, à partir de 2025 pour les E puis à partir de 2034 pour les D. L'acquéreur n'est en revanche pas tenu de réaliser les travaux s'il n'envisage pas de relouer le bien.

- **L'accueil des plus démunis dans un parc rénové ?**

Comme on l'a vu plus haut, le parc social est soumis aux mêmes obligations. Même s'il est relativement en avance sur la rénovation thermique, les efforts à engager restent encore considérables, et la question se pose du loyer de sortie des logements du parc social.

Certains défenseurs des usagers les plus précaires, qui ne peuvent accéder au logement social récent de meilleure qualité en raison du coût plus élevé des loyers, plaident pour le maintien du parc d'HLM anciens, bien que la facture énergétique y soit pesante pour les ménages. Il est plus facile en effet aujourd'hui d'obtenir une aide du FSH, Fonds Social de l'Habitat en cas d'impayé d'énergie (au titre du FSH « énergie » plus facilement mobilisable) plutôt qu'une aide couvrant un loyer onéreux au titre du FSH « impayé de loyers ». Néanmoins, cet argument ne résistera probablement pas durablement face à une montée des prix de l'énergie et à la disparition progressive du bouclier tarifaire mis en place en 2022.

Un réel enjeu porte sur la pérennité de ce volet « énergie » du FSL auquel ont recours les foyers les plus modestes, ou sur les alternatives à envisager sauf à risquer de déstabiliser les conditions du maintien de ces foyers dans les logements sociaux à terme.

L'enjeu des rénovations sur le bâti patrimonial normand

Les spécificités présentées par le bâti patrimonial normand, qu'il s'agisse des constructions traditionnelles ou du patrimoine de la reconstruction, posent des enjeux particuliers au regard des exigences de rénovation thermique du parc de logements. Ces chantiers exigent de poursuivre les réflexions pour envisager des dérogations aux exigences de performance énergétique à l'issue d'une rénovation, n'obligeant pas à atteindre l'étiquette énergétique A ou B, ou le développement à grande échelle de méthodes pour rénover sans altérer le bâti ou sa valeur patrimoniale, concertées avec les ABF, Architectes des Bâtiments de France.

En tout état de cause, un dialogue est nécessaire avec les acteurs économiques et les artisans pour qu'ils restent en capacité d'intervenir sur ces opérations, en développant leurs compétences, sans être pris en étau entre respect de la norme et préservation patrimoniale.

197

2.7 Satisfaction par rapport au logement¹⁷²

2.7.1 Un meilleur niveau de satisfaction générale dans la vie en Normandie

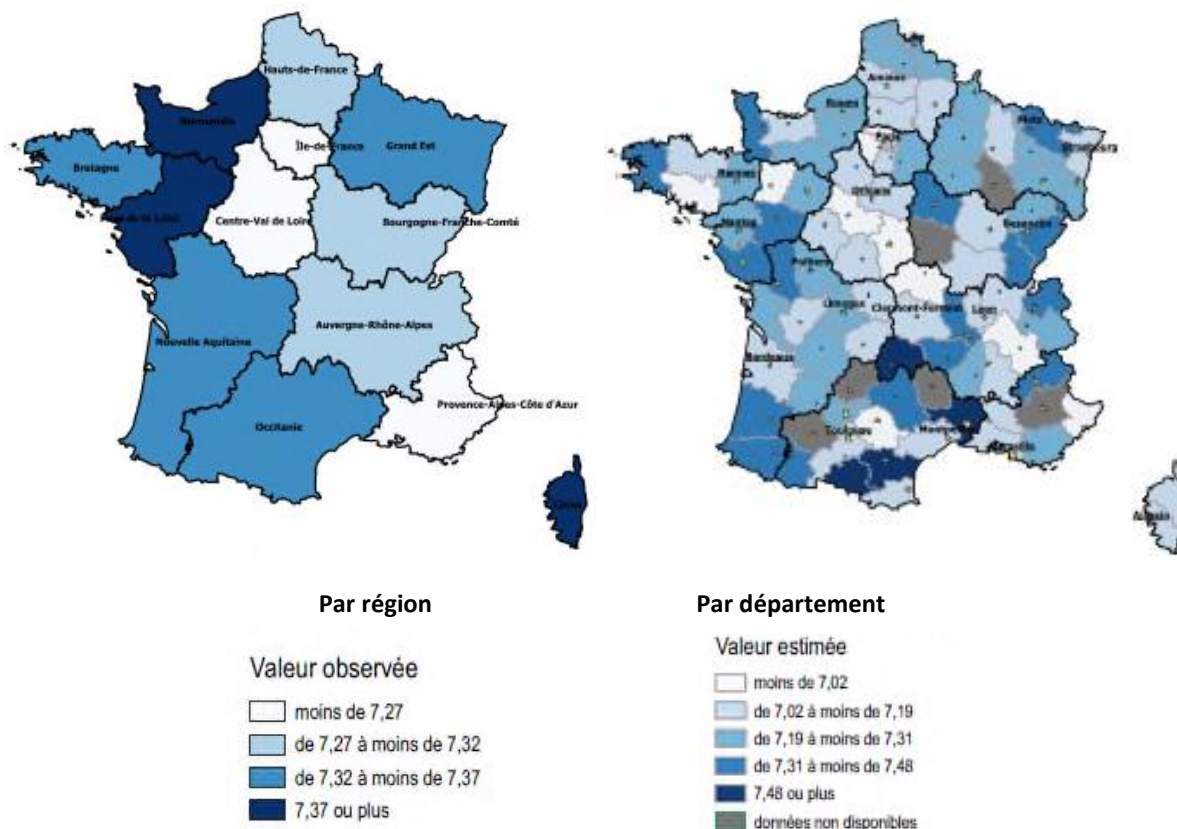
Dans le cadre de son dispositif d'enquête annuelle SRCV, Statistiques sur les Ressources et les Conditions de Vie, l'INSEE a introduit depuis 2009 des indicateurs subjectifs de bien-être et de qualité de vie dans son enquête sur les conditions de vie des ménages. Il est ainsi en

¹⁷² Source : INSEE - « Vivre, travailler et habiter en France : où est-on le plus satisfait ? » - février 2022.

mesure d'éclairer sur le bien-être subjectif ressenti par les personnes¹⁷³ à partir d'indicateur de satisfaction dans la vie¹⁷⁴ ou de mesure du degré de privation matérielle ou sociale (cotés entre 0 et 10).

Une restitution régionalisée est donc disponible pour éclairer sur le niveau de satisfaction générale dans la vie, évalué à 7,4 en 2019 en moyenne au terme de la dernière enquête exploitée. Les situations observées sur longue période entre 2010 et 2019 sont les suivantes :

Niveau de satisfaction générale dans la vie

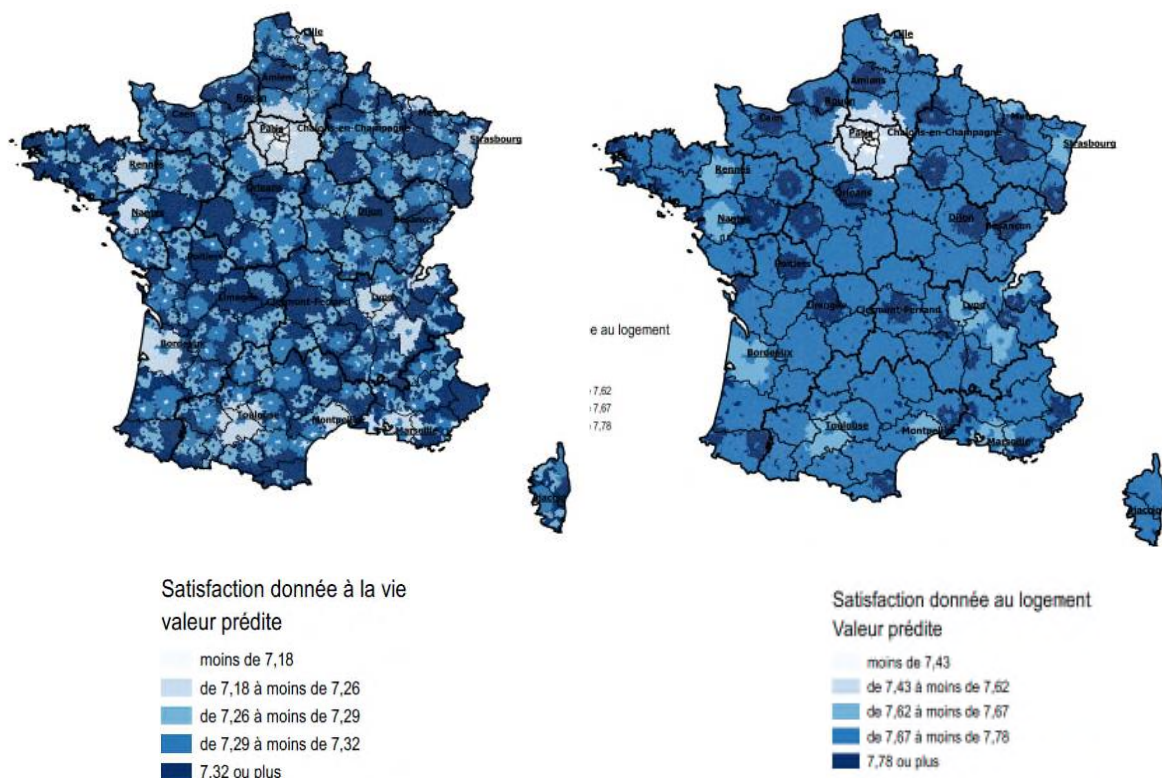


Une comparaison peut être faite à une échelle infra régionale entre la satisfaction générale dans la vie et la satisfaction par rapport au logement :

¹⁷³ Enquête annuelle SRCV : lancé depuis 2004, et constituée d'un panel de 12 000 ménages ordinaires résidant en France métropolitaine. À noter que l'échantillon exclut les personnes résidant en communautés ou en habitations mobiles et les sans-abris.

¹⁷⁴ L'indicateur de privation matérielle et sociale de l'Union européenne est défini comme « la part de personnes vivant en logement ordinaire ne pouvant pas couvrir les dépenses liées à au moins cinq éléments de la vie courante sur treize considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable ».

Par taille d'aire d'attraction des villes et types de communes
Satisfaction générale dans la vie **Satisfaction dans le logement**

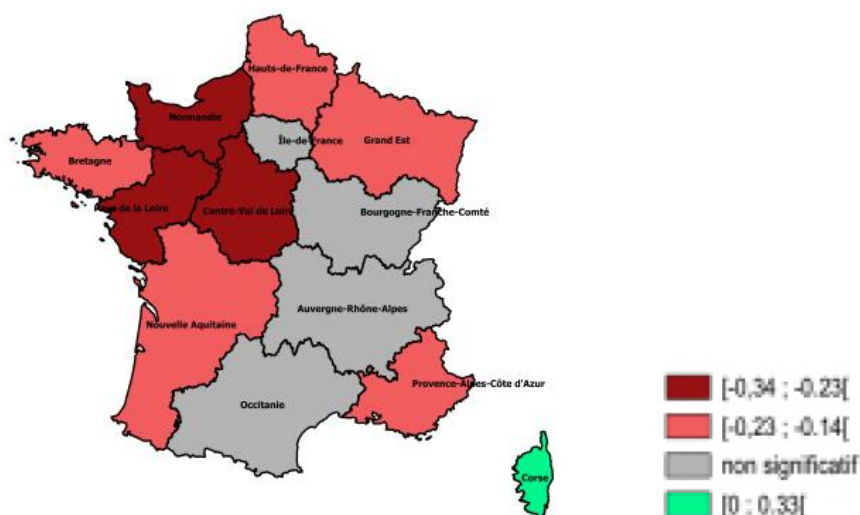


NB : valeurs retraitées pour que toutes les régions aient la même structure sociodémographique de population (+ de 16 ans)

199

2.7.2 Mais la satisfaction s'effrite au fil du temps

Evolution de la satisfaction dans la vie entre 2010/2012 et 2017/2019



On retiendra donc un niveau de satisfaction générale et vis-à-vis du logement plutôt dans les valeurs hautes en Normandie, avec un bémol sur la perte de satisfaction générale au fil du temps, ce qui n'exclut pas qu'on puisse rencontrer des problématiques de pression sur l'offre dans des zones localisées.

En effet, la difficulté principale du logement réside dans le caractère très localisé de la rencontre entre l'offre et la demande, qui risque de s'amplifier au regard des efforts de sobriété dans les déplacements que doivent consentir les ménages. Ceci nous renvoie à l'épineuse question de l'évaluation des besoins sur le territoire.

3. Sur quoi agir ? Synthèse des enjeux

3.1 La difficile évaluation des besoins en logements

De nombreux critères entrent en ligne de compte qui rendent particulièrement difficile l'appréciation des besoins en logements sur le territoire. Il ne s'agit pas seulement d'une approche en volume mais bien une approche qualitative répondant à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques qui fondent la qualité de notre habitat et du logement qu'on occupe.

3.1.1 Resserrer la maille territoriale pour une offre satisfaisant la demande

Nous venons de le voir, la rencontre entre l'offre et la demande est territorialisée. Dans une Normandie où les logements individuels sont déjà plus nombreux qu'en moyenne, les enjeux qui se posent en termes de sobriété de déplacement et de qualité recherchée dans l'habitat, tant aux ménages qu'à l'ensemble des acteurs économiques et institutionnels locaux, nécessitent de resserrer davantage encore la maille de ce marché.

3.1.2 Des besoins non couverts à satisfaire

- **Tout d'abord, traiter le non-logement et le mal logement**

Comme on l'a vu, l'assurance de pouvoir offrir prioritairement un toit aux Normands les plus démunis, mais également la possibilité d'un parcours résidentiel jusqu'au logement, est loin d'être acquise partout...

- **Ensuite, tenir compte de la modification des enjeux démographiques**

Sur un territoire vieillissant plus vite que la moyenne, la déformation de la structure de la pyramide des âges et l'évolution des modes de vie influent sur la composition des ménages et la taille des cellules familiales. Elles déterminent également la nature de l'offre nécessaire qui doit s'adapter à tous les âges de la vie. En l'occurrence, les indicateurs sur la taille des logements présents sur le marché semblent montrer qu'un virage plus important est à faire pour passer d'une offre de grands logements familiaux présents aujourd'hui à de plus petits logements répondant mieux aux tendances de décohabitation ou de composition des familles actuelles.

Ainsi, il est estimé qu'en 2050, les ménages seront constitués à 23 % de personnes seules, contre 15 % en 2010.

Attention toutefois à pouvoir continuer à répondre au besoin de grands logements notamment en raison de la croissance du nombre de familles recomposées, et de maintenir la possibilité pour les personnes âgées de rester dans leur quartier et d'accueillir leur famille.

- **Enfin, tenir compte des aspirations des ménages de renouer avec la nature**

Les aspirations à davantage d'espace naturel sont rarement satisfaites dans l'offre telle qu'elle est déployée notamment en milieu urbain. Faute d'être suffisamment « désirable », cela entretient les préférences pour des localisations périphériques de plus en plus éloignées qui offrent un cadre de vie aujourd'hui perçu comme plus désirable.

Ces quelques exemples interpellent sur la pertinence des indicateurs actuels de caractérisation du logement qui, au-delà d'une simple approche démographique utilisée pour cerner des volumes, peinent à rendre compte de nouvelles tendances émergentes dans l'habitat.

3.2 Des appréciations divergentes sur l'évolution du logement

Un constat globalement partagé porte sur le temps nécessaire au renouvellement d'un parc de logements, étant donné les procédures relativement longues, quel que soit le mode envisagé. Ainsi, au rythme de la production actuel des logements, l'ensemble des acteurs s'accorde à dire qu'il faudrait un siècle pour procéder à ce renouvellement.

À l'horizon de notre étude, soit 2040, la quasi-totalité des logements est déjà sur le marché. Il y a donc une certaine légitimité à raisonner avant tout sur le bâti existant plutôt que sur la production nouvelle pour enrichir l'offre et rechercher les solutions d'adaptation aux besoins.

Ensuite, il semble se confirmer que l'on part d'une situation moins tendue qu'ailleurs.

Néanmoins, le flou qui plane sur la quantification des nouveaux besoins autorise la circulation d'appréciations très divergentes dans l'approche régionale du besoin en logements. Elles présentent toutes leur propre légitimité en fonction des intérêts représentés :

- **L'État en région**

Il redistribue une manne financière non extensible au profit de l'offre de logement social, déterminée par un zonage territorial qui fait la part belle aux régions très tendues. Il recueille les problématiques des infra-territoires dont certains connaissent des tensions localisées mais il ne peut, selon le sentiment de certains, que « répartir la pénurie » en l'absence de marge de manœuvre et d'outils de réelle concertation. Par ailleurs, il s'évertue à faire partager les priorités nationales par les acteurs locaux de la politique de l'habitat :

accueil des publics cibles dans le logement social, mixité sociale, rénovations énergétiques du bâti, sobriété foncière...

Ce « maillon » organise la consultation et suite à un croisement de données, il a établi une estimation en 2016, portant sur un besoin de 6 000 à 8 000 logements par an (hors mal logement) à l'horizon 2020, qui n'est pas réactualisé. Quant au plan qualitatif, il ne produit pas de réponse sur les effets produits par les politiques nationales sur les infra-territoires.

Mais si les moyens négociés nationalement le sont sur le simple constat d'une absence de tension régionale, le risque est de faire perdre le relatif avantage comparatif qui existe encore (importance du parc social, loyers moindres...), et de poser les territoires en concurrence sachant que pour certains EPCI, les moyens sont déjà jugés insuffisants, voire discriminants.

Le poids de l'échelon régional de l'État sur l'inflexion du niveau de l'offre sociale apparaît donc relativement limité sur ce parc social qui par ailleurs ne loge que 1/6^{ème} des Normands. Il n'a pas non plus d'outils de régulation à sa main pour contrebalancer les effets de gentrification et de renchérissement du foncier et du logement privé, qui concerne les autres 5/6^{èmes} de la population normande.

- **Les acteurs de l'immobilier et de la construction**

Leur modèle économique repose sur la production d'une offre nouvelle de logements. Bien qu'ils aient conscience des difficultés qui se profilent pour trouver le foncier nécessaire, ils ne sont pas toujours enclins à changer de priorités au risque d'infléchir la croissance d'un modèle bien rodé, pour investir d'autres solutions comme la réaffectation ou l'éclatement de bâtis, l'optimisation du parc existant, le réemploi... Par ailleurs, ils défendent l'idée que la modularité qui rend possible l'adaptation à tous les types de population est beaucoup moins aisée si l'on ne part pas d'une page blanche, le neuf étant par ailleurs la seule alternative pour produire des logements « passifs » (classe A+) répondant pleinement aux enjeux de sobriété énergétique.

Changer de modèle de référence n'est pas aisé économiquement, quels que soient les enjeux qui se posent aux acteurs.

- **Les particuliers/bailleurs**

Ils participent à la production de l'offre, grâce à des mesures fiscales qui incitent encore trop souvent à la production de logements neufs...

3.3 Une vacance dans le logement à qualifier et à interpréter

La réflexion sur la vacance dans le parc, dont la croissance est sans doute révélatrice d'une inadaptation de l'offre à la demande, mérite d'être approfondie au niveau local pour en qualifier les causes et déployer des solutions afin de redonner de l'air dans le parc lorsque les localisations s'y prêtent. Même mesuré, l'indicateur de taux de vacance dans le parc n'est pas jugé pertinent par tous les acteurs pour infléchir à la baisse le besoin de création de

logements neufs, car les producteurs de logements n'ont pas directement la main sur les solutions à apporter pour ramener ces logements dans le parc disponible.

En conclusion :

L'action en faveur d'un logement qualitatif et durable pour tous et à tous les âges en Normandie doit répondre à une série d'enjeux : d'une part, l'inclusion sociale dans l'accès au logement, d'autre part, la coopération entre acteurs dans la recherche des solutions pour adapter l'offre aux demandes et faire face aux défis sociaux et environnementaux posés à l'habitat en 2040, enfin la recherche de davantage de marge de manœuvre locale pour assurer une régulation face aux distorsions potentielles du marché qui pèsent sur la qualité du logement et de l'habitat en général.



Au terme de cet état des lieux et des enjeux qu'il a mis en lumière, et pour se rapprocher de la vision souhaitable et atteignable fixée à 2040, le CESER propose de définir la trajectoire à suivre dans le domaine du logement de la façon qui suit.

4. La trajectoire cible dans le domaine du logement

Un parcours résidentiel inclusif pour tous

En 2040, le logement reste un des postes les plus importants du budget des ménages. L'offre respecte la diversité des modes d'habitat en Normandie et assure des logements accessibles juridiquement (droit, information) et financièrement, et adaptés aux besoins de chacun, qualitatifs, permettant la sobriété dans la consommation en ressources et dans les émissions carbone. Le droit au logement digne est effectif sur tout le territoire, grâce à des solutions d'accompagnement pour tous. D'ailleurs, le défi énergétique face aux enjeux du changement climatique, posé aux acteurs du parc comme à toutes les composantes de la société, leur a donné l'occasion de traiter de façon systémique les rénovations, la résorption des passoires thermiques et la sobriété dans la consommation des ressources, ainsi que les adaptations nécessaires à la typologie des ménages, aux situations de handicap, et à l'avancée en âge des Normands. Le vieillissement des Normands imposait de relever d'autant plus vite le défi de l'habitat indigne. Quant au sans-abrisme, s'il n'est pas éradiqué, la question de la dignité d'accueil dans les solutions d'hébergement proposées est résolue et l'accompagnement social permet que les personnes vulnérables restent le moins longtemps possible sans solution.

Ces transitions se sont faites à un coût socialement acceptable, malgré les forts besoins de financement liés à la remise en état ou aux normes des logements indignes ou énergivores, notamment pour les particuliers qui ont pu être efficacement accompagnés. Par ailleurs, les procédés constructifs employés et les innovations dans la conception et la rénovation du bâti participent pleinement des avancées qualitatives offertes par le logement aux habitants,

qui sont pleinement associés à l'apprentissage dans la sobriété des usages au sein du domicile en leur qualité d'acteur principal dans la chaîne de la sobriété.

Les acteurs des politiques publiques du logement se sont tous dotés de moyens d'observation, ont mené une analyse partagée des indicateurs et mesurent sur l'ensemble du territoire, urbain et rural, la réalité des parcours résidentiels, l'effectivité du droit au logement et à l'hébergement, les éventuelles tensions sur le marché du logement et les causes de dérégulations. Grâce à une évaluation régulière, ils approchent plus finement les besoins en logements, limitent la production superflue et réduisent la vacance dans le parc. Ils gardent néanmoins la possibilité de répondre aux publics « prioritaires » définis par l'Etat dans le cadre de sa politique nationale du logement, ainsi qu'aux besoins en hébergement recensés et analysés finement pour être plus facilement honorés. Ils portent efficacement le basculement du modèle de production de logements du neuf vers la rénovation.

Compte tenu de la manne financière d'argent public engagé dans les rénovations et les adaptations des logements, le contrôle effectif des progrès sur la qualité des logements après travaux est organisé et généralisé.

Grâce à la mobilisation concertée de tous les acteurs des politiques publiques du logement, la Normandie a pu maintenir son avantage comparatif en matière d'offre quantitative de logements dans le parc social, dont la permanence et la plus-value dans le paysage de l'habitat est admise sans controverse, et malgré son ancienneté, lui restituer ses performances énergétiques. Dans le même temps, une réflexion nationale menée sur les dispositifs de défiscalisation immobilière, dont les effets sur les marchés locaux sont désormais mieux mesurés et évalués, permet à ce volume d'argent public d'assurer un réel effet levier sur la qualité de vie en ciblant davantage les rénovations que les constructions neuves incompatibles avec les objectifs de densification et en limitant ses effets spéculatifs localisés (la surenchère et les bulles fiscales). La contrainte de devoir arbitrer entre incitation et régulation du marché est moins pesante pour les élus locaux.

Les acteurs adaptent les outils facilitant l'accès au logement, y compris à la propriété immobilière, en fonction des besoins spécifiques et au plus près des habitants, en privilégiant la mixité sociale pour prévenir les tensions socio-économiques que peuvent générer les effets de gentrification, de ghettoïsation sur certains territoires, ou d'une périurbanisation mal maîtrisée. En effet, les individus chaque jour davantage placés face à leurs responsabilités dans la conduite de leurs parcours de vie, renoncent encore difficilement au choix de vivre là où ils veulent, mais peuvent opter pour une accession à la propriété de qualité, durable et respectueuse des enjeux environnementaux et du bâti patrimonial, et qui correspond pour chacun à ses attentes en matière d'habitabilité.

Chapitre 2 – L’espace aménagé

1. La situation visée en 2040

La situation visée en 2040
L’habitat se définit dans toutes ses composantes, logement, mobilité, emploi, services... et impose de raisonner à grande échelle pour concevoir une urbanisation soutenable et entendable (compromis entre acceptable et désirable) et pour orienter les flux d’argent public vers des projets conçus à l’échelle la plus pertinente. Les enjeux d’un aménagement durable du territoire, propice à lutter contre les inégalités, et la convergence des démarches vers l’urgence climatique avec ses enjeux de sobriété foncière (ZAN) et carbone (ZEN) sont pris en compte et changent la manière de penser l’habitat dans les collectivités, mieux dotées en ingénierie. Elles relayent ces enjeux auprès des habitants « angoissés » et dans ce contexte, l’offre de logements est adaptée dans un souci de mixité sociale, de limite de la consommation foncière et de la périurbanisation, grâce à davantage de poly fonctionnalité des espaces et au maintien du réseau et du maillage de villes moyennes typiques à la Normandie, en lien avec son histoire et son patrimoine. Les habitants jouissent d’une forme « urbaine » qualitative.

2. Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques à l’espace aménagé

La répartition de la population sur le territoire résulte de « choix contraints » des habitants qui peuvent s’accompagner d’un lot de frustrations lorsque les aspirations personnelles à une certaine qualité de vie ne peuvent être satisfaites. Les choix sont, de fait, orientés par la présence d’emploi, d’activités, de services de toute nature, de loisirs, mais aussi par la capacité à se loger dont on a vu qu’elle était loin d’être une évidence pour tous ou de répondre pleinement aux souhaits de tous. Dans certains cas, ils sont tellement contraints qu’ils s’apparentent davantage à des non-choix avec un fort sentiment de relégation territoriale préjudiciable à la cohésion sociale.

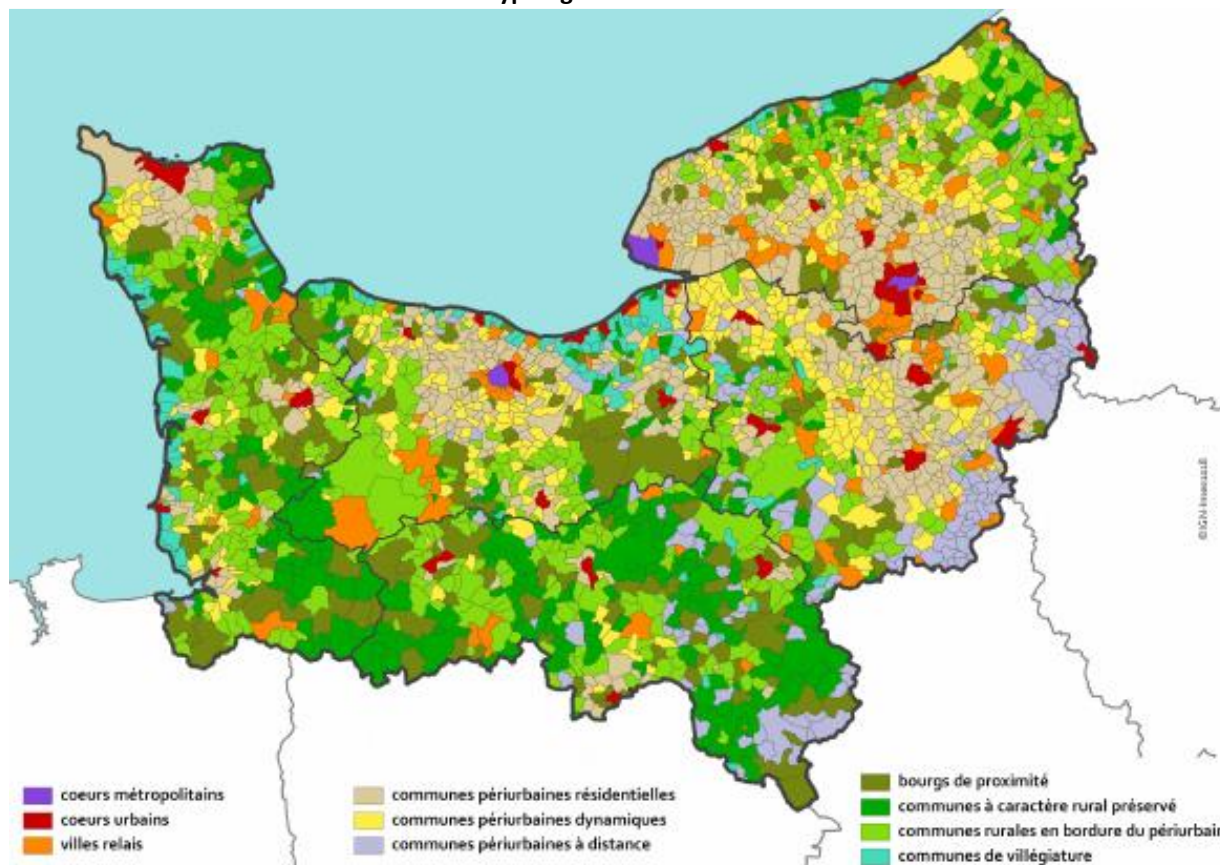
Depuis une dizaine d’années, on en vient à s’interroger sur la viabilité de certaines formes urbaines au regard des nuisances qu’elles provoquent, particulièrement dans un contexte post-Covid et de renchérissement du coût de l’énergie tel qu’on le connaît actuellement.

2.1 La situation en Normandie

2.1.1 Habitat et occupation de l'espace : la situation en Normandie

L'INSEE a dressé en 2018 une cartographie de la typologie communale de l'habitat exploitée par la DREAL dans une étude sur les besoins en logements, qui reflète l'armature urbaine de la région.

Carte de la typologie communale de l'habitat



Source : observatoire régional de l'habitat (ORH) piloté par la DREAL Normandie - Cartographie et caractéristiques d'une typologie communale habitat mise en place pour l'étude besoins en logements - Insee-DREAL - mai 2018

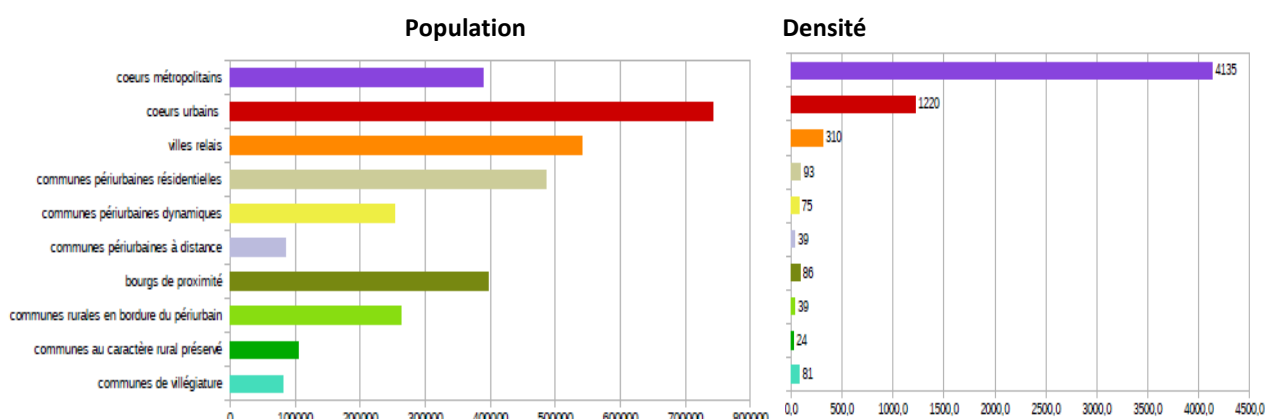
Elle apporte plusieurs enseignements en termes de densité des espaces, de dynamiques démographiques, de type de population et de ménages, de nature d'habitat et d'importance de la vacance dans le parc de logements, ainsi que d'emplois et d'activités présents sur chacune des 10 zones types.

Les cœurs métropolitains, urbains et villes relais concentrent la majeure partie des emplois dont le volume est entre 1,11 et 1,25 fois supérieur à la population active qui y réside, les autres zones étant toutes moins pourvoyeuses d'emploi par rapport à leur population, la plus faible proportion se situant dans les communes périurbaines à distance (32 emplois pour 100 actifs résidents). Ils concentrent également les logements sociaux, dont le taux va de 26 % dans les cœurs métropolitains et les villes relais à 33 % dans les cœurs urbains, alors qu'il n'est que de 13 % dans les bourgs de proximité qui comptent 79 emplois pour 100 actifs

résidents. Seuls les cœurs métropolitains et urbains comptent plus de logements collectifs que de logements individuels. Enfin ils concentrent à eux trois plus du quart des logements vacants. Cette vacance est également présente dans les communes à caractère rural préservé (10,3 %) et dans les bourgs de proximité (8,7 %).

Ces trois zones sont également les seules, avec les communes rurales à caractère préservé, à perdre des habitants (entre 2010 et 2015).

En termes d'enjeux de qualité dans l'habitat, et de problématiques posées par la concentration urbaine, il est intéressant de rapprocher ces constats de la densité de population très hétérogène observée dans les zones, allant de 24 habitants au km² dans les communes au caractère rural préservé, à 310 h/km² dans les villes relais, 1220 h/km² dans les cœurs urbains, et jusqu'à 4135 h/km² dans les cœurs métropolitains.



La population des jeunes de moins de 15 ans, dont la part est de 18,5 % en Normandie lors de l'étude, dépasse ce taux dans les 4 catégories de communes périurbaines allant de 20 % jusqu'à 24 % dans celles dites « dynamiques », en corrélation avec une taille moyenne des ménages plus élevée également, de 2,5 à 2,7 habitants par foyer. C'est là que l'on retrouve la concentration des familles avec enfants. La population est inversement vieillissante dans toutes les autres communes, où la part des 75 ans et plus dépasse le taux normand de 9,7 %, allant de 11 % à 14 %, excepté dans les cœurs métropolitains (9 %), avec une taille moyenne des ménages plus faible mais jamais inférieure à 2 habitants par foyer.

En dehors de toute considération significative sur les âges, c'est dans les cœurs métropolitains que cette taille est la plus faible, soit 1,9 habitant par foyer.

Avec une analyse en dynamique sur longue période, l'INSEE¹⁷⁵ observe que la dynamique de métropolisation est un phénomène qui se poursuit, bien qu'elle soit d'une ampleur moyenne pour les deux grandes aires urbaines normandes de Rouen et Caen, et que la dynamique d'étalement urbain est, elle aussi, toujours en cours.

En matière d'organisation spatiale, la région se caractérise par un maillage important de pôles urbains, principaux (grandes villes) ou secondaires (villes moyennes) : ainsi en Normandie, leur aire d'influence irradie proportionnellement bien le territoire, c'est même

¹⁷⁵ Source : INSEE Dossiers Normandie « La Normandie et ses territoires » - mai 2018.

la région qui compte la plus faible proportion de France de territoires éloignés de tout pôle urbain.

Si tous les territoires sont différents, ils ont en commun de partager des problématiques de vieillissement, la vacance du parc de logements, de consommation foncière, de faible dynamique démographique, avec des mobilités accrues qui augmentent le risque de fracture socio spatiale : les ménages intermédiaires sont poussés en périphérie proche ou éloignée, laissant en centralité des villes une population soit aisée soit très pauvre. Par ailleurs, les problématiques de la ruralité évoluent avec des résidents en zones rurales qui n’y résident pas tous par choix avec des aspirations souvent éloignées de celles du monde agricole.

Cette configuration spatiale pose inévitablement à la région des enjeux écologiques et environnementaux, en raison de l'impact massif de la voiture individuelle sur les émissions de GES, la biodiversité, la santé et le changement climatique et d'autre part, des enjeux sociaux en raison du renchérissement des coûts de transport et des risques d'éloignement de l'accès aux services essentiels¹⁷⁶ et de relégation pour un nombre important de Normands .

2.1.2 La prégnance des enjeux du ZAN en Normandie

- **L’artificialisation en Normandie**

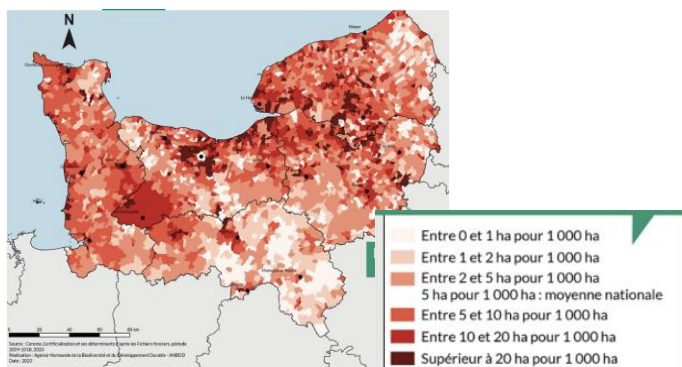
Cette question a déjà fait l’objet de nombreuses productions du CESER¹⁷⁷. Avec un rythme d’artificialisation¹⁷⁸ cinq fois plus rapide que la croissance démographique, la région Normandie est parmi les deux régions métropolitaines les plus consommatrices d’espace au regard de son évolution démographique. Entre 2008 et 2018, la part des sols artificialisés a augmenté de 8,7 %, soit plus de 20 000 ha artificialisés, portant le taux d’artificialisation à 8,76 %, supérieur à la moyenne nationale. Ramené à la surface de son territoire, elle est la 4^{ème} région par son rythme d’artificialisation. Les mouvements d’étalement urbain affectent d’abord les terres agricoles les plus riches, de sorte que les cartes des nouvelles surfaces artificialisées entre 2009 et 2017 et de perte de surface agricole entre 2008 et 2019 se superposent :

¹⁷⁶ L’accès aux services sera traité plus loin dans le chapitre 3 « vie dans la Cité ».

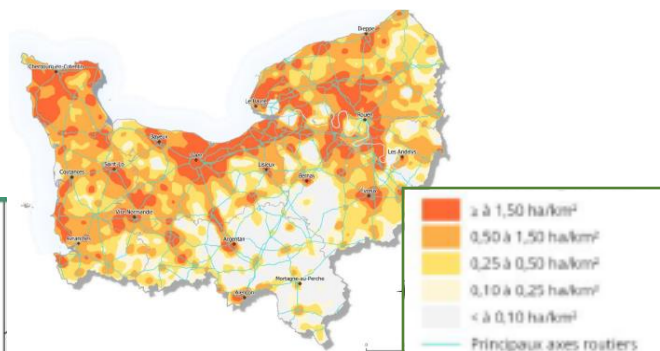
¹⁷⁷ Source : du CESER de Normandie - contribution « SRADDET : pour une stratégie ambitieuse en faveur de la réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels » - septembre 2018, et rapport « Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie » - octobre 2017.

¹⁷⁸ Définition de l’artificialisation : transformation d’un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d’aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...).

Nouvelles surfaces artificialisées entre 2009 et 2017



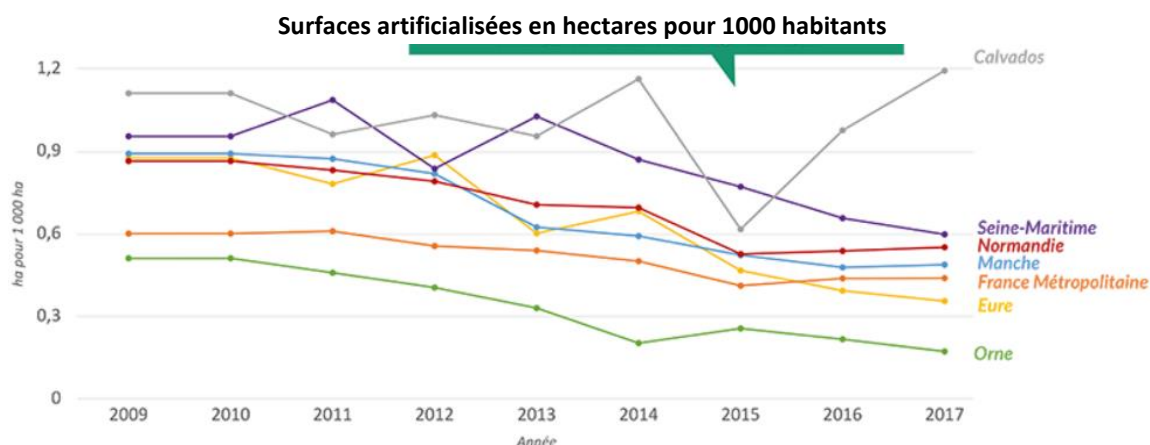
Perte de surface agricole entre 2008 et 2019



Source : ANBDD Agence Normande de la Biodiversité et du Développement Durable – données CEREMA (<https://www.anbdd.fr/>)

// Région Normandie (Bilan de mise en œuvre du SRADDET – décembre 2021)

Cette croissance s'opère un peu partout sur le territoire, mais est plus forte au niveau de l'axe Seine, du littoral et de la périphérie des trois grands pôles métropolitains. Sur l'ensemble des 5 départements, l'évolution des taux d'artificialisation est la suivante, elle est à la baisse partout depuis 2015 sauf dans le Calvados :



Source : ANBDD Agence Normande de la Biodiversité et du Développement Durable – Données CEREMA

Globalement, les données sur le mitage du territoire nous alertent sur les enjeux des nouvelles formes urbaines. Le rythme de l'étalement urbain constaté et la consommation d'espace sont rapides en Normandie compte tenu de la démographie stagnante. Cette tendance est antinomique avec la trajectoire fixée pour les politiques publiques visant le ZAN à l'horizon 2050, décrite dans la 1^{ère} partie du rapport.

- Le ZAN, loin d'être une évidence partagée par tous

Selon l'ANBDD, l'artificialisation est destinée à 75,5 % à du logement, 19 % à la création d'activités, 1,4 % pour un usage mixte, et 4,1 % pour une destination inconnue.

La dynamique d'étalement urbain correspond donc pour 3/4 aux aspirations des familles notamment pour la maison individuelle. L'agence souligne en effet que 52,4 % des communes normandes n'ont pas artificialisé leur territoire à destination de l'activité

économique. Mais 1/5^{ème} de l'étalement est tout de même destiné à ces activités, situées plutôt à proximité des centres urbains, et la destination des terres artificialisées dédiées aux activités s'élève à 23,5 % autour des métropoles.

Mais l'acceptation de la sobriété foncière est compliquée, et ce, malgré les nuisances provoquées en termes de qualité de vie, de qualité de l'air et de santé, de risques climatiques liés à l'imperméabilisation des sols et aux ruissellements dramatiques, d'inconfort thermique dans les villes dus aux îlots de chaleur, et les pertes de biodiversité dont le maintien est pourtant essentiel dans l'équation du ZAN.

Cette sobriété va de pair avec la recherche de densification et le réemploi des bâtis existants et vacants comme autant de solutions qui permettent de « détendre » le foncier en ville et de continuer à la développer en reconstruisant la ville sur la ville.

L'acceptabilité sociale est à construire au sein même des collectivités par des études de territoire à long terme et pour ce faire, celles-ci peuvent mobiliser l'appui d'organismes tels que l'EPFN ou le CEREMA. Cette acceptabilité sociale de la densification *in situ* est à construire auprès des habitants pas toujours préparés, par exemple, à voir rehausser les constructions, à partager un extérieur en commun, ou les espaces de circulation avec d'autres usagers.

Pour les collectivités, aussi, la transformation de l'habitat reste difficile et nécessite de porter des stratégies et des projets sur 15 ou 20 ans, pour des raisons budgétaires, car le foncier est rare, souvent cher, et qu'il est très coûteux de reconstituer des quartiers (voirie, réseaux, écoles, etc.), mais également pour des raisons réglementaires. En effet, les procédures d'urbanisme et de construction sont longues et se heurtent souvent à des recours si le dialogue avec les habitants n'est pas suffisant en amont.

À l'occasion de la publication des décrets d'application visant le déploiement de la stratégie ZAN, on a aussi pu assister à des demandes de temporisation dans la mise en œuvre des dispositions, prévoyant initialement que les conférences régionales des SCoT remettent leurs propositions de répartition de consommation foncière aux régions avant la fin octobre. Dans l'attente de l'aboutissement de ces négociations à l'échelon régional, le gouvernement a envisagé l'assouplissement pour surseoir à l'application uniforme de la règle qui prévoit d'imposer, pour mémoire, « une réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 ».

- **Le levier de la mobilisation des friches**

La Normandie comporte un potentiel important de friches foncières dont le réemploi peut redonner de la souplesse foncière sans artificialiser les sols, constituant ainsi un levier dans la lutte contre l'artificialisation du territoire. Les acteurs régionaux État, Région et EPFN, ont créé un observatoire des friches dans le but de recenser les disponibilités, qu'il s'agisse de friches industrielles, mais également commerciales et administratives ou sur des bâtis non occupés ou qui ont vocation à se libérer, sachant que la rationalisation de l'immobilier tertiaire de service et de bureaux est de plus en plus au cœur des réflexions, en raison

notamment du télétravail. L'EPFN est aussi en mesure d'identifier sur les territoires les « dents creuses ».

Ces espaces sont autant d'îlots potentiellement mobilisables dans les stratégies foncières des collectivités.

De 2014 à 2021, ce sont au total 313 projets, correspondant à 622 ha de friches, qui ont été préemptés par l'EPFN pour des projets de réemploi, et on estime que le potentiel de friches existant en vallée de Seine s'élève à 670 sites correspondant à environ 1 587,5 ha.

L'objectif de cette coordination régionale autour de l'observatoire est de sensibiliser les maires aux enjeux de la sobriété foncière et de les mettre en situation de répondre plus largement aux appels à projets lancés nationalement et régionalement, tels que l'AAP « reconversion des friches polluées » issues d'anciens sites industriels ICPE ou sites miniers lancé par l'ADEME, ou l'AAP de l'État pour l'appui au « recyclage foncier des friches » dans le cadre du plan France Relance, au titre duquel la Normandie a bénéficié de 33,7 M€ entre les années 2021 et 2022.

De son côté, l'EPFN peut accompagner les collectivités pour lever certains freins juridiques sur le réemploi de friches polluées, sachant que la dépollution des sites est régie par le code de l'environnement et sous la surveillance de la DREAL : la responsabilité de la remise en état pour un réemploi d'activité économique incombe à l'industriel, sous réserve qu'il existe. Il n'y a pas de substitution au « dernier exploitant » sauf s'il est défaillant, et il est fait appel à la puissance publique quand il faut dépolluer le sol pour un changement d'usage (logements, jardins...). Les élus ont alors les outils d'aide à la décision en fonction de la connaissance de l'état dans lequel se trouvera le foncier et de l'usage qui est envisagé.

211

Le réemploi par réindustrialisation des sites est possible en fonction des opportunités économiques mais doit être imaginé en tenant compte de la logistique et des flux de transports qu'il entraîne. Plusieurs projets de ce type se sont récemment heurtés à des recours de collectifs d'habitants.

2.1.3 La gestion des espaces au regard des risques climatiques et technologiques

Les enjeux relatifs aux risques climatiques sont bien documentés en Normandie, dotée depuis peu d'un GIEC normand qui établit des diagnostics sur les territoires à risques climatiques, et par conséquent à risques technologiques. L'importance des zones cumulant les risques environnementaux, industriels, littoraux, constitue une singularité normande (Cf. *supra*).

L'empilement des risques, tout particulièrement les risques littoraux, amplifie les enjeux d'aménagement des espaces pour les collectivités concernées, avec une particularité pour les sites touristiques cumulant une pression foncière et immobilière qui renchérit les biens, et produit d'autres nuisances dans l'habitat.

2.1.4 La prégnance des enjeux de mixité sociale en Normandie

Largement décrite dans le chapitre précédent consacré au logement, la mixité sociale dans l'habitat est également influencée par les stratégies d'aménagement des espaces déployés par les collectivités. La mixité sociale est une boussole des politiques de l'hébergement et du logement, au regard des enjeux de cohésion dans les territoires et d'équilibre entre eux.

L'État a de nombreuses prérogatives en matière de politique de la ville qu'il déploie au travers de l'ANRU et d'outils financiers spécifiques dans les zones relevant des QPV, ou bien par l'intermédiaire de contrats de mixité sociale¹⁷⁹. Néanmoins, les collectivités locales sont confrontées au quotidien aux problématiques d'intégration des quartiers et des populations dans d'aménagement des espaces urbains.

Par ailleurs, il est particulièrement complexe de conduire une politique de mixité de par l'extrême diversité des communes appartenant à une même intercommunalité, agglomération ou métropole. Le constat est que 25 ans après la loi SRU, plusieurs centaines de communes urbaines n'ont toujours pas leur quota de logements sociaux, que l'enjeu ne s'impose pas encore unanimement au niveau des intercommunalités où cette forme de ségrégation sociale, générée par la ségrégation socio spatiale, condamnée dans les paroles, reste une réalité sur le terrain où les acteurs n'ont pas résolu cette contradiction.

Le risque est qu'il se passe encore des décennies pour corriger les situations, alors que le logement social, indispensable aujourd'hui, le sera tout autant dans 20 ou 50 ans.

212

Les freins locaux à la mise en œuvre de la mixité sociale peuvent être liés à la crainte d'une dépréciation du prix des logements introduite par la mixité, ou relever de son acceptabilité psychologique, par appréhension vis-à-vis de différences dans les modes de vie. Néanmoins, ce sont les tentatives inverses de relever le niveau de vie par la mixité dans des quartiers déshérités qui restent le plus difficile¹⁸⁰, excepté pour de l'accession à la propriété qui sera abordable pour certains ménages sur les franges proches et pourra répondre à leurs aspirations de maison individuelle.

Quelle que soit la configuration socioéconomique de départ dans la collectivité ou le quartier, l'enjeu est d'accompagner le montage des projets urbains d'aménagement et la planification de leur financement par un discours porteur d'intégration pour les populations.

¹⁷⁹ Le CMS, Contrat de Mixité Sociale, est un dispositif contractuel liant l'État et les communes carencées en logements locatifs sociaux au regard des dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (article 55 de loi SRU). Le contrat intercommunal de mixité sociale peut exister entre l'État et les EPCI avec PLH (article 130 de la loi ELAN).

¹⁸⁰ Constat partagé dans les deux communes rencontrées abritant des QPV dans l'agglomération rouennaise.

Mixité sociale : diversifier l'offre dans les quartiers favorisés comme dans les quartiers délaissés : le cas de la ville de Saint-Etienne du Rouvray

Avec un parc social représentant 47 % des logements locatifs, la ville de Saint-Etienne-du-Rouvray contribue très largement à l'offre sociale à l'échelle de la métropole rouennaise où inversement certaines communes ne satisfont pas à leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU. Aussi les tentatives de la commune de diversifier l'habitat et d'ouvrir son parc à la mixité sociale buttent souvent sur les priorités que font valoir les bailleurs sociaux ou les associations d'insertion de loger les plus pauvres au sein des commissions d'attribution du logement social. Des obligations qui n'existent pas pour les populations moins défavorisées qui travaillent ou les classes moyennes qui ont pourtant besoin de se loger.

Cette situation ne contribue pas à faire bouger les représentations des opérateurs ou des investisseurs. D'une part, cela freine potentiellement le montage d'opérations intermédiaires qui pourraient pourtant voir le jour à la faveur de réserves foncières constituées par la ville grâce à sa politique ancienne de maîtrise du foncier, et d'autre part, cela cantonne la ville dans une réputation de territoire de relégation des populations.

2.2 La gouvernance en matière d'aménagement : rappel

L'aménagement de l'espace constitue une des prérogatives majeures des institutionnels à l'échelle nationale et régionale, qui contribuent à produire par leurs interventions des espaces désirables ou, inversement, sources de fortes nuisances pour les habitants. Mais qui a vraiment les moyens de se poser en aménageur pour faire les espaces durables de demain ?

213

2.2.1 Compétences nationales et régionales : rappel¹⁸¹

Les politiques publiques dites de l'aménagement du territoire sont guidées aujourd'hui par cet objectif de maintien de la cohésion sociale, mais l'irruption du terme de cohésion sociale n'est pas si ancienne. Elles étaient davantage guidées dans la seconde moitié du XXe siècle, dans le cadre d'un schéma d'État, par la volonté de corriger la répartition de la population en France où des zones de surconcentration côtoyaient des zones très peu denses, chaque configuration présentant de nombreux désagréments. Parallèlement se sont développés des quartiers relégués au sein même des zones très concentrées.

Bien qu'ayant confié aux régions compétentes en matière de développement économique des responsabilités en matière de coordination de l'aménagement durable des territoires, par le biais des SRADDET, l'État n'a pas renoncé à ses prérogatives de grand aménageur pour

¹⁸¹ Cf. Partie I – chapitre 4 – gouvernance - échelons d'intervention des politiques de l'habitat, articulations entre eux, acteurs régionaux.

réguler l'occupation de l'espace et impulser localement des dynamiques à même de répondre aux défis de la transition écologique et climatique.

Il utilise deux leviers principaux de planification spatiale :

- le premier, réglementaire, consiste à assurer la police des normes en matière d'artificialisation de l'espace pour veiller au respect de la trajectoire ZAN,
- le second, plus incitatif, consiste à proposer aux infra-territoires de s'inscrire, moyennant des accompagnements financiers, dans les AAP ou les AMI qu'il déploie autour de priorités nationales de rééquilibrage des fonctions des espaces et de sobriété énergétique et foncière. Il s'agit des programmes décrits plus haut, dits de revitalisation des territoires, principalement Action cœur de ville, Petites villes de demain, ville durable, reconversion des friches ou encore développement d'écoquartiers, etc., dont la promotion et l'accompagnement repose sur l'ANCT et ses délégués régionaux et départementaux présents localement.

La Région, quant à elle, définit ses priorités de développement et d'aménagement du territoire dans le cadre de ses politiques de droit commun ou lors de l'élaboration SRADDET ou elle relaye des ambitions nationales partagées de lutte contre le changement climatique et accompagne les trajectoires envisagées pour atteindre le ZAN et le ZEN à l'horizon 2050.

Pourtant la mise en œuvre opérationnelle des aménagements repose sur une multitude d'acteurs à l'échelle de chaque infra-territoire. On s'intéressera ici au rôle joué par les agences d'urbanisme aux côtés des collectivités et des EPCI dans leur champ d'intervention, mais également à la place des acteurs économiques, services, employeurs, habitants eux-mêmes, qui constituent des maillons essentiels dans les options d'aménagements prises.

2.2.2 Les autres acteurs locaux

- **Les agences d'urbanisme¹⁸²**

Il existe trois agences d'urbanisme sur le territoire normand, autour des trois principales agglomérations : l'AUCAME, l'Agence d'Urbanisme de Caen Normandie Métropole, l'AURH, Agence d'Urbanisme de la Région Havraise, et l'AURBSE, Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure. Comme on le voit sur la carte ci-dessous, leur périmètre d'intervention est loin de couvrir l'ensemble de la région :

¹⁸² Les agences d'urbanisme sont des associations créées juridiquement par la Loi d'Orientation Foncière de 1967, dite « Loi Pisani ». Deux agences expérimentales en France avaient été créées antérieurement à la loi en Normandie, en 1963 à Rouen et en 1965 au Havre. Celle de Caen a été créée en 2006.

Périmètre d'intervention des agences d'urbanisme normandes



Source : Réalisation : SIG Normandie - 05/2020 - Sources : Agences d'urbanisme - Fonds : ADMIN EXPRESS 2020 - IGN®

Le périmètre couvert par l'AURBSE recouvre un écosystème d'environ 800 000 habitants, comprenant 6 EPCI dont la Métropole Rouen Normandie et 274 communes, avec comme marqueur particulier la Seine et les paysages, ainsi que la proximité quasi immédiate de l'Île de France.

Le périmètre couvert par l'AURH recouvre un écosystème d'environ 700 000 habitants, comprenant 13 EPCI et 472 communes, avec la particularité de s'étendre sur les deux rives de la Seine et son estuaire, et d'être soumis à d'importants risques industriels, environnementaux et littoraux.

Le périmètre couvert par l'AUCAME recouvre un écosystème d'environ 391 000 habitants, comprenant 6 EPCI, mais étend son réseau au-delà sur quelques 23 autres EPCI, avec des dynamiques de population non homogènes et des problématiques de centralité et de périurbanisation nécessitant de structurer une politique de l'habitat.

Il existe un réseau national de 50 agences d'urbanisme, la FNAU, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, mais compte tenu de la proximité avec la région Île de France, des habitudes de travail très étroites ont été nouées à l'échelle de la Vallée de la Seine avec l'APUR, Atelier Parisien d'Urbanisme, avec lequel les agences normandes développent des travaux prospectifs sur les problématiques communes et spécifiques à la Vallée de la Seine¹⁸³.

Leurs missions principales, régies par le code de l'Urbanisme, sont de documenter, d'analyser et suivre les évolutions urbaines, pour outiller, innover et participer à la définition

¹⁸³ Dernier travail prospectif collégial des 4 agences d'urbanisme : « quelle(s) vallée(s) de Seine en 2040 ? » - <https://www.vdseine.fr/enjeux-et-perspectives/> - décembre 2021.

des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les SCoT, Schémas de Cohérence Territoriale¹⁸⁴, documents d'urbanisme établi en concertation à l'échelle de plusieurs communes ou EPCI.

Elles contribuent donc à accompagner les collectivités dans la recherche et le maintien d'un équilibre entre les zones aménagées et naturelles en les éclairant sur les grands enjeux sociétaux, environnementaux, économiques et sur les éventuelles fragilités de leur territoire.

L'intérêt de cette échelle d'aménagement, intermédiaire entre le régional et le local, est d'amener une réflexion sur l'urbanisation entendable et désirable, et d'orienter l'argent public sur des grands projets ou sur des problématiques particulières, par exemple la vacance dans le logement, de façon coordonnée.

L'intérêt des coopérations avec l'Île de France, quant à lui, est de pouvoir anticiper les dynamiques ou les externalités négatives que les infrastructures réalisées actuellement en Île de France autour du projet de Grand Paris Express¹⁸⁵ sont susceptibles de créer en modifiant les liens et les flux entre la Normandie et l'Île de France.

Ce besoin de coordination apparaît essentiel pour réguler la tendance naturelle à la concurrence entre territoires, à un moment où la ressource du foncier se raréfie.

2.2.3 les EPCI ont-ils les moyens de se poser en aménageurs ?

La loi 3DS permet désormais aux agences d'intervenir pour des collectivités situées hors du périmètre des EPCI membres, mais cette disposition est peu utilisée en Normandie. En effet, les autres territoires peuvent recourir à des bureaux d'étude ou encore faire appel à l'intervention des opérateurs nationaux présents en région pour accompagner les collectivités en relais des politiques d'aménagement de l'État (ANCT, Banque des territoires, CEREMA, etc.), voire à l'EPFN, en fonction des sujets.

Les EPCI ont souvent peu de moyens propres en ingénierie pour lancer des réflexions prospectives, pourtant nécessaires pour sensibiliser les acteurs locaux aux enjeux, sachant que même s'ils sont lauréats d'AAP ou d'AMI leur apportant provisoirement des moyens, le manque d'ingénierie, quand il est constaté, perdure une fois les financements stabilisés au fil de l'eau.

Ce constat, déjà posé plus haut, introduit une discrimination entre territoires, qui ont pourtant tous intérêt à cerner les situations et les enjeux particuliers qui sont les leurs avant de décider et d'agir.

La multiplication de ce type d'accompagnement non pérenne n'est pas propice à prévenir ou corriger les éventuelles situations de relégation.

¹⁸⁴ Les SCoT sont instaurés par la loi SRU de 2020 pour fixer les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines.

¹⁸⁵ Au total, 68 gares figurent au projet du Grand Paris Express, qui vont générer ou intensifier les flux.

2.2.4 Le rôle de chacun dans la ville de demain

Comme on l'a vu plus haut, l'artificialisation des espaces n'est pas que le fait des populations pour se loger mais celui également des activités et des services qui s'implantent. Si les décideurs façonnent le territoire, l'évolution vers des espaces plus durables ne peut se faire qu'avec l'ensemble des agents économiques.

Tout d'abord avec les populations : habiter en périphérie offre des solutions plus abordables pour répondre aux aspirations de ceux qui se sentent de plus en plus menacés dans leur qualité de vie au quotidien par la concentration urbaine. Toutefois les évolutions de la forme urbaine peuvent générer des formes d'écoanxiété qu'il faut anticiper et accompagner.

Si l'offre d'une ville désirable est indispensable pour accompagner les aspirations des individus et avoir une chance d'infléchir le modèle pavillonnaire, un dialogue citoyen ouvert avec les habitants pour expliquer les changements reste nécessaire.

Ensuite avec les acteurs économiques : en 2040, les entreprises devront avoir pris conscience des conséquences de leurs choix d'implantation qui façonnent le territoire, au même titre que les décisions politiques des institutionnels ou que les choix d'habitation faits par les habitants.

Ils ont eux aussi une forme de responsabilité territoriale dans l'aménagement de l'espace.

3. Sur quoi agir ? synthèse des enjeux

217

Pour une autre occupation de l'espace

3.1 Gérer l'étalement urbain : ZAN et densification des espaces alliés du ZEN

Face aux enjeux de transition démographique, environnementale, il est essentiel de développer la conscience des urgences environnementales ainsi que l'acceptabilité sociale de la finitude des ressources et de l'importance de la densification des espaces, à la fois pour en réduire la consommation, mais également pour réduire les mobilités quotidiennes liées à l'étalement dans l'habitat. Ainsi les élus locaux seront à même de déployer une politique plus volontariste de reconquête et de densification urbaine des espaces centraux ou les 1^{ères} couronnes, propice à lutter contre les inégalités générées par l'étalement urbain et ses autres externalités négatives notamment sur le plan social.

Dans une région où l'espace est resté fortement agricole, les aménités et les ressources issues de l'agriculture et les services écosystémiques qu'elle rend doivent être mis au service d'un nouveau modèle de l'habitat en Normandie où il est essentiel de maintenir cette source de résilience pour le territoire.

3.2 Quelle acceptation pour une autre occupation de l'espace ?

Faire accepter la densité, c'est la rendre habitable et désirable, c'est produire des espaces plus denses mais moins congestionnés en soignant les aménités des villes, l'accessibilité des différentes fonctions pour toutes les catégories de population, la mixité sociale et intergénérationnelle, l'entretien et la préservation de son bâti patrimonial afin de le « réenchanter ». La déminéralisation et la renaturation des espaces est essentielle afin de créer du lien social ouvert à toutes les générations.

- **Une autre occupation de l'espace : les SFN, Solutions Fondées sur la Nature**

L'enjeu est de penser les infrastructures (du bâti, des mobilités) dans une approche de bilan global environnemental et écologique, en redonnant place aux SFN qui sont tout à fait en capacité d'assurer certaines des fonctions urbaines ou écologiques à la place des solutions techniques qui prévalent depuis 50 ans, et de rendre la ville désirable : végétalisation des espaces urbains ou des berges, utilisation des ressources et des matériaux naturels ou agricoles dans l'habitat rénové, matériaux, toutes les solutions de maintien et de préservation du vivant et de la biodiversité entrant dans la résolution de l'équation du ZAN et du ZEN.

- **Une autre occupation de l'espace : la proximité entre les fonctions**

Pour être désirable, une forme d'habitat recentré et plus dense doit inclure l'accès aux fonctions, aux services, aux commerces de sorte qu'il ne génère pas des flux pendulaires supplémentaires en raison de leur éloignement.

- **Une autre occupation de l'espace : l'inclusion et la mixité sociales**

De même, ce type de forme urbaine doit s'accompagner d'une régulation de l'offre résidentielle pour davantage de mixité et pour lutter contre les effets d'éviction du marché résidentiel, la ségrégation socio-spatiale, la relégation territoriale des populations.

Une régulation de l'offre est une condition parmi d'autres pour offrir une alternative désirable et accessible au modèle de l'habitat pavillonnaire c'est-à-dire en mesure de satisfaire les attentes des populations et les désirs de propriété individuelle.

Par ailleurs, l'enjeu de la participation citoyenne à la construction des projets d'aménagement se pose aux collectivités pour prévenir les conflits d'usage et faciliter la réalisation des projets en limitant les recours qui allongent considérablement les procédures.

C'est le mix dans les solutions d'aménagement, la valorisation de la diversité et le vécu des territoires qui auront su investir leur histoire dans un projet global qui permettront de gagner en qualité de vie.

3.3 Quelle organisation à l'échelle normande

Avec son important réseau de villes moyennes et de petites centralités, la Normandie présente l'avantage de compter sur cet existant pour engager une dynamique en rupture avec le modèle métropolitain formé par le triangle des trois grandes agglomérations et avec ses externalités négatives en termes de flux. L'enjeu est celui du maintien de ce réseau pour assurer une meilleure répartition de la densification sur le territoire et pour constituer des espaces de vie plus résilients fondés sur la poly-centralité. Une des opportunités réside notamment dans l'exploitation des dents creuses laissées par la vacance dans les logements et la désaffectation pour les centres anciens et les ruralités qui révèlent aujourd'hui une forme d'inadéquation aux attentes des individus.

La richesse de ce réseau de villes moyennes, véritable socle patrimonial normand et offrant par ailleurs davantage de proximité à l'environnement, plaide en faveur du renforcement de ces centralités.

3.4 Quelle ingénierie collective face aux enjeux ?

Au regard de la complexité des enjeux, du champ très large des problématiques d'aménagement et des efforts collectifs à engager, les territoires ont besoin de s'outiller et de renforcer leur ingénierie. Ils doivent utiliser toutes les offres à leur disposition localement en complément de celle de l'ANCT déployée par l'Etat en préfecture.

Par ailleurs, la capacité des EPCI à coopérer entre eux sera déterminante pour proposer des espaces densifiés et désirables notamment pour y organiser et y déployer, sans les démultiplier, les différentes fonctions résidentielles et de service offrant une amélioration de la qualité de vie des habitants.

À l'échelle la plus fine au sein même des communes, des nouvelles habitudes de coopérations doivent aussi s'installer pour être en capacité de « faire de la dentelle », pour repérer les îlots potentiels de densification, susciter le montage d'opérations complexes associant potentiellement plusieurs propriétaires, mutualiser des droits à construire, etc. Il s'agit également d'assurer un dialogue citoyen efficace avec les habitants pour concevoir des nouvelles offres de services mutualisés ou d'équipements partagés qui apportent une réponse collective acceptable et acceptée comme une vraie alternative aux solutions privilégiant des usages individualisés.

Mais l'échelle régionale, à laquelle doivent remonter les documents stratégiques de cohérence territoriale, sera déterminante pour guider les grands arbitrages et faire en sorte que le ZAN, qui instaure une forme de « quota d'artificialisation à se partager », ne soit pas appliqué que selon une seule logique comptable, partout de la même façon sur le territoire,

ce qui reviendrait à faire des non-choix d'aménagement et serait contradictoire à la vocation du SRADDET.

En conclusion :

Si le ZAN est une ambition juste et vertueuse, il ne peut se penser que collectivement et judicieusement au regard des autres déterminants de l'habitat, notamment l'offre de logements qui produit une structuration sociale de l'espace, ou les mobilités. Les aménageurs sont tenus de raisonner en termes de territoire de vie « désirable » pour résoudre l'équation complexe entre besoin et rareté des espaces, entre densification et acceptabilité du cadre de vie.

○○○○○

Au terme de cet état des lieux et des enjeux qu'il a mis en lumière, et pour se rapprocher de la vision souhaitable et atteignable fixée à 2040, le CESER propose de définir la trajectoire à suivre dans le domaine de l'espace aménagé de la façon suivante :

4. La trajectoire cible dans le domaine de l'aménagement de l'espace

220

Une densification acceptable au sein de territoires de vie polyfonctionnels et bien maillés

En 2040, les habitats restent très diversifiés et l'histoire et les identités communes que partagent les habitants dépassent les frontières territoriales. Ces identités de territoires questionnent les pratiques de coopérations entre EPCI. Face aux défis du logement, les freins à l'acceptabilité des logements sociaux sont levés, ce qui permet, grâce à la contribution de tous, de concevoir des espaces de mixité sociale et résidentielle, avec une offre diversifiée dans les quartiers favorisés comme dans les quartiers délaissés : le rééquilibrage du parc social sur un territoire évite la ségrégation socio spatiale liée à la paupérisation « *condamnée dans les paroles et désormais dans les actes* », les vulnérabilités sociales qui nuisent à la cohésion, et limite la gentrification sur d'autres territoires.

Les enjeux du ZAN et du ZEN poussent à promouvoir la sobriété par un urbanisme durable, en protégeant la biodiversité et les espaces vulnérables face à tous les risques, qu'ils soient climatiques ou industriels, la Vallée de Seine étant notamment soumise à une exposition cumulée de ces risques, tout en évitant de sanctuariser l'espace naturel. La tension sur la ressource en eau qui s'étend à la Normandie est en cours de traitement. Pour concilier développement urbain et transition écologique, la problématique des friches est prise en compte et permet de retrouver de la souplesse foncière. Les habitants mus par le désir de propriété individuelle sont écoutés et les changements accompagnés sans injonction grâce à une offre résidentielle plus désirable et mieux adaptée à leurs attentes. L'information et l'association des citoyens aux projets d'aménagement et d'urbanisation est organisée et la parole publique écoutée.

Ceci permet d'envisager la meilleure solution pour chaque projet, et notamment l'avenir du modèle pavillonnaire : le mitage territorial n'est plus considéré comme inéluctable, et parallèlement, le poids de l'offre de logements comme structuration urbaine de l'espace est désormais moins prégnant.

Par ailleurs, les obligations de rénovation du bâti sont un atout utilisé pour optimiser et repenser la transformation des espaces à l'échelle d'îlots entiers, intégrant l'évolution des usages, que ce soit en ville où l'on repense « la ville sur la ville », ou en zone rurale où les collectivités inscrivent de façon permanente l'amélioration de la qualité de vie dans leur réflexion sans estimer qu'il s'agit d'un acquis. Aux côtés des décideurs publics qui façonnent les espaces de demain, les architectes, urbanistes et les opérateurs du logement social assument un rôle d'aménageur du territoire. Ils investissent ensemble dans la réflexion au sein de « laboratoires des espaces (urbains et ruraux) » ouverts à tous y compris aux habitants eux-mêmes. Les acteurs économiques, qui ont pris conscience que les conséquences de leurs choix d'implantation façonnent le territoire, au même titre que les décisions politiques des institutionnels ou que les choix faits par les habitants, y participent.

Les acteurs locaux, en responsabilité élargie sur le domaine de l'habitat, coopèrent pour relever les défis du ZAN et du ZEN, à des échelles variables, et ces pratiques pèsent face à celles des lobbies les moins vertueux. Ils prennent en main avec volontarisme les problématiques de mixité sociale à l'échelle des bassins de vie, en équilibrant la répartition des logements sociaux sur l'ensemble de la gamme possible. Ainsi, face aux disparités entre EPCI qui s'étaient renforcées, la coopération dans leurs stratégies foncières et d'aménagement, désormais traduite dans des documents réglementaires coordonnés, évite les relégations et améliore la qualité de vie. Dans le but de restreindre les emprises foncières, ils optent pour de vraies politiques de réserves foncières et pour des alternatives foncières qui permettent d'offrir une palette diversifiée de fonctions sur chaque espace de vie et d'usage, en « changeant de lunettes », et d'en maintenir la cohésion. Ils sont ainsi en mesure de concilier les défis du ZAN et la réalisation de grands projets sur le territoire (à l'exemple de l'EPR) sans peser sur la qualité de vie des habitants.

L'ingénierie des EPCI est soutenue (Etat, EPCI, autres collectivités...) pour mener à bien leurs stratégies d'aménagement, les outils d'observation et de connaissance du territoire sont développés à toutes les échelles et coordonnés au niveau régional afin d'aider à la décision, d'évaluer les actions, et de participer activement à la qualité de vie. Le dialogue de gestion efficace avec l'Etat, qui réglemente encore fortement les interventions dans de nombreux champs de l'habitat, s'inscrit dans une contractualisation en lien avec des projets de territoires. Ceux-ci sont mieux armés pour faire valoir leurs besoins de même que pour s'inscrire dans les appels à projets, dont le nombre a été régulé à la baisse au vu de l'absence d'équité de cette forme de financement.

Chapitre 3 – La vie dans la Cité

1. La situation visée en 2040

La situation visée en 2040
Une nouvelle stratégie de « faire la Cité » garantit l'épanouissement, y compris à son domicile qui est un lieu ouvert. Les citoyens ont le pouvoir d'agir pour ne pas « subir » leur habitat. Les accès aux services et commerces sont facilités, de même que la vie citoyenne et la sociabilité. L'intergénérationnalité traverse tous les champs. La question des migrations (interrégionale et internationale) est prise en compte pour rendre l'espace habitable pour tous.

2. Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques à la vie dans la Cité

Dans un territoire où la dynamique démographique est en déclin ou quasiment atone, l'observation des équilibres par tranche d'âge ainsi que la composition des ménages est indispensable aux acteurs de l'habitat pour offrir à tous les âges des réponses qualitatives en logement et services adaptés. Tout particulièrement pour les territoires qui connaissent plus que d'autres un vieillissement accéléré, le souci est de maintenir un équilibre dans la Cité¹⁸⁶, et être en mesure de déployer les accompagnements reposant sur des offres de service ou sur la solidarité intergénérationnelles.

223

2.1 L'accès des Normands aux services

La vie dans la Cité englobe les différentes interactions entre le « dedans » du logement et le « dehors », ainsi que la façon dont elles se déroulent, avec plus ou moins de fluidité entre les fonctions et les services utiles à la vie sociale et quotidienne des habitants.

Compte tenu de l'étendue de ce champ, nous avons ciblé cet état des lieux sur les grandes typologies parmi les services résidentiels et le commerce que sont : l'accès à l'offre de santé, aux services résidentiels de la vie quotidienne, à la formation, à la culture, aux loisirs et à toutes les aménités environnantes, mais également les réseaux numériques qui sont de plus en plus fréquemment les supports indispensables au bon fonctionnement des autres services, et sont même parfois devenus incontournables pour assurer l'accès des habitants à leurs droits.

¹⁸⁶ Pour mémoire, la Cité est entendue ici comme un lieu, quelle qu'en soit la taille, réunissant un groupe d'individus qui partagent une organisation politique ou administrative sur un même territoire de vie.

2.1.1 Des indicateurs sur la proximité des différentes gammes d'équipement

L'INSEE opère un classement des différents équipements et services¹⁸⁷ utiles à la population, marchands ou non marchands, en trois gammes : de proximité, intermédiaire et supérieure.

Il en mesure le temps d'accès moyen par la route en voiture pour la population des différents bassins de vie. En référence à cette méthode de calcul, la Normandie est plutôt dotée d'un réseau satisfaisant d'équipements, dense et diversifié. La facilité d'accès est corrélée à la densité de population et les temps d'accès, de l'ordre de 10 minutes, sont moindres qu'en moyenne en France (12 minutes).

Globalement, une assez faible part des Normand, soit 1/4, accède plus difficilement qu'en moyenne aux équipements des gammes de proximité ou supérieure, et 1/10^{ème} à ceux de la gamme intermédiaire, davantage localisés dans des bassins de vie de l'Orne ou du Nord de la Seine-Maritime.

Néanmoins, cet indicateur d'équipement a des limites, car le temps de trajet n'est parfois en rien représentatif de la réelle accessibilité à un service, sans compter que l'on considère ici le véhicule particulier comme « le » moyen privilégié d'accès aux équipements.

Aussi, il est intéressant de se pencher sur la réalité de l'offre de services concourant à la qualité de vie sur un territoire, en ciblant quelques-uns d'entre eux des plus significatifs, sans chercher l'exhaustivité.

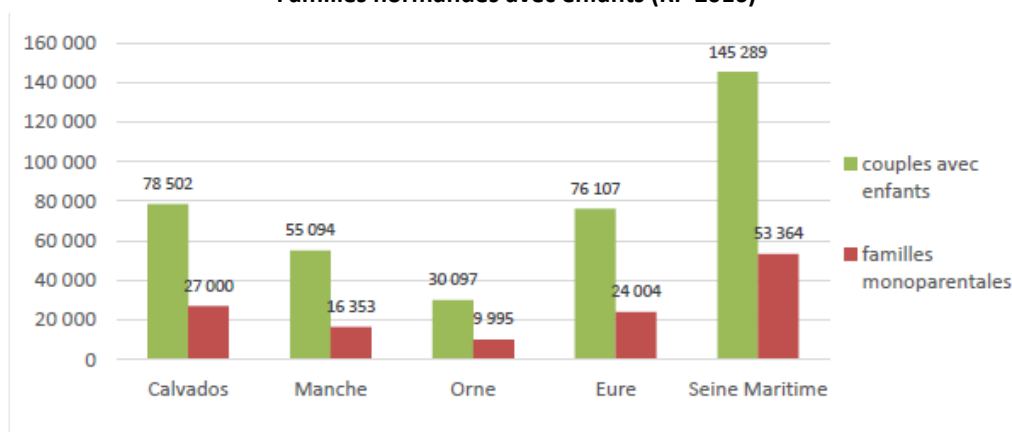
2.1.2 Caractérisation des familles normandes

Les besoins des habitants sur le territoire varient avec l'âge, et nous avons déjà présenté dans la Partie I la situation de la Normandie au regard de la démographie et du vieillissement de la population.

Or, parmi les services localisés dans le territoire, nombreux sont ceux destinés aux familles élevant des enfants, et il est apparu intéressant de présenter à grands traits la situation au regard de la composition des familles avec responsabilité parentale. Celle-ci est assez hétérogène en Normandie :

¹⁸⁷ Un « équipement » est un « lieu d'achat de produits ou de consommation de services » relevant des 6 domaines suivants : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé-social, transports, sports, loisirs et culture, répertoriés dans la BPE Base Permanente des Équipements. La gamme de classement dépend de leur fréquence sur le territoire et de la proximité du service rendu : proximité (30 équipements - poste, banque-caisse d'épargne, épicerie-supérette, boulangerie, boucherie, école ou RPI, médecin omnipraticien, pharmacie, taxi...), Intermédiaire (34 équipements : police-gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d'analyses médicales, ambulance, bassin de natation...), Supérieure (40 équipements : Pôle Emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecins spécialistes, cinéma...) – Source : Dossier INSEE Normandie n°11 – juin 2018.

Familles normandes avec enfants (RP 2016)



Source : Insee, Normandie, recensement de la population 2016

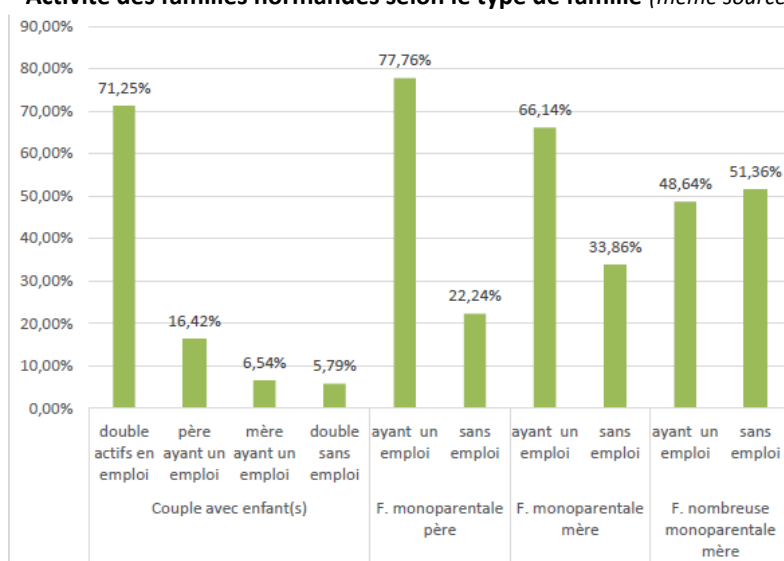
Source : Préfecture- Étude cabinet Trezego « lever les freins pratiques à l'insertion professionnelle des femmes » - mars 2021

Selon l'étude citée ci-dessus, en proportion, les enfants vivent plus souvent en famille recomposée dans l'Eure (14 %), en famille monoparentale en Seine maritime (22 %) et en famille traditionnelle dans la Manche (70 %). Les familles monoparentales représentent 25 % des familles, soit 130 716 en Normandie, et les familles nombreuses de 3 enfants ou plus et au moins un enfant mineur représentent 17 % des familles normandes avec enfants, soit 85 580 familles, proportion qui recule depuis 1999. Enfin, les enfants des familles monoparentales connaissent des situations de logement particulières puisque dans la région, près de la moitié des enfants de ces familles vivent dans un logement social (47 %), soit dix points de plus qu'en France¹⁸⁸.

225

La situation au regard de l'emploi des femmes mères de famille doit particulièrement appeler l'attention, d'autant plus si elles sont seules à assumer les charges domestiques, qu'elles sont éloignées de l'emploi, comme l'indique le graphique ci-dessous :

Activité des familles normandes selon le type de famille (même source)

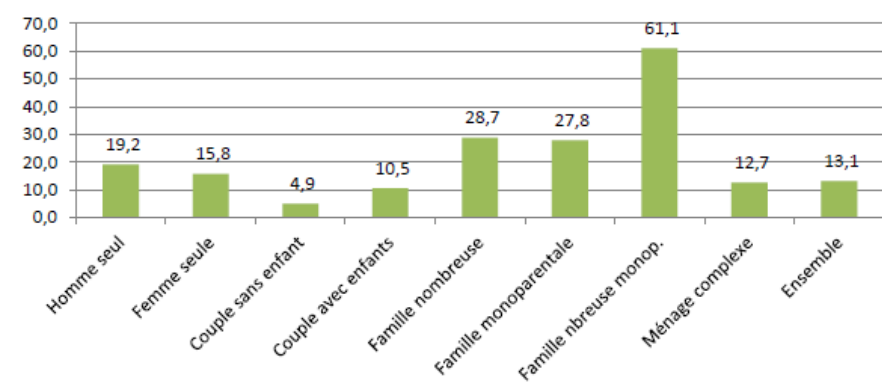


Source : Insee, RP2017 exploitation complémentaire, géographie au 01/01/2020.

¹⁸⁸ Source : INSEE Flash Normandie – N° 91 « En Normandie, 12 enfants sur 100 vivent dans une famille recomposée » - janvier 2020

Cette composition est par ailleurs à mettre en relation avec le taux de pauvreté des ménages :

Taux de pauvreté en Normandie selon le type de ménage et le nombre d'enfants (même source)



Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2017

Ces caractéristiques peuvent peser lourdement sur la vie au quotidien et le besoin de services de qualité en proximité des logements ou des lieux de travail.

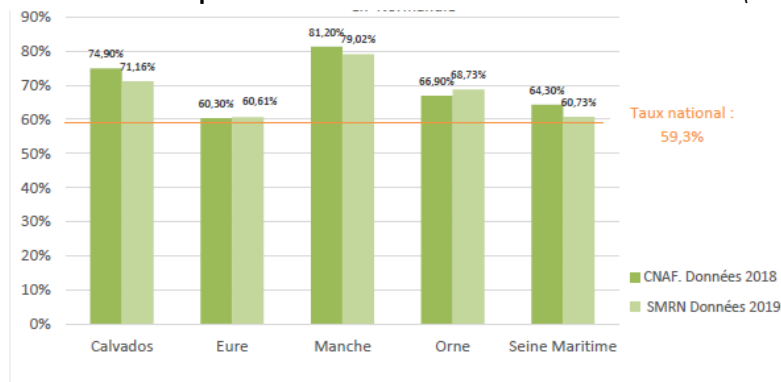
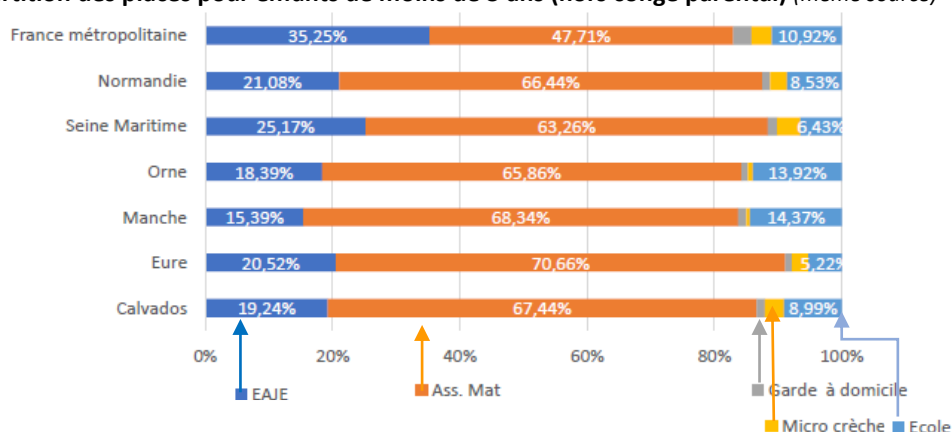
2.1.3 L'accueil des jeunes enfants

Le service d'accueil des jeunes enfants, crucial pour les familles qui ont besoin d'un mode de garde, est organisé de plusieurs manières et extrêmement réglementé jusqu'aux 6 ans de l'enfant dans le cadre des prérogatives des départements en matière de prévention et de protection de l'enfance. En dehors de l'accueil en école maternelle, possible dès 2 ans, les jeunes enfants accueillis en dehors de la famille peuvent l'être :

- dans des EAJE, Établissements d'Accueil du Jeune Enfant, qui sont des structures collectives où l'on trouve des équipes pluridisciplinaires de professionnels de la petite enfance,
- par des assistantes maternelles à leur domicile ou dans une MAM, Maison d'Assistante(s) Maternelle(s).

La présence de modes de garde sur le territoire est un soutien aux familles, en couple ou monoparentales, essentiel dans la vie quotidienne et professionnelle, et souvent considéré comme un vecteur de socialisation des jeunes enfants. Il peut être prolongé jusqu'à 6 ans en accueil périscolaire chez des assistantes maternelles ou bien dans des structures publiques ou privées d'accueil périscolaire.

Si les parents désirent majoritairement faire garder leurs enfants, puisque seules 25 % des familles préfèrent s'en occuper elles-mêmes, les accueils collectifs sont bien souvent insuffisants même si la Normandie présente des capacités d'accueil en nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans (y compris scolarisation) un peu supérieures à la moyenne, qui se situe nationalement à 59,3 %, allant de 60 % dans l'Eure à 80 % dans la Manche. Néanmoins, 36 % des communes ont un taux de couverture inférieur à 38 % :

Capacité d'accueil théorique des enfants de moins de 3 ans en Normandie (même source)**Répartition des places pour enfants de moins de 3 ans (hors congé parental) (même source)**

Cependant, les accueils EAJE sont presque exclusivement basés en ville : exemple sur Rouen, Le Havre, Fécamp et Dieppe en Seine-Maritime, Caen-La-Mer dans le Calvados, où 60 % de la population n'accède qu'à 20 % des places en accueil collectif.

La CAF Normandie identifie plus finement des zones prioritaires sur le territoire en intégrant les dispositifs de garde à domicile utilisés par les parents, qui se situent essentiellement à l'Est de la région et dans les zones rurales.

Les problématiques se corsent pour les familles relevant des CSP ouvriers et employés les plus souvent soumis à des horaires atypiques de travail, sachant que les modes de garde offrant des accueils à horaires décalés sont très rares et uniquement sur la semaine et dans les gros bassins d'emploi.

2.1.4 Les services à la personne à domicile

- **Un besoin sur tous les territoires et à tous les âges**

La définition des SAP, Services À la Personne, recouvre l'ensemble des activités qui sont exercées à domicile et destinées à répondre aux divers besoins des particuliers. Ce domaine est extrêmement vaste tout en étant cadré réglementairement, d'une part parce que certaines des activités de service à la personne requièrent des compétences particulières et sont soumises à agrément ou à déclaration (exemple des gardes d'enfants ou assistance non

médicale dans les actes quotidiens de la vie des personnes âgées ou handicapées...)¹⁸⁹, d'autre part parce certaines relèvent de politiques engageant des fonds publics (prise en charge médicale, médico-sociale, aides fiscales aux ménages...).

Le service à domicile rendu aux personnes et aux familles participe de la qualité de vie dans l'habitat, et à tous les âges de la vie depuis la petite enfance au plus grand âge, même si un volet important de ces activités concerne l'accompagnement des personnes vulnérables, en situation de handicap, des personnes âgées dépendantes, pour lutter contre l'isolement, prévenir la dépendance et retarder l'admission dans des établissements sociaux, médico-sociaux et de santé. Or ces métiers sont aujourd'hui peu valorisés et mal répartis sur le territoire.

Ainsi l'organisation territoriale de ces services est un réel enjeu dans une région vieillissante avec des territoires particulièrement vulnérables, qui peuvent concentrer, comme dans l'Orne, une population âgée, une trame rurale et un taux de pauvreté plus élevé. Elle va de paire avec une revalorisation de ces métiers.

- **Services assurés par des prestataires dans le secteur médical et médico-social**

L'organisation de services médico-sociaux ou médicaux assurés par des prestataires maille le territoire, selon une organisation à l'échelle des départements compétents dans le domaine des solidarités, qui accordent les agréments et autorisations. Ces services visent l'accompagnement des publics fragiles, notamment de la population âgée, et ont été rebalayés par la loi de décembre 2015 relative à « l'adaptation de la société au vieillissement » :

- les SAAD, Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile, sont destinés aux publics fragiles au sens du code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) : personnes âgées, personnes handicapées, familles en difficultés, pour les accompagner dans « *les actes essentiels de la vie, le soutien à domicile, la préservation ou la restauration de l'autonomie dans l'exercice des activités de la vie quotidienne et le maintien et le développement des activités sociales et des liens avec l'entourage* »¹⁹⁰ ; on constate par ailleurs un désengagement de certaines communes de la gestion de SAAD, assuré via leur CCAS.
- les SSIAD, Services de Soins Infirmiers À Domicile, sont destinés à dispenser des soins infirmiers sous la forme de soins techniques et de soins de base et relationnels, aux personnes âgées, en situation de handicap ou de moins de 60 ans atteintes de pathologies chroniques, pour prévenir la perte d'autonomie, limiter les incapacités et à lutter contre l'isolement. Ils contribuent ainsi à retarder l'admission dans des

¹⁸⁹ Article L7231-1 du code du Travail, et article D7231-1 fixant la liste précise des activités concernées : « *Les services à la personne portent sur les activités suivantes : 1° La garde d'enfants ; 2° L'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ; 3° Les services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales* ».

¹⁹⁰ Source : ministères Santé, Solidarités, Affaires sociales - <https://solidarites-sante.gouv.fr/>

établissements sociaux et médico-sociaux et se différencient des HAD, Hospitalisations À Domicile mises en œuvre par des établissements sanitaires.

À noter que dans les territoires ruraux, le réseau national associatif de l'ADMR, relevant de l'ESS, couvre une large gamme de services aux personnes assurés par des salariés et organisé par des bénévoles, l'offre pouvant relever tout autant de l'aide et du soin à domicile pour les personnes âgées ou vulnérables, que des services aux familles.

- **Le secteur des autres services aux particuliers**

En dehors du domaine médical et médico-social, les particuliers peuvent recourir à des sociétés prestataires de service à domicile pour « acheter » un service, ou être directement « particulier employeur » d'un salarié en contrat de travail. Quelle que soit la modalité mise en œuvre, la caractéristique commune reste que le service doit « *répondre à un besoin particulier des familles et mettre en œuvre un travail exercé au sein du domicile* », ce qui le différencie aujourd'hui d'une prestation marchande, par exemple de livraison au domicile.

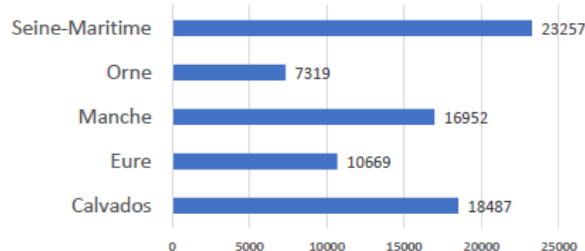
Zoom sur le secteur des particuliers employeurs

Les particuliers se sont de tout temps organisés pour trouver des réponses à leurs besoins et le secteur des particuliers employeurs à domicile s'est développé et structuré au fil du temps. Parallèlement, le cadre légal a évolué vers davantage de sécurisation de la relation particuliers employeurs/salariés dans le cadre d'une convention collective qui garantit notamment aux salariés de bénéficier de droits et devoirs identiques aux autres salariés. Désormais, les employeurs du secteur bénéficient d'aides publiques sous la forme de crédit d'impôt universel, ce qui a permis d'étendre significativement la gamme des particuliers employeurs qui l'utilisent. Aujourd'hui, le volume d'activité¹⁹¹ des particuliers employeurs représentent 60 % de l'ensemble des services aux familles, contre 40 % pour les activités des entreprises prestataires d'activités à domicile, y compris l'ADMR en milieu rural.

Quelques chiffres en Normandie significatifs du poids du secteur :

En Normandie, le taux de recours à ces services est de 13,4 % des ménages, soit 193 000 employeurs normands, représentant 5,8 % des employeurs nationaux, soit un taux de recours supérieur à la moyenne nationale qui n'est que de 12 % des ménages. Parmi eux, 77 000 environ ont plus de 60 ans :

¹⁹¹ Les principaux champs sont répartis entre 1/3 pour la garde d'enfants (à domicile ou par des assistant(e)s maternel(le)s à leur domicile ou en MAM), et 2/3 pour les employé(e)s familiaux(iales), les assistant(e)s de vie, etc. À noter que 9 salarié(e)s sur 10 sont des femmes.

Nombre de particuliers employeurs de 60 ans et plus (Normandie 2020)

Source : FEPEM – Observatoire de l’emploi à domicile

Le taux de recours à l’emploi à domicile chez les particuliers de plus de 80 ans s’élève quant à lui à 24 %, soit environ 37 000 personnes, dont 7 300 bénéficient de l’APA, Allocation Personnalisée d’Autonomie.

Au total, environ 75 000 salariés sont employés à domicile par des particuliers, soit 6,5 % des salariés normands. D’ici 2030, les besoins de recrutement s’élèvent à 48 000 postes en Normandie compte tenu de la pyramide des âges (salariés comme employeurs potentiels). Il s’agira de renouveler environ 60 % des assistants de vie (comme dans l’hexagone) et 43 % des assistants maternels (50 % dans l’hexagone), et donc d’assurer des conditions d’emploi et d’attractivité dans ces métiers souvent pénibles à la hauteur des besoins.

À terme, les attentes des familles en termes de services résidentiels de proximité seront évolutives.

Aussi, il paraît important de tenir compte de la possibilité d’organiser une offre de services plus variée qu’aujourd’hui en proximité immédiate du domicile ou au domicile, via des structures prestataires ou en ayant recours à l’emploi direct.

La Fondation du domicile, lors de son audition, indiquait par exemple que la distance moyenne séparant le salarié de son employeur est de 5 kms, ce qui traduit une réelle relation de proximité territoriale pour ces emplois « du dernier kilomètre » qui apportent des réponses localisées, intéressantes au regard de nombreux enjeux de cette étude.

2.1.5 L’accès à la santé : de fortes inégalités territoriales

- **Une situation sanitaire dégradée**

Les problématiques spécifiques de l’accès à la santé et aux soins en Normandie ont été largement développées dans un récent rapport du CESER¹⁹². Il rappelle que la Normandie souffre d’une situation sanitaire dégradée au regard de nombreux indicateurs de santé.

Pour n’en citer que quelques-uns des plus révélateurs :

- une des plus faibles espérance de vie à la naissance des régions métropolitaines,

¹⁹² Rapport du CESER de Normandie : « Accès à la santé et aux soins pour tous en Normandie : il est urgent d’agir ! » - décembre 2020.

- un taux de mortalité prématurée qui la place au 2^{ème} rang, avec une prédominance de maladies cardiovasculaires, d'affections chroniques respiratoires et de cancers,
- une concentration marquée de la surmortalité en Seine-Maritime, dans l'Eure et dans les grandes agglomérations.

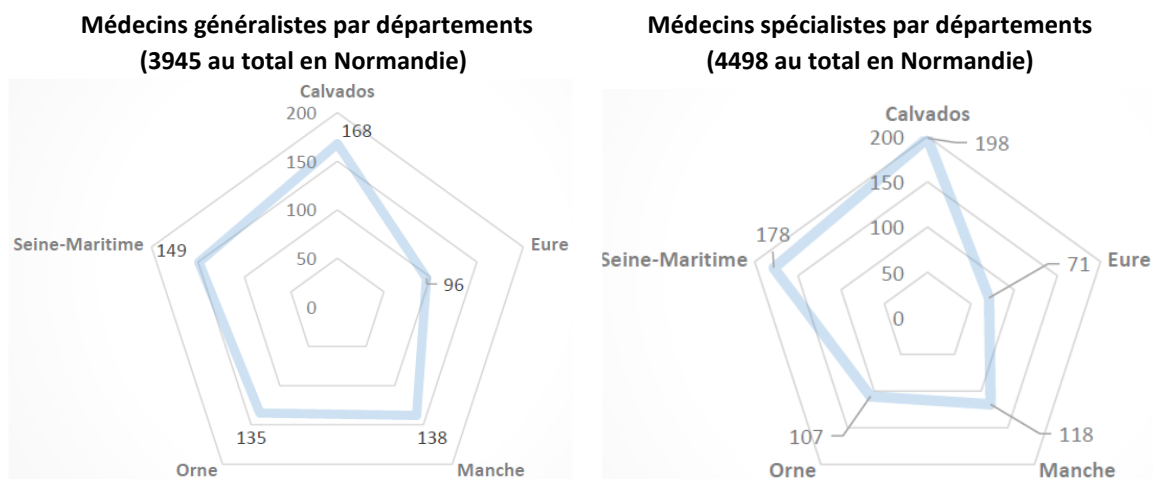
Les écarts se creusent avec les moyennes nationales et l'on observe surtout de fortes inégalités territoriales de santé générées par des ruptures d'accès dans des territoires souffrant par ailleurs d'inégalités sociales ou éducatives qui freinent la prévention, la promotion et l'éducation à la santé.

- **Des inégalités territoriales d'accès à la santé et aux soins**

Face à ce « tableau clinique défavorable », et au regard du vieillissement démographique, les inégalités territoriales d'accès à la santé et aux soins sont particulièrement problématiques et nécessitent, comme le suggérait le CESER en 2020, des réponses de proximité dans l'offre de soins pour tous les habitants, quels que soient leur âge, leur lieu d'habitation, leur revenu.

La Normandie a pourtant un taux d'équipement sanitaire équivalent à celui de la France métropolitaine, un maillage hospitalier dense et de nombreux plateaux techniques¹⁹³, et 97,6 % de la population réside à moins de 30 minutes des urgences.

Mais elle souffre d'un déficit de professionnels de santé qui fait de cette richesse « *une faiblesse plus qu'une force* », surtout pour certains territoires particulièrement en retrait. En 2018, la densité de l'ensemble des médecins généralistes et spécialistes libéraux est de 160,8/hab. contre 193,8/hab. en France, et les densités pour 100 000 habitants se répartissent ainsi :



Source : rapport du CESER de Normandie « Accès à la santé et aux soins pour tous en Normandie » - Sources INSEE – DREES

La situation est donc particulièrement alarmante dans l'Eure et l'Orne, sachant que ce département cumule une autre difficulté : celle d'une pyramide des âges mal équilibrée, puisque 60 % des généralistes ont plus de 55 ans.

¹⁹³ L'offre hospitalière et médico-sociale issue des données du rapport d'activité 2018 de l'ARS, Agence Régionale de Santé, est détaillée dans le rapport du CESER de 2020 (Cf. p187).

- **La territorialisation de l'offre à la rescousse**

Pour corriger ces difficultés dans les parcours de soin et face aux déserts médicaux, les acteurs locaux interviennent aux côtés de l'État et de l'ARS, et permettent de territorialiser l'offre de santé au plus proche de la population. À titre d'exemple, des initiatives locales ou localisées sur des zonages pertinents :

- les PSLA, pôles de santé libéraux et ambulatoires, régis par une charte axée sur l'accès aux soins de proximité pour tous, les MSP, Maisons de Santé Pluridisciplinaires, les centres de santé, et plus récemment les CPTS, Communautés Professionnelles Territoriales de Santé, qui coordonnent l'action des professionnels, de façon pluridisciplinaire au sein de « territoires de santé », définis dans le plan national « Ma Santé 2022 », qui s'ajoutent aux regroupements locaux de professionnels déjà existants,
- les 25 PASS, Permanences d'Accès aux Soins de Santé, au sein des établissements de santé et dédiées aux parcours de soins et à l'accès aux droits des plus démunis,
- le développement de formats alternatifs d'accès aux soins reposant sur la télémedecine...
- le développement d'instances de « démocratie sanitaire » à l'échelle des 7 « territoires de démocratie sanitaire » normands, définis par l'ARS, donnant la place à la parole des usagers, par ailleurs présents dans les CRSA, Conférences Régionales de Santé et de l'Autonomie, ...
- au niveau régional, création du groupement régional Normand'e-santé comme appui aux échanges numériques dans la chaîne du parcours de soin, et définition de 10 PTA, Plateformes Territoriales d'Appui, aidant les professionnels à organiser les parcours de soin, et renforcement de l'attractivité des métiers et de l'offre de formation.

Par ailleurs, certaines actions relèvent réglementairement du code de l'action sociale et des familles, notamment dans le domaine médico-social : soit le service est organisé par les départements (exemple de la PMI, Protection Maternelle et Infantile), soit les prestations sont assurées sur autorisation des départements et relèvent du secteur des aides à la personne.

Malgré ces alternatives, la dégradation de l'accès aux soins perdure et est loin d'être enrayée en raison de l'importante crise de recrutement dans les professions de santé.

2.1.6 L'accès à la formation

Les problématiques spécifiques de l'accès à la formation des jeunes en Normandie ont été largement développées dans deux récents rapports du CESER dédiés au déroulement du

continuum du Bac - 3 au Bac + 3¹⁹⁴, d'une part, et à l'attractivité dans l'enseignement supérieur¹⁹⁵ d'autre part.

La répartition physique de l'offre de formation sur le territoire a ses propres caractéristiques en Normandie. Plus les niveaux de formation sont élevés, plus on constate la faiblesse des effectifs étudiants en Normandie¹⁹⁶, notamment au-delà du bac + 3, et du nombre de diplômés du supérieur par rapport aux indicateurs nationaux, et ce, malgré la présence de bon nombre de sites d'enseignement supérieur (50 principaux et antennes) avec un large maillage du territoire, à l'image de celui des villes moyennes.

Parmi les pistes évoquées pour renforcer leur attractivité, il est souligné l'importance que revêtent les conditions de vie étudiante sur les sites d'enseignement et les efforts déployés en ce sens par la communauté ESR, Enseignement Supérieur et Recherche normande qui coordonne les actions en termes de qualité de vie, de logement et de vie étudiante, au sein du Schéma Directeur de la Vie Etudiante en Normandie.

Mais à partir d'un regard territorialisé des parcours des jeunes jusqu'au niveau bac + 3, il s'avère que c'est davantage dans le déroulement des parcours de formation et au passage des différents paliers qui le jalonnent que les indicateurs normands présentent des spécificités. Ainsi, le taux de scolarisation s'érode avec l'âge plus intensément et plus rapidement en Normandie, et ce malgré de bon taux de réussite au DNB, Diplôme National du Brevet (+ 2,5 points par rapport au national). Ceci témoigne d'une mobilité sociale freinée très tôt et qui s'accroît avec la poursuite d'études, globalement plus professionnalisées et plus courtes, et des niveaux de diplôme moins élevés qu'en France.

233

La Normandie est une région à la fois industrielle et rurale, à la réalité socio-économique contrastée qui se lit au travers des catégories socio-professionnelles représentées. Le zoom sur des typologies de territoires a permis d'identifier des zones où des inégalités dans les parcours scolaires peuvent se présenter pour les jeunes qui y vivent. À titre d'exemple, la ruralité forte en Normandie, ou encore la répartition géographique très inégale des QPV sur la région, sont autant de facteurs de fragilités particulières :

- dans les communes rurales de la région, les taux de passage en voie générale et technologique sont plus faibles alors que les résultats au DNB y sont meilleurs,
- dans les QPV, où se concentre une population significativement plus pauvre que celle de leur environnement urbain mais aussi plus touchée par certaines problématiques sociales comme la monoparentalité, la précarité de l'emploi, les jeunes rencontrent des difficultés accrues ; ces situations qui se concentrent autour des 3 principales agglomérations normandes et sont très significative en Seine-Maritime et dans l'Eure.

¹⁹⁴ Rapport du CESER de Normandie « Les parcours de formation du bac – 3 , bac + 3 : quel déroulement du continuum en Normandie ? » - mars 2022.

¹⁹⁵ Rapport du CESER de Normandie « Enseignement supérieur et recherche en Normandie : une force d'attraction à développer » - mars 2021.

¹⁹⁶ En Normandie, les jeunes continuent moins dans le supérieur (76 %) que la moyenne nationale (77,4 %).

Dans un autre registre, celui des difficultés scolaires, le CEREQ a pu mettre en lumière la corrélation entre la cartographie des risques sociaux d'échec scolaire et les processus de désindustrialisation et de métropolisation à l'œuvre dans les territoires, et en Normandie, c'est à nouveau l'Est de la région, et notamment la Seine-Maritime, qui concentre plus particulièrement des zones à risque social d'échec scolaire.

Enfin, les effectifs d'étudiants de l'enseignement supérieur sont répartis de manière disparate en Normandie, avec des formations courtes type STS, Sections de Techniciens Supérieurs et assimilées offrant une proximité et une couverture géographique supérieure aux autres formations post-bac, et des formations en licence et école d'ingénieurs très concentrées géographiquement. Le fort maillage territorial, lorsqu'il offre des opportunités d'accès en proximité aux formations supérieures, repousse l'âge de la mobilité en études, avec in fine des parcours plus courts et plus professionnels.

Ces constats témoignent d'une mobilité sociale freinée très tôt, voire d'une inertie sociale qui persiste et s'accroît avec la poursuite d'études, plus professionnalisées et moins longues en Normandie. Ils interpellent sur les fortes inégalités territoriales d'accès à la formation et sur la nécessité de réduire l'impact des spécificités territoriales sur les parcours de réussite des jeunes, sur l'ambition scolaire, sur le niveau de qualification, sur l'orientation.

Les jeunes et les familles composent « la demande » de scolarité et de formation, auxquelles répondent une « offre » territorialisée : une carte des formations, dont les adaptations thématiques et géographiques peuvent rompre avec les écueils et lever certains freins repérés, des dispositifs individualisés et une structure des emplois qui induit une typologie de besoins, et des solutions de mobilité. La fluidité de l'accès à la formation et des parcours dans le continuum se situe nécessairement dans la rencontre de toutes ces composantes.

2.1.7 L'accès à la culture, au patrimoine, aux aménités

La présence sur le territoire normand d'une offre culturelle, patrimoniale, et d'aménités remarquables a été soulignée dans le précédent focus prospectif dédié au Tourisme¹⁹⁷. Le propos était de souligner la richesse du « kaléidoscope de chefs d'œuvres culturels et de merveilles de la nature » aux fins d'inciter les acteurs à diversifier l'offre touristique et de loisirs très concentrée en quelques points d'attrait. Et cette mosaïque de richesses est avant tout présente à demeure pour l'ensemble des habitants qui peuvent en profiter, tout comme ils peuvent s'associer à des événements culturels, artistiques, festifs, sportifs, mémoriels qui se déroulent sur le territoire, pour certains de renommée internationale, ou y développer leurs pratiques via les équipements mis à leur disposition.

¹⁹⁷ Rapport du CESER de Normandie « Vivre en Normandie en 2040 : focus sur le Tourisme » - juin 2021. L'offre culturelle, patrimoniale, naturelle est décrite succinctement au chapitre 4 du focus sur le tourisme : <https://ceser.normandie.fr/vivre-en-normandie-en-2040-focus-sur-le-tourisme>.

Pour autant, le rapport pointait une problématique d'accessibilité sociale des Normands à l'ensemble de cette offre pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'insuffisante connaissance de leur propre environnement patrimonial ou naturel peut constituer un frein, sachant que les acteurs ont été invités à renforcer la valorisation et la promotion du territoire auprès des Normands eux-mêmes en plus des efforts d'attractivité entrepris vers l'extérieur. En second lieu, d'autres freins peuvent résider dans la difficulté ou l'incapacité « de formuler une demande de mobilité, qui renvoie à la question de la mobilité sociale, mais également d'avoir des solutions de mobilité à un coût socialement acceptable et soutenable ».

Au-delà des pratiques touristiques, les possibilités élargies de pratiques culturelles ou de loisirs renforcent la qualité de vie dans l'habitat, sachant qu'il est essentiel qu'elles s'accompagnent de sobriété dans les déplacements à laquelle il faut préparer les habitants, et d'un aménagement des espaces respectueux des écosystèmes et des ressources naturelles.

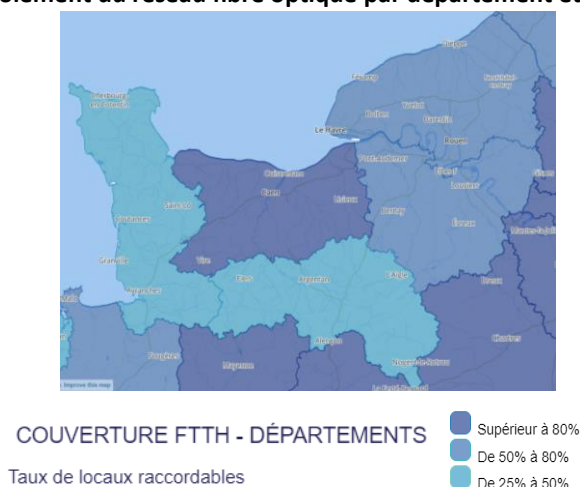
2.1.8 Couverture numérique et services de tiers lieux

Face à la tendance forte de numérisation des services, y compris de nombreux services publics en matière d'habitat, un territoire ne disposant pas d'une couverture numérique satisfaisante devient rapidement « inhabitable ». C'est en effet un vecteur de plus en plus incontournable d'accès aux droits et ne doit pas constituer un frein sachant qu'une partie de la population renonce déjà à ses droits. Selon l'INSEE, en 2021, 32 % des adultes ont renoncé à faire une démarche administrative en ligne, dont 12 % pour des raisons de difficulté d'accès ou d'incapacité d'utiliser l'outil numérique¹⁹⁸.

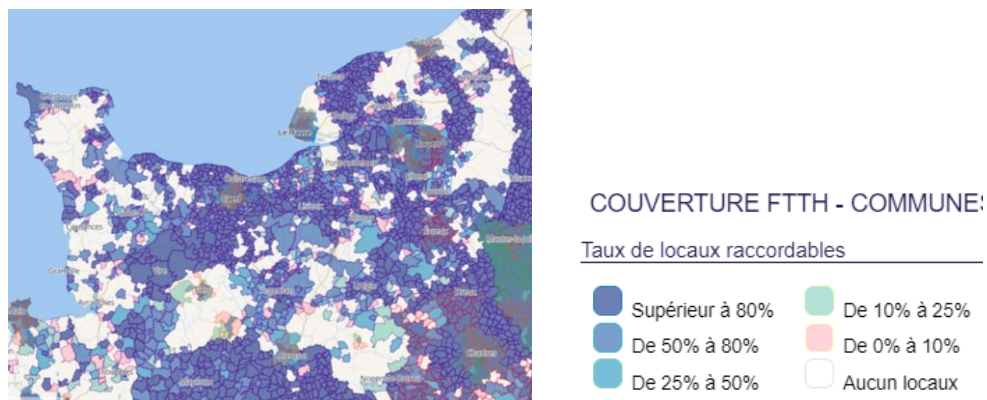
- **Le rythme de déploiement de la couverture numérique en Normandie**

Le déploiement du THD Très Haut Débit par les réseaux fixes de fibre optique ou par une couverture mobile assurée par les opérateurs téléphoniques en Normandie est toujours en cours.

Carte du déploiement du réseau fibre optique par département et communes

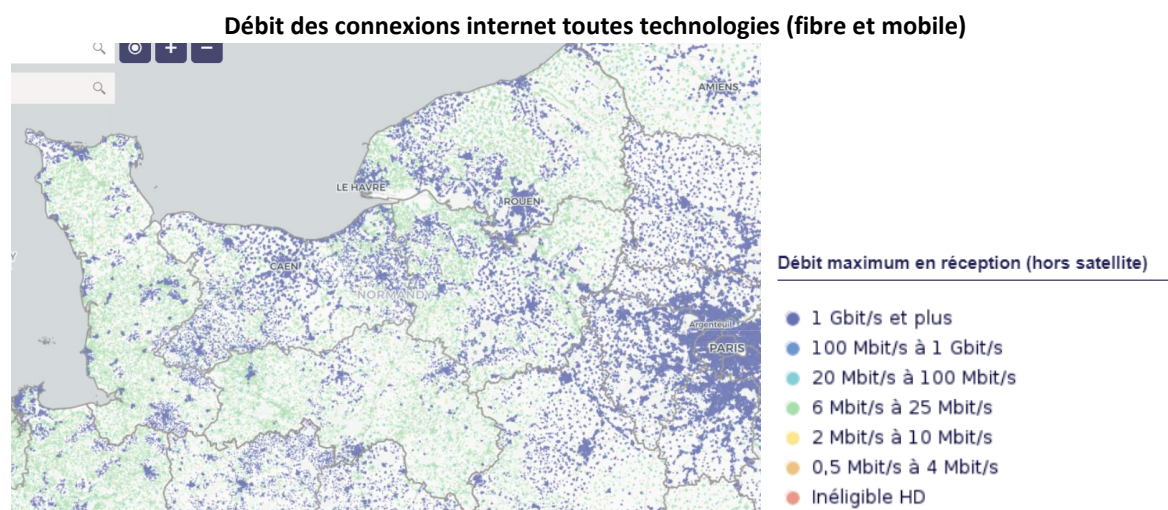


¹⁹⁸ Source : INSEE Focus n°267, à partir de l'enquête SRCV 2021 – 11 mai 2022.



Source : ARCEP, Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes – cartographie interactive – 2^{ème} trimestre 2022 - <https://cartefibre.arcep.fr/>

Le bilan du SRADDET estime à 52 % le volume de locaux normands éligibles à une offre fibre THD, sachant qu'en termes de débit sur le territoire, l'ARCEP propose ce bilan :



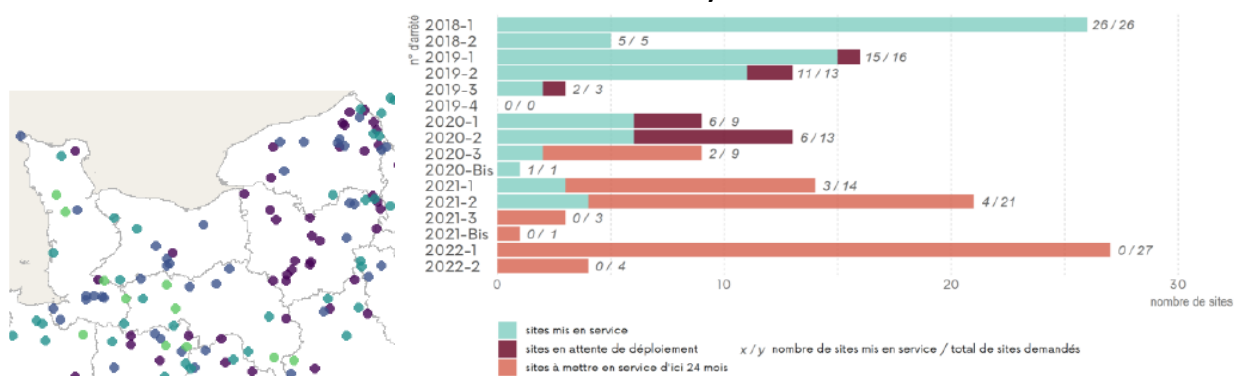
Source : ARCEP – 31 mars 2022 - <https://maconnexioninternet.arcep.fr/>

Depuis 2013, le plan France Très Haut Débit prévoit la mise à disposition du THD pour tous d'ici 2022 et une généralisation de la fibre optique en 2025 : l'État et les collectivités territoriales se sont impliqués dans la construction des réseaux fibrés avec les opérateurs de téléphonie, sachant que seul un raccordement effectif des locaux éligibles rend le service opérant, et que des difficultés dans l'industrialisation de ces raccordements ne sont pas toutes surmontées.

Par ailleurs, pour compléter les réseaux fixes, les opérateurs ont été poussés à améliorer le déploiement des réseaux internet mobiles. Dans le cadre d'un « new deal mobile »¹⁹⁹, des zones prioritaires ont été identifiées dès 2018 pour intensifier les investissements et un plan de résorption des zones blanches adopté, le pilotage du plan confié à l'ANCT, ... mais les habitants ne sont toujours pas tous éligibles à une offre.

¹⁹⁹ Zones ciblées par arrêté engageant juridiquement les opérateurs à une couverture THD mobile d'ici fin 2024 : 9 140 zones en France, 486 en Normandie qui représentent au total 165 sites, dont 75 dans le Calvados, 83 dans l'Eure, 140 dans la Manche, 83 dans l'Orne, 105 en Seine-Maritime.

Sites du dispositif de « couverture ciblée » définies par arrêté de 2018 à 2022 (165 en Normandie)
Mis en service au 30 09 2022



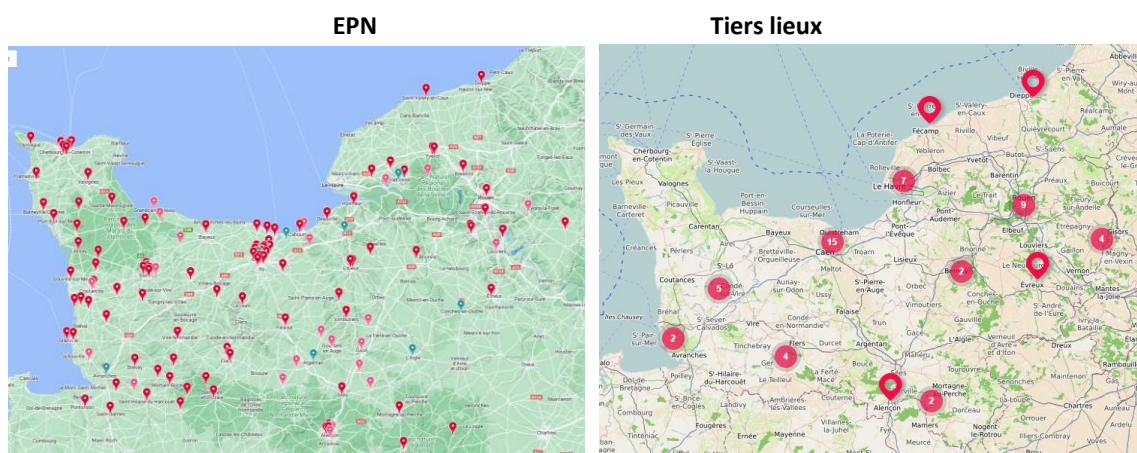
En effet, en Normandie, ce plan de rattrapage sur les réseaux mobiles se solde mi-2022 à une mise en service de 73 sites sur les 165 figurant dans les arrêtés successifs.

- **Le réseau numérique normand, ou l'accès au numérique hors de chez-soi**

Dans le cadre de la stratégie numérique normande, la Région soutient le développement d'espaces ouverts et connectés au THD sur le territoire et attribue deux types de labels :

- les EPN, Espaces Publics Numériques, au nombre de 146 labellisés en 2020, lieux ouverts à tout public, permettant l'accès au numérique au plus grand nombre et la montée en compétences sur les usages numériques, grâce à un accompagnement,
- les tiers-lieux, au nombre de 36 labellisés en 2020, proposant des locaux et des matériels performants pour travailler, innover, entreprendre, se former dans une dynamique d'échange entre utilisateurs. (Source : bilan du SRADDET)

Si leur vocation première est différente, ils offrent tous deux des possibilités de connexion accessibles aux habitants à distance raisonnable pour utiliser des services publics numériques ou pour travailler et réduire les déplacements domicile-travail.



Source : cartes interactives <https://espaces-numeriques.normandie.fr/>

2.2 L'organisation de l'accès aux services, outils de la qualité de vie dans la Cité

2.2.1 Les schémas départementaux des services aux familles

Dans le domaine particulier de la petite enfance, après le constat de l'existence de fortes inégalités d'accès entre les familles aux modes d'accueil des jeunes enfants, l'État a instauré en 2015 une obligation pour tous les départements de construire un SDSF, Schéma Départemental des Services aux Familles. Il doit constituer un des pans importants de l'action plus générale des départements au regard de leurs compétences en matière de prévention et de protection de l'enfance. Il vise à élaborer une politique partagée de la petite enfance et du soutien à la parentalité et peut également être étendu aux structures en faveur de la jeunesse et à l'animation de la vie sociale.

Dans ce cadre et sous l'égide du préfet de département, un CDSF, Comité Départemental des Services aux Familles doit être installé. Cette nouvelle instance locale de gouvernance intégrée remplace les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants depuis décembre 2021. Elle associe, entre autres, les CAF et MSA, les conseils départementaux, les EPCI, des professionnels, ainsi que la Région en la personne du directeur responsable de la formation, évoquant l'importante question des évolutions des compétences et de la formation des professionnels du secteur des services et notamment des assistantes maternelles.

Associant les CAF à leur définition et à leur mise en œuvre opérationnelle, ces schémas sont l'occasion d'observer les différentes typologies des modes d'accueil et les manques éventuels, tant en volume qu'en compétences, les familles bénéficiaires et leur typologie et ressources, les dynamiques locales des collectivités ou des associations d'éducation populaire, des services académiques de l'éducation. Parmi les solutions, la dynamique de l'emploi à domicile offre davantage de souplesse que les crèches collectives et permet de favoriser les offres de proximité.

Notons que s'ils doivent permettre de favoriser le maintien, la complémentarité et la coordination ainsi que le développement et la diversification des services sur les territoires où leur absence risque de créer des inégalités sociales, l'installation de ces Comités départementaux des services aux familles n'est pas encore généralisée.

2.2.2 La mixité sociale en réponse au logement des professionnels de « 1^{ère} ligne »

Les besoins de services des habitants, sous forme d'intervention au domicile ou en proximité, sont couverts par des professionnels du secteur des services à la personne : ce secteur englobe l'ensemble des activités, qu'il s'agisse des prestations aux personnes âgées dépendantes, aux familles ou des services d'aide à la vie quotidienne. Elles recouvrent une gamme de métiers extrêmement large, allant de l'auxiliaire de vie, à l'assistant informatique, en passant par le jardinier..., mais aussi extrêmement exigeants, parce qu'ils contribuent

dans certaines situations à tisser ou maintenir des liens auprès d'habitants isolés, géographiquement ou socialement.

Alors que l'ensemble du secteur s'organise face aux besoins qui vont croissants, en cherchant à valoriser ces activités et à faire monter en compétences les salariés, ces métiers se caractérisent bien souvent par des salaires modestes et sont majoritairement occupés par des femmes. Or les salariés de ces métiers dits « de 1^{ère} ligne » peuvent rencontrer des difficultés pour se loger à des prix abordables à proximité de leurs lieux d'exercice, souvent multiples, là où est logée la potentielle « clientèle » qui recourt à leurs services.

C'était également une problématique soulevée à l'occasion du focus sur le tourisme :

le logement des travailleurs saisonniers sur les sites touristiques souvent peu abordables est particulièrement difficile.

Aussi toutes les initiatives qui concourent à renforcer la mixité sociale dans le logement sont de nature à faciliter les conditions d'habitat de ces catégories d'emplois qui accompagnent le quotidien de toute la population.

2.2.3 L'implantation des commerces et vitalité des territoires

Parmi les différentes mesures concourant à renforcer la cohésion et la vitalité sur les territoires, les ORT, Opérations de Revitalisation du Territoire, décrites dans la Partie I, permettent aux EPCI et aux communes de prioriser la transformation des espaces urbanisés dans une logique de mixité des activités résidentielles, commerciales et de service, facilitant les conditions d'accès aux commerces.

Un point de vigilance mérite d'être par ailleurs soulevé : la tendance au développement de locaux « gris » dans l'espace urbain, accueillant des surfaces commerciales non accessibles à la clientèle car entièrement dédiées à l'activité de plateformes de commerce en ligne et à la livraison à domicile. Contreproductifs en termes d'animation de la vie locale, parce qu'ils prennent l'espace sur les commerces de proximité, ils sont souvent sources de nuisances dénoncées par les riverains et génèrent des conflits d'usage entre les résidents et les personnels assurant les livraisons, salariés ou emplois ubérisés.

C'est aussi au titre des compétences urbanisme des collectivités locales que peuvent être régulées les décisions d'implantation de zones et de surfaces commerciales périphériques qui ne font que progresser, générant des flux pendulaires importants et empiétant potentiellement sur du foncier agricole, à l'encontre de la trajectoire fixée en termes de ZAN.

Enfin au-delà des initiatives possibles pour renforcer la proximité des commerces, des territoires s'organisent pour favoriser les circuits courts alimentaires entre les producteurs et les consommateurs : citons à titre d'exemple les PAT, Projets Alimentaires Territoriaux, instaurés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014. Ils visent à

regrouper les acteurs d'un territoire, EPCI, PNR, Parcs Naturels Régionaux, Départements, Communes, pour construire un projet alimentaire qui préserve l'activité des filières de production agricoles, les espaces naturels, qui invite à la sobriété des consommations et place la qualité alimentaire au cœur des transformations des systèmes de production agricole et des systèmes alimentaires territoriaux. A l'heure actuelle, 85 % de la population normande est concernée par un PAT, soit 77 % des communes, l'Eure se situant très loin de la moyenne régionale (respectivement 47 % et 40 %), et dans une moindre mesure l'Orne (75 % et 67 %). D'autres initiatives comme l'organisation en été de marché nocturnes font connaître les produits locaux et les activités agricoles, artisanales autour d'une organisation festive de rencontre des habitants, ou encore l'installation de points de distribution automatisés de produits locaux.

On trouve dans ce domaine plusieurs AAP ou AMI destinés aux acteurs locaux : "Démonstrateurs territoriaux des transitions agricoles et alimentaires" (Caisse des Dépôts), "Résilience et capacités agroalimentaires 2030" (Bpifrance), « Fonds Avenir agriculture bio », etc.

L'inclusion des fonctions résidentielles qui permettent de se nourrir et de consommer en proximité de son habitat est essentiel à la qualité du territoire de vie.

2.2.4 La culture du « ré-habitat », une opportunité pour répondre aux attentes

Les diverses opérations envisagées ou menées sur les territoires engagés dans une reconquête et une densification des espaces de vie, qu'il s'agisse d'aménagements urbains, d'amélioration des logements ou de constructions, pourraient être le support de projets de vie davantage intégrés et qualitatifs :

- une conception modulaire des logements, permettant leur adaptation aux différents âges de la vie,
- un soin particulier apporté à l'orientation des ouvertures dans les logements et à l'importance de l'éclairage traversant dans un contexte de densification qui présente le risque de perdre en qualité lumineuse,
- une conception d'espaces de vie dans les immeubles collectifs, permettant l'intergénéralité dans l'habitat,
- l'intégration d'espaces de services communs partagés au sein de la Cité, dans des espaces dédiés ou dans les immeubles collectifs conçus dès leur origine ou à l'occasion de réhabilitations, etc.

Ils sont encore relativement peu développés au regard des services communs qu'ils pourraient rendre aux habitants tout en répondant à leurs attentes. La mutualisation de certains espaces domestiques ou de service favoriserait par ailleurs la recherche de sobriété dans la consommation d'espace ou de ressources, qu'ils soient développés au sein des habitats collectifs ou délocalisés en proximité immédiate.

3. Sur quoi agir ? synthèse des enjeux

3.1 Urgence du développement durable : les services au cœur de l'habitat

Dans une Cité densifiée répondant aux exigences de développement durable, la conception de la multi fonctionnalité des espaces doit inclure l'offre de services de sorte qu'ils soient réellement accessibles à tous, socialement et financièrement.

L'enjeu est d'améliorer les circuits de consommation, de régénérer et adapter les habitats, pour garantir à la fois un meilleur épanouissement des individus, le renforcement de la citoyenneté et des solidarités intergénérationnelles, ainsi que pour concourir aux gains de sobriété dans la consommation d'espace, de ressources, et dans l'émission de GES.

L'effort de tous les acteurs locaux est requis pour optimiser cette offre dans une approche multifonctionnelle des espaces.

Un point de vigilance doit être apporté sur le développement des solutions numériques qui représentent une alternative possible pour accéder aux services et offrent parallèlement des possibilités de déploiement de certains usages. Depuis les téléconsultations jusqu'aux pratiques opératoires à distance dans le domaine de la e-santé, ou simplement comme support de la domotique dans l'habitat, les connexions numériques génèrent un fort impact carbone et une forte consommation de ressources rares et limitées avec des risques de dépendance géostratégique.

241

Les mesures d'impact se développent peu à peu et on commence tout juste à se soucier de communiquer sur la nécessaire sobriété numérique et à alerter sur les risques de dépendance à cette technologie, sans compter les risques liés au développement de la cybercriminalité.

3.2 Urgence sociale et démographique

Le développement du secteur des services aux personnes et de la vie quotidienne, qu'ils s'exercent au domicile ou en proximité, est un enjeu pour répondre aux besoins exprimés à tous les âges de la vie, dans une région qui doit faire face à plusieurs défis :

- celui du vieillissement, tout d'abord, et du maintien de l'autonomie et de la prévention de la dépendance, avec des adaptations nécessaires dans la Cité, notamment pour rapprocher les professionnels de 1^{ère} ligne de la population âgée dont ils s'occupent,
- celui de l'amélioration des conditions de vie des familles, ensuite, et de la prise en compte de la petite enfance et des sujétions que représente la garde des jeunes enfants pour certaines catégories de familles, notamment les familles

monoparentales et/ou nombreuses, et pour les femmes en particulier qui doivent pouvoir conserver une vie sociale et professionnelle pour garantir leur autonomie.

Il est nécessaire de renforcer les coopérations territoriales pour assurer la bonne couverture de l'offre de services sur tous les espaces, et pour renforcer la mixité sociale au sein de la Cité, garante d'une relation de proximité, de confiance et de pérennité dans l'organisation des services à la personne, et pouvant contribuer à renforcer l'attractivité des métiers.

3.3 Participation citoyenne et écoute, l'essence d'une Cité solidaire et citoyenne

La mise en adéquation d'une offre de services susceptible de répondre au mieux aux besoins des habitants nécessite de pouvoir appréhender au mieux leurs attentes, à l'échelle locale, et de rendre lisibles les stratégies et les actions proposées. Il en va de leur acceptabilité sociale, qui sera par ailleurs déterminante dans le sentiment d'appartenance à un territoire de vie et essentielle pour y maintenir la cohésion sociale et la citoyenneté.

L'écoute citoyenne et la participation des habitants en amont des projets déployés par les acteurs locaux sont de nature à renforcer cette acceptabilité, et à limiter les éventuels recours qui freinent les projets des collectivités, certaines estimant même que les voix de recours seraient trop faciles à exercer.

L'amélioration de la prise en compte des attentes citoyennes revêt un caractère crucial compte tenu du temps long nécessaire pour transformer la Cité et ses habitats alors que les urgences sont prégnantes.

○○○○○

Au terme de cet état des lieux et des enjeux qu'il a mis en lumière, et pour se rapprocher de la vision souhaitable et atteignable fixée à 2040, le CESER propose de définir la trajectoire à suivre dans le domaine de la vie dans la Cité de la façon suivante :

4. La trajectoire cible dans le domaine de la vie dans la Cité

Sociabilité et vie citoyenne dans une Cité solidaire

En 2040, l'habitat offre des espaces solidaires et de citoyenneté. Dans le contexte de vieillissement de la population en Normandie et de multiplication des besoins d'accompagnement social, d'adaptation des logements ou des parcours résidentiels et de vie quotidienne, une politique publique de « l'attention » au sein de la Cité, plus attentive aux individus, a été mise en œuvre pour tenir compte de tous les publics spécifiques. Une synergie s'installe entre les bailleurs sociaux et des collectivités pour organiser une vie sociale plus résiliente et apaisée. Elle a mis notamment l'accent sur les conditions de vie,

d'habitat, de mobilité quotidienne subie par les professionnels de « 1^{ère} ligne » qui interviennent à domicile. Elle a insisté sur le besoin pour ces professionnels de logements en proximité des lieux où habitent les ménages et les seniors qui ont recours à ces services, désormais permis par davantage de mixité sociale. L'écoute des besoins des habitants sur les usages des espaces, notamment des tiers lieux ou espaces de sociabilisation partagés, est effective au sein d'espaces de démocratie contributive. L'écoute des besoins des jeunes est privilégiée et favorise la mixité générationnelle dans de nombreux domaines, notamment dans celui du logement. Le domicile est réinvesti, comme une valeur centrale autour duquel il faut maintenir la connectivité sociale au sein de la « Cité », quel que soit l'âge. Les problématiques de santé publique liées au mal logement, notamment pour les personnes âgées pour lesquelles les structures d'hébergement n'étaient pas une offre « adaptée », ont été résolues. Globalement, la culture du « ré-habitat » s'est développée, facilitant les initiatives locales pour transformer la Cité, à la ville comme à la campagne, permettant de vivre la sobriété non pas comme une contrainte mais comme une chance. La nouvelle stratégie de « faire la Cité » comme un espace « durable » est instaurée face aux urgences climatiques, et elle propose une vraie alternative au modèle pavillonnaire tout en laissant la liberté aux citoyens.

Le territoire est « attractif » par l'offre de services que la population peut y trouver en proximité, notamment envers les familles qui disposent suffisamment de services adaptés, de possibilités d'accueil des enfants dès leur plus jeune âge. Par ailleurs, les circuits courts mieux développés permettent de consommer plus localement.

243

Le déploiement des services à domicile est organisé dans un cadre institutionnel légal et protecteur pour les salariés comme pour les employeurs et il contribue au lien social en réelle proximité sur des territoires de vie. Le champ des services concernés par le cadre de l'emploi à domicile s'étend peu à peu à des services nouveaux et le partage de services « communs » est favorisé. La porosité du domicile s'étant accrue, il devient un possible lieu d'innovation dans les pratiques sociales. Les bailleurs sociaux, qui exercent cette mission d'accompagnement au travers des gardiens du logement social, portent ces initiatives et valorisent les compétences de ces métiers de proximité et de lien social.

L'accès aux services dématérialisés est devenu une des conditions de l'habitabilité des logements (inhabitabilité des habitats non connectés), avec une précaution à prendre sur les risques sécuritaires (et psychosociaux) aggravés par un trop plein de connexion.

L'accès au soin et le maintien en autonomie des personnes âgées sont améliorés face au vieillissement de population, notamment par des innovations apportées au bâti lors des constructions et des rénovations de logements (Domotique, possibilités de e-santé).

Une réflexion globale en termes d'accès à la formation a été menée sur tout le territoire : elle a permis d'organiser l'accès à l'école, en limitant les effets de l'éloignement dû à la fermeture de classes ou à la disparition du service « école » dans les communes isolées, mais également aux lycées, à l'enseignement supérieur, ainsi qu'à la formation professionnelle

continue dont l'accès est à nouveau plus favorable aux salariés après des dégradations au fil des réformes.

La lutte contre les inégalités d'accès aux services est l'affaire de tous. L'Etat, socle des services publics de proximité, s'applique à lui-même le principe d'assurer cette proximité et il y gagne en retour en matière de cohésion sociale et territoriale, notamment entre territoires urbains et ruraux. Les schémas départementaux des services aux familles se sont généralisés et favorisent la concertation entre tous les acteurs institutionnels et économiques, notamment ceux de l'habitat qui participent par ailleurs aux PSLA, Pôles de Santé Libéraux et Ambulatoires. L'accès aux services y compris culturels est pensé dans les documents réglementaires (SCoT). De façon générale, les acteurs de toutes les disciplines du champ de l'habitat sont invités à dialoguer entre eux : logement, commerce, santé, services... et inscrivent les habitants dans ce dialogue. Une coopération existe entre acteurs locaux, elle s'étend au domaine de la gestion des migrations internationales qui, bien qu'elles relèvent du régalién, sont gérées par ces mêmes acteurs au quotidien.

Chapitre 4 – Le rapport au travail

1. La situation visée en 2040

La situation visée en 2040
L’habitat pour tous les actifs et les jeunes en mobilité ou en formation professionnelle est facilité au sein de logements abordables pour tous les salariés. Ils prennent en compte les évolutions des modes de travail et des modes d’habiter. Les employeurs exercent leur liberté d’entreprendre en toute conscience de leur responsabilité sociale (RSE) en assumant une partie de la responsabilité territoriale des mobilités pendulaires liées à l’éloignement entre domicile et travail, ainsi que des conséquences de la mobilité professionnelle contrainte sur l’habitat. Les tendances et les modifications dans le rapport au travail sont accompagnées pour permettre une meilleure conciliation entre vie personnelle et professionnelle, notamment lorsqu’elle se déroule « hors les murs » de l’employeur, voire en partie au sein du domicile avec le développement du télétravail. La Normandie, de par sa proximité avec l’Île de France, a joué un rôle de leader sur ces réflexions.

245

2. Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques du rapport au travail

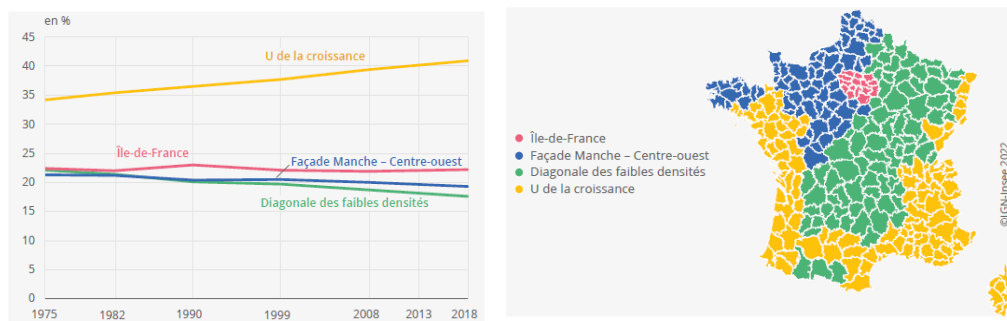
L’offre d’emplois tout comme l’offre de logements façonnent l’habitat et l’organisation des espaces. L’activité et la typologie des emplois sont variables d’un territoire à l’autre et les actifs qui trouvent difficilement à se loger ou dans des conditions qui ne correspondent pas à leurs attentes sont à l’origine de flux pendulaires domicile/travail générés par les distances entre les deux lieux. Ces flux génèrent des nuisances directes tant en termes d’émissions de GES que de dégradation potentielle de la qualité de vie et du bien-être en général, et l’éloignement renforce la périurbanisation qui pèse sur l’artificialisation des espaces.

2.1 Evolutions de l’emploi : les grandes tendances

2.1.1 Localisation des emplois : la Normandie repart à la hausse depuis 2021

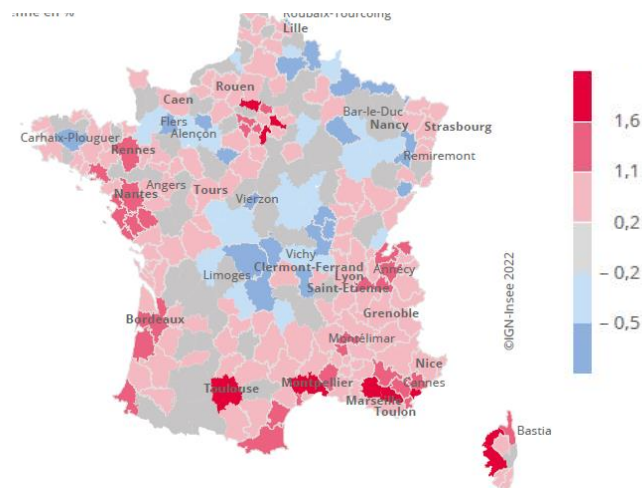
Sur le long terme, entre 1975 et 2018, l’INSEE a pu observer une tendance à la concentration des emplois dans certaines grandes zones d’emploi. La Normandie (en zone bleue sur la carte correspondant à la façade Manche et Centre Ouest) ne fait pas partie de la zone qualifiée de « U de la croissance » (en zone jaune sur la carte) où les dynamiques économiques et démographiques sont les plus fortes.

Partition de la France métropolitaine au regard de la répartition de l'emploi



(Sources : INSEE Première n°1895 et n°1896– mars 2022)

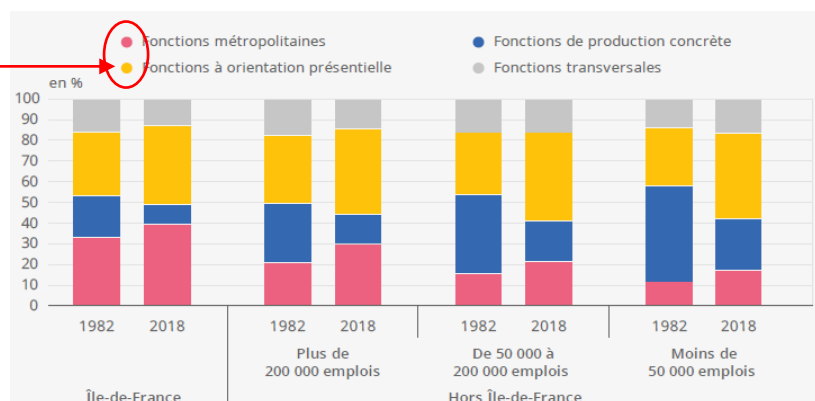
En revanche, suite à la crise sanitaire, ce sont les zones bleues (façade Manche) et jaunes (U de la croissance) qui ont connu le redémarrage le plus marqué fin 2021.

Variation annuelle moyenne de l'emploi en %

À cette date, l'INSEE constate un taux d'activité « au plus haut » depuis qu'il le mesure : il atteint en effet 73 % de la population entre 15 et 64 ans (76,2 % pour les hommes et 70 % pour les femmes).

2.1.2 Évolution dans les grandes fonctions : forte hausse des activités présentielle²⁰⁰

Depuis 40 ans, l'emploi se polarise sur deux grands types de fonctions : les fonctions métropolitaines et présentielles, au détriment surtout des fonctions de production.



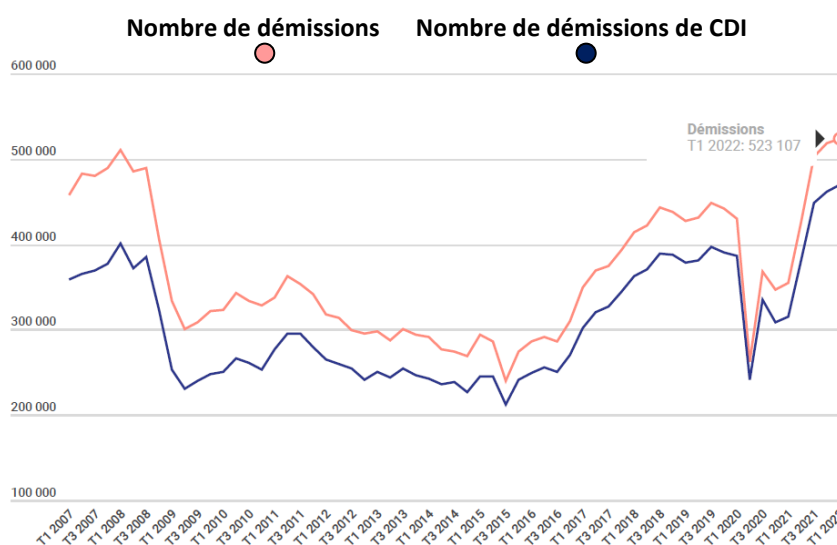
²⁰⁰ Définition INSEE : les activités présentiels sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

2.2 Les liens entre emploi et habitat

Il s'agit de considérer ici dans quelle mesure le travail ou les employeurs contribuent à la qualité de vie au quotidien dans l'habitat, au-delà du revenu ou de l'épanouissement personnel que procurent l'emploi et l'activité.

Leur contribution à la qualité de vie constitue un des enjeux forts de l'attractivité de certains métiers.

Cette question est d'autant plus prégnante que les tensions au recrutement dans certains secteurs se sont amplifiées et que l'on assiste à des phénomènes de « démission²⁰¹ » que la DARES qualifie non pas d'inédits, mais d'un niveau tout de même exceptionnel et jamais égalé depuis 2008, même s'ils sont deux fois moins importants qu'aux États-Unis :



Source : DARES – MMO – « La France vit-elle une "Grande démission" ? » - octobre 2022

Pour ce qui concerne la Normandie, le marché du travail se caractérise également par un fort taux de recours à l'intérim, et des aller-retours vers l'emploi plus fréquents lors des périodes de chômage (DREETS/Pôle Emploi).

- **Des mobilités domicile travail qui pèsent assez lourdement sur les habitants normands**

Un diagnostic mené par Normandie Attractivité²⁰², pour éclairer sur les difficultés de recrutement rencontrées dans la région, met en exergue que la distance domicile-travail arrive en tête des critères de choix d'un emploi pour 46 % des candidats au recrutement interrogés. Ce diagnostic caractérise par ailleurs la nature des déplacements en Normandie : ils se font pour 80 % en voiture, pour 6,6 % en transport en commun, dont l'essor est

²⁰¹ En référence au phénomène de « grande démission » observé aux États-Unis et qui touche 1 salarié sur 3 depuis le printemps 2021. En France, le phénomène toucherait 1 salarié sur 6, selon la DARES.

²⁰² Source : « S'installer, vivre et travailler en Normandie » - Diagnostic de l'Agence de l'Attractivité Normandie en collaboration avec l'ADN- 2020.

principalement dû à la fréquentation en hausse sur les 3 grandes aires urbaines où le chiffre dépasse 10 %, et pour 1,2 % en vélo.

L'accès aux transports en commun est très hétérogène sur le territoire et ce point noir ressort également dans le « baromètre des territoires » présenté dans la Partie I (2.4) décrivant les attentes des Normands interrogés en 2021. Ceux-ci font état d'un temps moyen passé quotidiennement dans les transports pour aller travailler de 45 minutes. C'est moins que la moyenne en France (- 5 pts) mais cette mesure s'accompagne d'un sentiment d'insatisfaction bien supérieur à l'égard des transports en général et de la desserte en transports en commun en particulier.

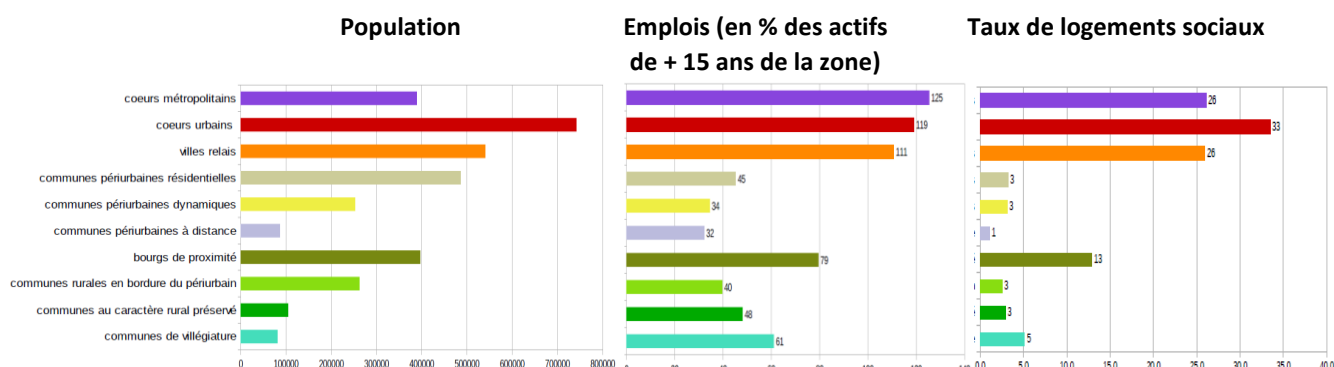
Enfin, on constate un important solde négatif des flux domicile-travail de la région avec les régions voisines, et notamment avec l'Ile-de-France qui représente 57 % des navetteurs. Certains territoires, notamment dans l'Eure, sont considérés comme une frange de l'Ile-de-France et accueillent une population résidente dont une partie est contrainte de s'éloigner de la région parisienne où elle travaille.

L'éloignement des emplois des lieux de résidence est un facteur dont le poids est à prendre en compte dans l'amélioration de la qualité de l'habitat des Normands.

- **Population, volume d'emplois et logements sociaux**

En référence à la cartographie des 10 zones de la « typologie communale de l'habitat » présentée dans le chapitre 2 (2.1.1), on observe une surreprésentation des emplois en proportion de la population résidente dans les cœurs métropolitains mais aussi dans les zones de villégiature et rurales, pas réellement dotés de logements sociaux, et dans une moindre mesure dans les villes relais.

Les cœurs métropolitains et urbains et les communes de villégiatures sont par ailleurs respectivement les 4^{ème} et 1^{er} territoires de la typologie à accueillir des personnes vieillissantes (personnes de plus de 75 ans) avec des besoins spécifiques en services à la personne pour prévenir ou accompagner la perte d'autonomie. Par ailleurs, dans l'ensemble du périurbain, on trouve également de plus en plus de zones pavillonnaires avec une population vieillissante.



Source : Observatoire Régional de l'Habitat (ORH) piloté par la DREAL Normandie - Cartographie et caractéristiques d'une typologie communale habitat mise en place pour l'étude « besoins en logements » - Insee-DREAL – mai 2018

La problématique de l'augmentation des besoins d'emplois de la sphère résidentielle va se poser et imposera de mixer davantage les lieux de vie des populations sur le territoire pour accueillir toutes les catégories d'actifs.

Au vu des besoins considérables que va engendrer la transition démographique, la capacité à se loger à des prix abordables est un élément à prendre en compte dans la revalorisation des métiers de service aux personnes, aujourd'hui peu attractifs, faute de quoi l'on risque de se heurter à des difficultés insurmontables pour répondre à ces besoins. C'est aussi un enjeu pour l'ensemble des emplois saisonniers ou encore pour certains emplois occupés par des jeunes entrant dans la vie active, dont l'autonomie d'accès au logement est souvent retardée.

2.3 Les « invisibles » sur les territoires : zoom sur les métiers de « 1^{ère} ligne »

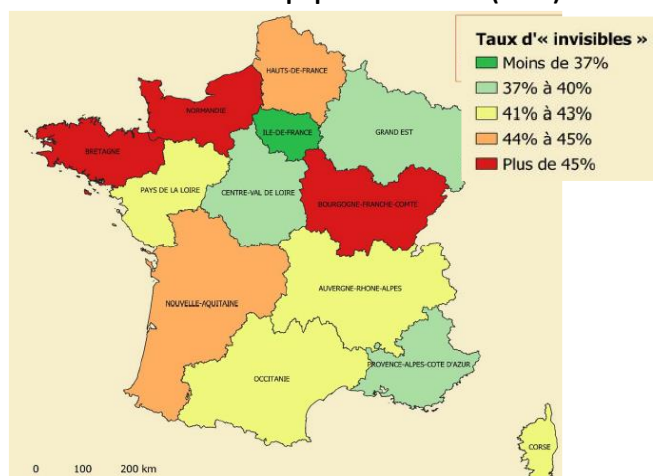
Une enquête de la Fondation « Travailler Autrement »²⁰³, réalisée au lendemain de la crise sanitaire, tente de caractériser les populations les plus affectées auxquelles « *il a été demandé, collectivement, de continuer à travailler comme si de rien n'était* ». Elles représentent au total 44 % de la population active française, qualifiés « d'invisibles », la part restante étant constituée de 2 autres catégories, les « Préservés », soit 26 % des sondés, aux revenus les plus élevés, et les « Combattants », soit 30 % des sondés, qui ont su transformer la pandémie en opportunité.

Les « invisibles » regroupent 4 segments de la population : *les nouveaux ouvriers, les femmes isolées ou fragilisées, les femmes soutiens et soutenues par leurs familles, les seniors oubliés*. Ils se répartissent le plus souvent hors des régions attractives et hors des métropoles.

La Normandie est une des régions où la part des « invisibles » est particulièrement représentée.

Cartographie de la part des « invisibles » dans la population adulte (2022)

Source : Occurrence, pour la Fondation Travailler Autrement – « Les invisibles » - mars 2022



²⁰³ Enquête de la Fondation Travailler Autrement « Les invisibles : plongée dans la France du back-office de la société de services » - mars 2022 - <https://www.fondation-travailler-autrement.org/2022/03/13/invisibles-plongee-france-back-office-etude/>. Le panel comporte 15 000 répondants sur 100 questions en lien avec le rapport au travail (étude réalisée par Occurrence).

Parmi les caractéristiques principales des « invisibles » :

- ils occupent souvent les métiers dits de « 1^{ère} ligne » et les emplois de la sphère présentielle dont on a le plus besoin en proximité : à titre d'exemple, les aides à domicile, transporteurs, livreurs, qui ont tendance à croître avec les formes de travail développées par les plateformes en ligne, agents d'entretien, caristes, caissières, vigiles, serveurs, aides-agricoles, etc.,
- ils travaillent très majoritairement dans le secteur privé, pour 73 % d'entre eux, et sont surreprésentés dans les TPE, et 11 % d'entre eux sont à leur compte. Les postes sont majoritairement occupés par des femmes, et sont surreprésentés dans quelques secteurs : services aux ménages (notamment les particuliers employeurs), hébergement et restauration, commerce, agriculture, arts, spectacles et activités récréatives, transport et entreposage, autres activités de service, etc.,
- leur caractéristique commune est de se situer dans les 4 derniers déciles des plus bas revenus, sachant que 37 % d'entre eux ne perçoivent pas d'aides publiques, et d'être employé davantage en contrat précaire (20 % d'entre eux). Au total, 44 % estiment ne pas pouvoir couvrir les besoins primaires de leur foyer,
- enfin les postes occupés sont soumis à une plus forte pénibilité au travail : outre les postures ou l'exposition à des nuisances, ils ne sont pas télétravaillables (pour 75 % d'entre eux), sont davantage à temps partiel subi (23 %), relèvent de formes de management plus « disciplinaire », etc.

250

Durant l'épisode de la crise sanitaire, cette part des actifs a été contrainte par nécessité de changer d'activité professionnelle bien plus que les autres métiers, ou d'ajouter une activité à celle existante, respectivement 3 fois et 2 fois plus souvent qu'en moyenne. Ils partagent le sentiment d'une absence de reconnaissance dans le travail et d'une absence d'opportunités d'évolution ou de perspectives professionnelles.

L'utilité sociale de ces activités est pourtant avérée au regard de la transition démographique en cours et des besoins estimés dans ces métiers de la sphère présentielle à l'horizon 2040. La recherche d'une meilleure qualité de l'habitat, par leur inscription au cœur de la Cité, en proximité de leur activité, fait partie des vecteurs d'amélioration des conditions de travail et de vie indispensable pour cette partie des Normands. C'est aussi à cette condition que se joue la revalorisation de ces métiers et leur attractivité.

Le logement des saisonniers

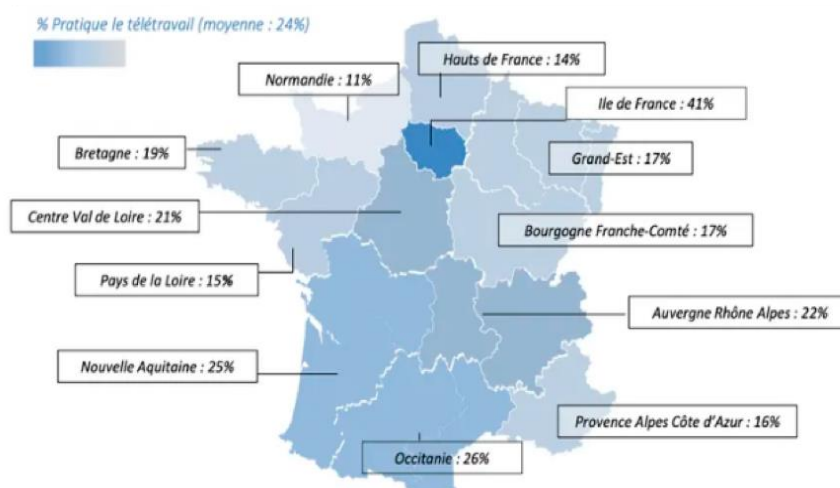
Les parcours professionnels des saisonniers présentent des alternances de temps en emploi et sans emploi, de métiers, ou de lieu géographique d'exercice. La fluidité des parcours n'est pas totalement assurée et revient à précariser ce type d'emploi, exercé dans des lieux touristiques où le coût du logement rend son accès difficile. Le précédent focus prospective sur le Tourisme mettait en avant la nécessité pour les EPCI de coordonner la gestion des saisonniers en tenant compte de leurs conditions d'hébergement, et pour les employeurs, d'intégrer cette problématique comme un vecteur d'attractivité et de fidélisation dans l'emploi.

2.4 Les pratiques de télétravail et du travail hors les murs

2.4.1 Situation nationale et normande²⁰⁴

Les constats concernant les pratiques de télétravail en Normandie sont en concordance avec ceux de la surreprésentation des métiers de 1^{ère} ligne. Ainsi, selon la Fondation Travailler Autrement²⁰⁵, un sondage réalisé durant le confinement montre que la Normandie est la région où le télétravail a été le moins pratiqué : 11 % des actifs contre 24 % en moyenne.

Proportion d'actifs pratiquant le télétravail durant le confinement



(Sources : sondage Odoxa - Institut Sapiens - Quel avenir pour le télétravail ? — mars 2021)

Globalement, selon le « baromètre des territoires », seuls 31 % des actifs normands ont un métier « télétravaillable », ce qui place la Normandie à l'avant dernière place des régions métropolitaines.

Néanmoins, les situations révélées au moment de la crise sanitaire peuvent évoluer rapidement car les usages se sont adaptés et les moyens déployés pour faire face à cette situation inédite se sont souvent pérennisés.

Aussi il est important que les branches professionnelles construisent leurs politiques sur des indicateurs pertinents et partagés au sein des secteurs et de les stabiliser dans la durée pour continuer à observer ces pratiques qui ont des incidences importantes dans le domaine de l'habitat.

2.4.2 Les incidences de ces pratiques sur le rôle du logement

La question n'est pas ici d'évoquer les atouts ou les risques que représente le télétravail en termes de conditions de travail des actifs, en lieu et place des instances paritaires qui en débattent, mais d'évoquer les enjeux du développement du télétravail en lien avec l'habitat.

²⁰⁴ Des données plus récentes que celles figurant ici seront disponibles prochainement dans une étude du CESER à paraître sur « les conséquences économiques du télétravail ».

²⁰⁵ <https://www.fondation-travailler-autrement.org/2021/03/24/quel-avenir-pour-le-teletravail/>.

Le contexte de cette pratique a évolué très rapidement : d’abord expérimentée à l’occasion du confinement comme une situation subie de façon brutale et alliée à un contexte sanitaire anxiogène durant la crise COVID, son prolongement repose désormais sur des arbitrages individuels et collectifs opérés dans le cadre du dialogue social.

La conciliation entre vie personnelle et professionnelle ou la sobriété dans les déplacements font partie des considérations individuelles importantes, mais la situation subie en 2020, outre les risques de perte de lien social, a mis au jour de fortes inégalités en matière de conditions de travail à domicile qui ne sont pas toutes gommées aujourd’hui. En effet, lorsqu’une partie du temps de travail s’effectue au domicile, celui-ci est réinvesti pour d’autres fonctions que celle de se loger. L’espace n’est pas toujours disponible obligeant à empiéter sur une partie du logement, ou pas toujours adapté à cet usage, sachant que par ailleurs les moyens mis à disposition par l’employeur peuvent être très inégaux. Les situations familiales vécues sont variables et peuvent peser très inégalement sur les conditions de vie en situation de télétravail, notamment entre les femmes et les hommes.

Par ailleurs, le télétravail nécessite des connexions numériques qui peuvent être insuffisantes au domicile sur certains points du territoire, comme on l’a vu plus haut (chapitre 3 - 2.1.8). La pratique du télétravail dans des tiers lieux est une solution alternative au télétravail au domicile mais elle est encore très peu utilisée dans le monde du salariat.

En tout état de cause, ces pratiques mériteraient d’être documentées pour servir collectivement de support au dialogue dans les entreprises et, au-delà des discussions sur la qualité de vie au travail, à la prise en compte des enjeux du travail hors les murs en termes d’habitat sur le logement, les transports, le lien social, la qualité de vie en général.

C’est sur cette base que pourraient reposer les discussions sur l’usage du domicile aux fins de lieu de travail, afin d’adapter et de faire évoluer les protocoles négociés après l’urgence de la crise sanitaire, pour rétablir l’équité entre les actifs en tenant compte des difficultés rencontrées ou des aménagements spécifiques qui leur font défaut.

Enfin rappelons également une tendance évoquée dans le focus prospectif sur le tourisme : celle d’utiliser des lieux de villégiature comme espace de travail à distance. Elle est même évoquée comme un vecteur possible de revitalisation pour des espaces ruraux, notamment en raison des pratiques très développées en Ile-de-France en proximité immédiate de la région Normandie.

2.4.3 Des nouveaux usages pour les locaux professionnels : les enjeux du « ré-habitat » ?

Parallèlement au développement des pratiques de télétravail, et partant du fait que les espaces sont une ressource rare et stratégique, les employeurs poussent les réflexions sur de nouvelles formes d’organisation des espaces flexibles dans les entreprises. Cette rationalisation peut conduire à terme, notamment dans le secteur de l’immobilier de bureau, à envisager des changements possibles dans la destination de locaux d’activité pour implanter de nouveaux services, ou encore pour les transformer en logements.

2.5 Travail et qualité de vie dans l'habitat : le rôle des employeurs

- **Mobilisation en faveur du logement : faciliter la mobilité professionnelle**

Comme on l'a décrit dans la Partie I (1.2), présentant la construction des grandes étapes d'évolution des politiques du logement, les employeurs se sont mobilisés très tôt pour faciliter les conditions d'habitat de la population active, en agissant sur l'offre et les conditions de logement ou sur les conditions de déplacement domicile-travail.

Pour mémoire, les interventions d'Action Logement, décrites dans la Partie I (3.4.2), contribuent à renforcer l'offre et à faciliter l'accès au logement abordable et l'accompagnement social dans l'habitat des salariés des entreprises privées. Les entreprises y contribuent par le versement de la PEEC, Participation des Employeurs à l'Effort de Construction, due quelle que soit l'activité exercée ou la forme juridique de l'entreprise de plus de 50 salariés.

Les nouvelles problématiques de qualité dans les logements sont prises en compte au travers des interventions sur le parc social et intermédiaire qu'Action Logement détient en propre, par des financements consentis aux bailleurs sociaux, ainsi que par des aides aux travaux d'adaptation des espaces, de réhabilitation ou de rénovation énergétique, ou des aides à l'accession à la propriété. Cette politique de l'offre est déterminante également pour accompagner les mobilités professionnelles des salariés.

Les efforts du Comité régional Action Logement envers les employeurs pour faire connaître les dispositifs et faire en sorte qu'ils soient valorisés auprès des salariés, notamment lors des recrutements, sont pourtant souvent mal relayés, alors qu'ils sont destinés à fluidifier l'environnement du travail et à faciliter les conditions d'emploi, et renforcent indirectement l'attractivité des emplois.

Les employeurs ont un rôle important à jouer dans la valorisation des dispositifs envers les salariés qu'ils contribuent à faire vivre par leurs contributions.

En ce qui concerne plus particulièrement les jeunes actifs, des structures *ad hoc* d'accès au logement et à l'habitat existent au niveau régional pour répondre à leurs besoins spécifiques d'autonomisation et de mobilité professionnelle et faciliter ainsi leur formation ou leur insertion dans l'emploi. La récente étude du CESER²⁰⁶ sur les jeunes souligne que malgré le déploiement des structures d'accueil et d'accompagnement au logement des jeunes sur le territoire, le parc normand est « *peu, voire pas adapté à un public de jeunes en mobilité professionnelle* » en certains points du territoire, notamment sur des zones identifiées comme prioritaires²⁰⁷ du littoral touristique du Calvados ou sur les grandes et moyennes agglomérations du Havre, de la Manche et de l'Eure, notamment en raison de la typologie des biens peu adaptée et du coût des loyers.

²⁰⁶ Rapport du CESER de Normandie « Être jeune en Normandie en 2022 - Repères et regards sur les 18-24 ans » - octobre 2022.

²⁰⁷ Référence à l'étude menée par l'URHAJ pour le compte de la DREAL sur les besoins en logement des jeunes.

Quel que soit le public, sur les zones peu pourvues en logements sociaux, les organismes d'aide au logement des salariés et des jeunes proposent des dispositifs d'intermédiation locative²⁰⁸ pour sécuriser la relation locative entre les bailleurs privés et les locataires, et pour permettre à ces derniers de se loger dans le parc privé.

Ces dispositifs d'intermédiation locative mériteraient d'être mieux connus et mieux relayés au sein même des entreprises dans la mesure où elles participent à faciliter l'accès à l'information et au droit des employés.

- **Implantation des activités économiques : la responsabilité territoriale des entreprises**

L'implantation des activités économiques façonne l'organisation des espaces dans la mesure où elle génère des emplois. Face aux défis que représente la recherche de sobriété dans les flux pendulaires domicile travail, la responsabilité des mobilités ne peut pas être imputée exclusivement aux choix individuels opérés par les salariés pour se loger, ces derniers opérant des arbitrages en termes de qualité de vie ou étant amenés à faire des choix totalement contraints.

Dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, on a évoqué plus haut les initiatives des pouvoirs publics pour revitaliser l'activité sur certains territoires. Les ORT visent la requalification de centre-ville en tenant compte à la fois des locaux commerciaux et artisanaux, du parc de logements, et du tissu urbain, pour créer un cadre de vie attractif. Elles confèrent aux collectivités qui les promeuvent de nouveaux droits juridiques et fiscaux, notamment en matière commerciale²⁰⁹. Par ailleurs, 10 territoires d'industrie²¹⁰ ont été retenus en Normandie et sont pilotés conjointement par les EPCI et les entreprises industrielles, dans l'objectif de renforcer le dynamisme de l'industrie en région et l'attractivité des métiers et l'accès aux compétences, mais aussi l'attractivité des territoires concernés.

L'ensemble des dimensions de la qualité de vie concourent au dynamisme des activités présentes sur le territoire et favorisent l'implantation de nouvelles activités. Il est indispensable que les employeurs intègrent à la fois les aspirations ou les contraintes individuelles vécues par les salariés dans leurs choix d'habitat ; leur participation à la quête de sobriété collective dans les déplacements en fait notamment partie.

²⁰⁸ L'intermédiation locative repose sur l'intervention d'un tiers social (organisme, association) dans la relation locative pour sécuriser les bailleurs privés (recouvrement des loyers, garanties liées au bail, etc.).

²⁰⁹ À titre d'exemple, dispenses d'autorisation d'exploitation commerciale, suspension au cas par cas de projets commerciaux périphériques, ou encore renforcement du droit de préemption urbain et du droit de préemption dans les locaux artisanaux. Ces facilités accordées aux collectivités se doublent d'avantages pour rénover l'habitat, comme l'accès prioritaire aux aides de l'ANAH et l'éligibilité au dispositif de défiscalisation « Denormandie » dans l'habitat ancien. Pour mémoire, la carte des ORT en Normandie figure en annexe.

²¹⁰ Cf. cartographie en annexe.

3. Sur quoi agir ? synthèse des enjeux

3.1 Urgences en termes d'inclusion

L'augmentation attendue des besoins en emplois dans la sphère résidentielle, occupés par les salariés qualifiés de salariés en « 1^{ère} ligne » auprès des habitants, qu'ils se destinent aux ménages, aux familles, ou aux personnes âgées, va se heurter aux difficultés d'attractivité rencontrées dans ces métiers peu valorisés.

L'enjeu des politiques d'aménagement et de logement est de faire une place à part entière à ces employés dans l'habitat, au sein de la Cité, en leur garantissant l'accès à des logements abordables quel que soit le territoire.

3.2 Responsabilité territoriale des entreprises

L'intensité des flux pendulaires est de moins en moins compatible avec les enjeux de sobriété imposés par les trajectoires de lutte contre le changement climatique, mais les efforts en la matière ne peuvent être réclamés qu'aux seuls individus, au risque de se heurter à leur acceptabilité sociale.

L'enjeu est de faire partager par tous les efforts pour réduire les déplacements générés par l'éloignement entre le lieu de travail et le domicile. Pour accompagner cet effort, les employeurs ont une part active à jouer que ce soit en se concertant avec les pouvoirs publics lors des décisions d'implantation, en envisageant les moyens de faciliter le logement et les mobilités des actifs, notamment en améliorant la lisibilité des dispositifs d'accès et d'accompagnement dans le logement qu'ils contribuent à financer par ailleurs.

3.3 Les coopérations entre acteurs

Compte tenu de l'évolution des formes de travail, du recours croissant au télétravail ou de la multiplication des besoins d'emplois de proximité, le rapport entre travail et habitat est en mutation. La nécessité de documenter ces formes de travail va s'imposer rapidement pour que les acteurs locaux de l'habitat, collectivités, opérateurs du logement social, aménageurs, parviennent à les intégrer dans leurs politiques de l'habitat.

Les protagonistes doivent en partager les enjeux entre eux, pour améliorer la qualité de vie des habitants, et en faire partager les enjeux avec les employeurs, pour améliorer les équilibres locaux dans la répartition des activités entre travail et habitat.

∞∞∞∞

Au terme de cet état des lieux et des enjeux qu'il a mis en lumière, et pour se rapprocher de la vision souhaitable et atteignable fixée à 2040, le CESER propose de définir la trajectoire à suivre dans le domaine du rapport au travail de la façon suivante :

4. La trajectoire cible dans le domaine du rapport au travail

Des modes de travailler et d'habiter mieux conciliés

En 2040, les employeurs ont fait le constat de la porosité entre conditions de travail et bien-être au travail, et sont à l'écoute des tendances d'évolution des formes de travail, notamment le travail « hors les murs » pour lequel l'accompagnement est réel et qui n'est plus ressenti comme subi. Le logement est perçu par tous comme un centre de vie et pas seulement un lieu de passage, où la qualité de vie et la qualité des relations sociales influent sur le bien-être en général et sur le bien-être au travail.

Les employeurs sont par ailleurs mobilisés pour faciliter l'accueil et la mobilité professionnelle des saisonniers, des jeunes en formation et des jeunes en général dans les territoires, surtout les plus tendus, l'accueil et l'habitat représentant une des composantes essentielles de l'attractivité de certains métiers. Par ailleurs, les métiers de l'« attention » qui accompagnent le bien-être au domicile ont été valorisés et l'amélioration de la mixité sociale dans le logement a permis de trouver une place de proximité dans la cité aux emplois à domicile non télé-travaillables et de réduire leur dépendance aux transports.

Les dispositifs d'amélioration des conditions de logement visant les rénovations de l'habitat sont plus largement investis par les employeurs (notamment via Action Logement) et davantage valorisés auprès des salariés qui y recourent aisément.

Le développement du télétravail a permis une réflexion sur l'usage des locaux professionnels qui contribuent pour partie au développement de services de proximité pour les habitants, voire laissent place à de l'habitat.

Les intermédiations locatives se développent pour répondre aux besoins des populations en mobilité professionnelle ou de formation, notamment le besoin de double résidence, ceci dans un contexte où les relocalisations d'activités productives se développent en proximité des habitats sur les territoires, de même que les emplois de la sphère « présentielle », dont une bonne partie sont à l'initiative de particuliers employeurs dans une relation de grande proximité. Le développement du télétravail, au domicile ou en tiers lieux, a permis de redynamiser certains territoires ruraux.

Des outils innovants sont déployés pour valoriser et attirer les compétences dans les professions tendues de l'aide à domicile, qui rendent des services à l'ensemble des ménages et pas seulement à la population âgée. Enfin, les employeurs poursuivent leur appui soutenu

à l'effort de construction et de rénovation de logements sociaux et intermédiaires pour les salariés.

L'observation et l'outillage pour analyser et accompagner le développement du télétravail sont largement répandus. L'univers des dispositifs d'accompagnement de l'habitat des salariés et des garanties proposées pour faciliter l'accès au logement sont plus lisibles pour le grand public et relayés par les employeurs davantage sensibilisés sur les apports d'un habitat qualitatif sur la qualité de vie et le bien-être au travail. De manière globale, au sein des entreprises, le paritarisme est un levier d'innovation en matière d'amélioration de la qualité de vie et des conditions de travail, et *in fine* de la santé au travail. Il est soutenu fermement par les acteurs publics qui peuvent s'appuyer sur ce levier, comme sur le renouvellement de génération au sein des cadres et des dirigeants pour emmener les entreprises à assumer globalement leurs responsabilités dans le domaine environnemental mais surtout social. Ils ont, dans le même temps conditionné l'ensemble des aides publiques aux implantations nouvelles ou déjà présentes aux démarches socialement et environnementalement responsables des entreprises.

Par ailleurs, les acteurs publics locaux appréhendent plus finement les interdépendances entre eux sur les flux domicile/travail et se concertent en associant les employeurs et Action Logement en amont dès la conception des stratégies territoriales de l'habitat et des axes d'équilibre des territoires contenus dans les programmes d'aménagement et d'urbanisme. Ils œuvrent de concert au rééquilibrage des activités sur les territoires, que ce soit avec le déploiement des « territoires d'industrie » en zones peu denses ou avec la redynamisation des activités des centres villes, et contribuent à rendre plus soutenable le rapport entre travail et habitat à l'échelle de leur territoire.

Chapitre 5 – Les mobilités

1. La situation visée en 2040

La situation visée en 2040
Les mobilités sont déterminantes dans l’occupation de l’espace et sur les besoins en infrastructures car elles permettent d’aller où l’on veut, mais l’éloignement crée inversement des besoins de mobilité supplémentaires. Face aux urgences climatiques, des exigences de sobriété collective s’imposent pour l’amélioration de la qualité de vie au quotidien. En effet, les choix qui étaient faits pour améliorer la sobriété n’ont pas été suffisants : amélioration technologique des offres de transport (décarbonation, fluidité, report modal), ou accroissement du prix de l’énergie malgré ses effets discriminants. Les besoins de mobilité étant toujours là, cette sobriété repose désormais sur une structuration spatiale des fonctions repensée avec une limitation de l’étalement urbain subi et la réduction des flux, notamment les flux pendulaires domicile/travail.

2. Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques aux mobilités

259

Les mobilités représentent un coût important dans le budget des ménages : les dépenses de transport sont le 2^{ème} poste après le logement, et dans le contexte actuel du renchérissement du coût des transports, elles ne sont parfois plus ni économiquement supportables, ni socialement acceptables. Derrière la question des mobilités se cachent en effet celles de l’accessibilité matérielle aux différentes fonctions utiles aux habitants mais aussi de l’accessibilité sociale pour tous lorsque les capacités de déplacements sont bridées.

2.1 Déplacements et habitants : de grandes disparités

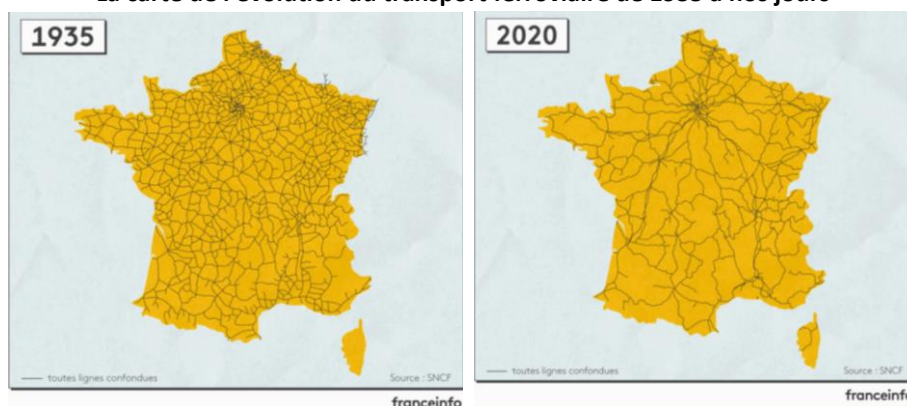
2.1.1 Les réseaux d’infrastructures de déplacement, sur longue période : le privilège des routes n’est pas démenti au niveau national

La place privilégiée occupée par l’automobile dans les transports du quotidien, malgré son poids dans les émissions de GES²¹¹, est loin d’être démentie.

²¹¹ Source : rapport de synthèse « l’environnement en France », édition 2019, du ministère de la Transition écologique : il est estimé que le secteur des transports représente 30 % des émissions de GES d’origine anthropique, et que plus de la moitié (51 %) de l’empreinte carbone des émissions intérieures (hors produits importés) est due aux déplacements en voiture.

En témoignent par exemple les évolutions rigoureusement inverses entre les réseaux des infrastructures routières et les réseaux ferroviaires dédiés au transport de passagers sur une longue période, de 1935 à nos jours.

La carte de l'évolution du transport ferroviaire de 1935 à nos jours

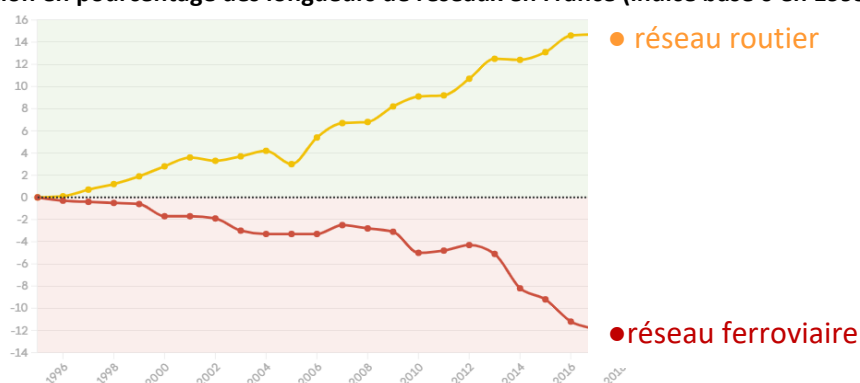


Source : Comparaison des réseaux de transport de voyageurs entre 1935 et 2020. (ELLEN LOZON / FRANCEINFO) -

https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/crise-climatique/empreinte-carbone/transports/infographies-transports-l-amenagement-du-territoire-est-il-le-moteur-de-l-utilisation-de-la-voiture_4948371.html

Sur les deux dernières décennies, entre 1995 et 2019, le réseau routier augmente de 14,7 % (avec 1 104 093 kms de routes) et le réseau ferroviaire diminue de 13,9 % (avec 27 483 kms de voies ferrées)²¹².

Évolution en pourcentage des longueurs de réseaux en France (indice base 0 en 1995)



Source : infographie FRANCEINFO - Camille Adaoust - France Télévisions

Des mouvements simultanés de périurbanisation et de démocratisation de l'usage de la voiture se sont entretenus l'un-l'autre, permettant la progression d'un modèle d'aménagement où le véhicule est le moyen de naviguer de porte à porte entre espaces monofonctionnels, avec deux conséquences : des habitants qui en sont souvent captifs et qui en payent le prix fort dans le contexte de renchérissement des prix de l'énergie, et des besoins croissants en infrastructures routières, qu'il s'agisse des axes de circulation ou des aires de stationnement. Si depuis 1990, on assiste à une réduction sensible des émissions de GES dans les secteurs de l'industrie manufacturière (-45 %) et de l'industrie de l'énergie (-30 %), le secteur des transports est le seul dont les émissions progressent (+13 %).

²¹² Source : DATALAB « chiffres clés du transport », édition 2021 - <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-transport-2021/1-infrastructures-de-transport>.

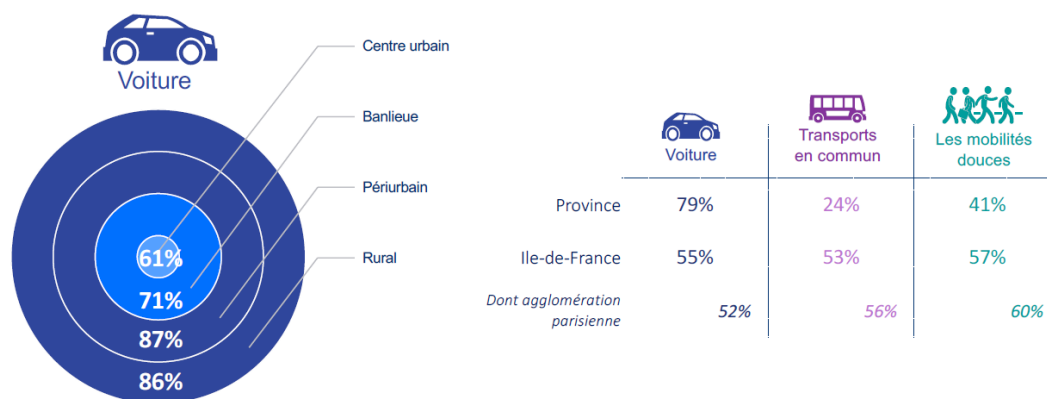
2.1.2 Qui bouge et comment ?

Les usages en matière de déplacements du quotidien pour accéder aux services, aux commerces, à son lieu de travail, suivent des tendances qui ne sont pas homogènes en fonction des lieux de résidence.

Selon la Fabrique de la Cité²¹³, 63 % des déplacements quotidiens des français se font en voiture, 73 % en moyenne des Français utilisent le plus souvent leur voiture en autosolisme, alors que les pratiquants du covoiturage et de l'autopartage ne représentent encore que 3 % de l'échantillon. Parallèlement, 44 % en moyenne recourent à la mobilité douce (marche à pied, vélo, etc.), et 29 % utilisent les transports en commun.

Mais de grosses différences existent selon les types de zones habitées : même si la voiture conserve une place prépondérante quel que soit le lieu, et souvent en autosolisme, elle est d'autant plus indispensable qu'on s'éloigne des centres urbains.

Moyen de transport employé le plus souvent pour les déplacements du quotidien



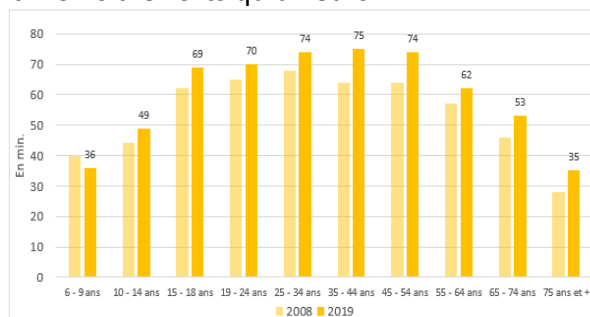
Source : sondage ©Ipsos / La Fabrique de la Cité – Les déplacements des Français – Janvier 2022

En matière de coût, les déplacements s'avèrent meilleur marché et globalement plus écologiques en centres urbains, et en matière de satisfactions ou d'insatisfactions exprimées au regard des mobilités, il ressort que la satisfaction décline avec :

- l'allongement des temps de transports, sachant que le sentiment de perte de temps ressenti par 46 % de l'échantillon est lié pour moitié à la congestion sur la route ou à la fréquence trop basse de passage des transports en commun,
- le sentiment d'éloignement,
- la perception que les pouvoirs publics font moins d'efforts qu'ailleurs.

D'une façon générale, le temps passé dans les déplacements du quotidien par les habitants s'est accru avec le temps, quel que soit l'âge de la vie.

Source : Enquête nationale déplacements de 2019, exploitation DREAL Normandie (Les enjeux de la mobilité)



²¹³ Source : sondage ©Ipsos / La Fabrique de la Cité – Les déplacements des Français – Janvier 2022.

2.1.3 La situation en Normandie²¹⁴

- **Les déplacements**

Comme au niveau national, le tout voiture et l'autosolisme dominent largement les pratiques de mobilité, avec une dépendance à la voiture souvent alimentée par la structure du maillage territorial urbain et périurbain en Normandie. Même sur de courtes distances, l'usage de la voiture domine dans les déplacements du quotidien : elle est utilisée dans 41 % des déplacements de moins de 5 kms, et dans 62 % des trajets de moins de 10 kms.

En ce qui concerne les déplacements domicile-travail, La durée moyenne passée dans les transports pour aller travailler est de 45 mn en Normandie, classée pour rappel avant dernière région recourant aux pratiques de télétravail²¹⁵. La voiture est le moyen utilisé dans 80 % des cas en Normandie, et dans 69 % des cas pour les courts trajets de moins de 5 km. Les transports en commun sont utilisés pour 6,6 % et le vélo pour 1,2 % des déplacements. L'essor de fréquentation des transports en commun est constaté presque exclusivement sur les réseaux des trois grandes agglomérations, où leur utilisation dépasse 10 %, l'accès aux réseaux de transport en commun et leur usage restant très hétérogène sur le territoire²¹⁶ n'offrant pas toujours d'alternative à l'usage de la voiture individuelle.

Zoom sur les flux Normandie - Ile de France

« La présence de Paris à proximité de la Normandie génère des flux très importants. Les flux générés avec la région parisienne sont supérieurs à l'ensemble des flux entre le tripôle Caen - Le Havre - Rouen. Le flux principal lie Rouen et Paris. Des flux importants sont constatés avec Caen, Le Havre mais aussi Évreux et Cherbourg. Ce dernier flux est peu prévisible au vu de la distance entre les pôles. »

(Source : ONDE - Transports collectifs en Normandie – mai 2022 – Référence à l'étude du CEREMA « Relations entre les principaux pôles normands » réalisée pour le compte de la DREAL Normandie)

- **Les transports collectifs**

L'observatoire normand des déplacements a livré une étude sur l'organisation des transports collectifs réguliers en Normandie, révélant l'hétérogénéité des situations. En effet, si 85 % de la population est desservie par une offre régulière, ce chiffre varie entre 63 % dans la Manche et 94 % en Seine-Maritime, sachant qu'il reste plus de 1 100 communes non desservies.

Ce constat révèle des situations de dépendance contrainte à l'automobile.

²¹⁴ Cf. Avis du CESER Normandie « Améliorer les mobilités du quotidien et favoriser leur soutenabilité » -avril 2019, qui présente les éléments de contexte national et régional et les pistes d'amélioration en Normandie.

²¹⁵ Selon le Baromètre des territoires, source de 2019.

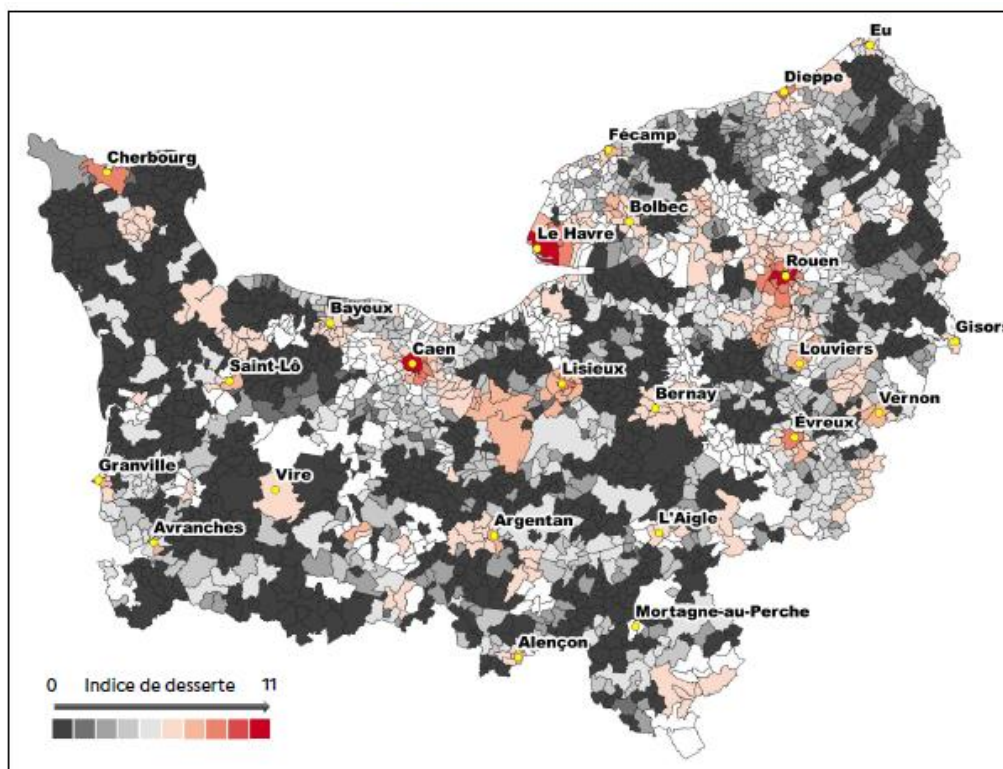
²¹⁶ Voir en annexe : cartographie de l'ONDE Observatoire Normand des Déplacements, présentant les infrastructures d'offre de transports en commun et les pratiques des actifs normands par EPCI.

À noter que l'organisation de l'intermodalité des réseaux est portée en Normandie par un service mis en place par la Région entre les principaux réseaux de transport public et les différents modes de transport : la carte Atoumod, support de tous les titres de transport, et l'accès à l'information agrégée des horaires et des arrêts des différents réseaux.

Nombre de communes et part de la population desservies par une offre de transport collectif régulier

Département	Nombre de communes desservies	Part de la population départementale desservie
Calvados	334 / 528	90 %
Eure	322 / 585	81 %
Manche	121 / 446	63 %
Orne	181 / 385	81 %
Seine-Maritime	493 / 708	94 %

Cartographie communale de l'indice de desserte²¹⁷



Source : Observatoire normand des déplacements – DREAL - Transports collectifs en Normandie – mai 2022

Ces données soulignent la nécessité d'envisager d'autres modes d'organisation des mobilités alternatives à la voiture individuelle sur ces zones à plus faible densité (périurbain, ruralité...) où réside 15 % de la population normande, comme des services de transport à la demande, une bonne couverture par les transports scolaires, dont certaines bénéficient déjà souvent,

²¹⁷ Cet indice du niveau de transports collectifs réguliers est établi dans l'étude du CEREMA selon des modalités de calcul conjuguant les multiples formes de transport ferroviaire, transports routiers, transports urbains des intercommunalités AOM et interurbains de la Région (hors desserte du week-end et saisonnière, transport à la demande, et navettes touristiques). En Normandie, la desserte ferroviaire existant sur 584 communes contribue pour 43 % à expliquer l'indice de desserte.

ou encore de services solidaires ou de partage. C'est une garantie d'équité face aux enjeux de transition écologique qui, pour être acceptés, ne peuvent conduire une partie de la population à renoncer à la mobilité ou à en subir des coûts démesurés.

2.2 Enjeux environnementaux des mobilités

2.2.1 Rappel des concepts : les grands équilibres visés

Le cadre de transcription des ambitions fixées en matière de lutte contre le dérèglement climatique a été décrit en Partie I du rapport, et plus particulièrement la place des mobilités parmi les leviers importants des transitions environnementales à opérer.

L'ensemble des textes adoptés, avec en dernier lieu la Loi Climat et Résilience, donnent le cadre général à tous les acteurs pour enclencher et suivre la trajectoire avec un rythme soutenu, et atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Pour mémoire, atteindre la « neutralité » suppose, de manière parallèle, de réduire les émissions carbone et d'accroître nos capacités de stockage. Ce rééquilibrage repose sur deux trajectoires de sobriété, d'une part en matière d'émission de GES, le ZEN, Zéro Émission Nette, d'autre part en matière d'artificialisation des sols, le ZAN, Zéro Artificialisation Nette.

En matière de mobilités, 2050 est l'horizon fixé pour la décarbonation complète du secteur des transports et la neutralité carbone de tous les transports terrestres, avec des jalons à 2030, soit – 37,5 % d'émissions de CO₂, et à 2040, avec l'interdiction de vente de voitures neuves à énergies fossiles carbonées.

2.2.2 Poids des enjeux environnementaux et prise de conscience : la difficile articulation

- **La conscience nationale des enjeux environnementaux des déplacements existe**

Toujours selon la Fabrique de la Cité,²¹⁸ la conscience des impacts négatifs des déplacements sur l'environnement est assez largement partagée par les Français, puisqu'ils estiment à 62 % qu'ils contribuent pour partie au dérèglement climatique, et notamment chez les plus jeunes de moins de 35 ans, qui ont davantage conscience des traductions concrètes au niveau local sur la qualité des eaux, les paysages, la faune et la flore. Environ 91 % affirment leur souhait de contribuer à réduire l'impact écologique des déplacements, et 76 % leur souhait de pouvoir un jour se passer de voiture, les 24 % restant ne voulant pas l'envisager.

- **Une acceptabilité difficilement envisageable par tous**

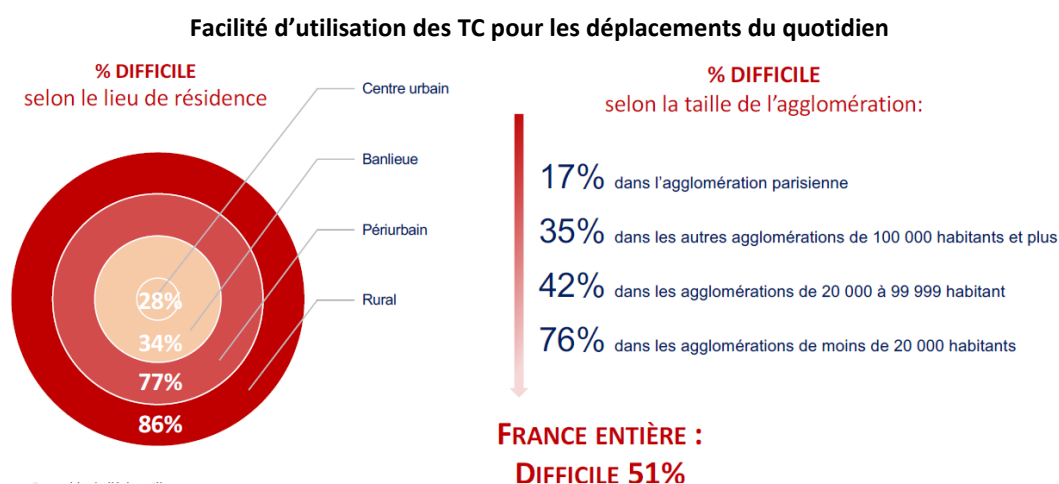
Face à cette prise de conscience exprimée, ils ne sont pourtant que 20 % à considérer que se passer de voiture serait facilement réalisable. Seulement 16 % de ceux utilisant actuellement

²¹⁸ Source : sondage ©Ipsos / La Fabrique de la Cité – Les déplacements des Français – Janvier 2022.

une voiture ou 13 % des habitants en milieu rural estiment possible ce changement. Le reste de la population estime que ce changement souhaitable est pourtant impossible à réaliser dans les faits, et ce d'autant plus qu'on s'éloigne des centres urbains.

Dans la façon d'envisager les solutions alternatives, le critère de l'âge est là aussi déterminant : les moins de 35 ans penchent plutôt en faveur des mobilités douces ou partagées alors que les plus de 35 ans préfèrent envisager des véhicules à motorisation décarbonée qui continuent à leur garantir toute indépendance dans leur mobilité.

L'alternative de l'utilisation des transports en commun reste la plus souvent évoquée, devant la marche, le vélo ou les modes partagés (covoiturage, autopartage), avec des difficultés qui augmentent à nouveau avec l'éloignement des centres urbains ainsi qu'avec des trajets domicile-travail supérieurs à 20 kms :



Source : sondage ©Ipsos / La Fabrique de la Cité – Les déplacements des Français – Janvier 2022

Pour les acteurs des mobilités et des infrastructures, ces données révèlent le besoin de moduler les offres pour satisfaire les attentes et répondre aux usages différenciés de tous.

- **Le poids des enjeux en Normandie est particulièrement fort**

Pour mémoire, comme cela a été souligné dans la Partie I, la Normandie présente un certain nombre de caractéristiques propres qui pèsent lourd en matière d'atteinte des objectifs de neutralité carbone.

C'est en effet une région traversée par d'importants flux logistiques qui prendront probablement de l'ampleur avec les corridors d'échange et de transit mis en place avec l'Irlande via les ports de Cherbourg et du Havre suite au Brexit. Elle présente aussi le 3^{ème} plus important maillage en infrastructures routières de France métropolitaine.

Ces situations constituent, certes, une force pour ancrer des activités économiques sur le territoire. C'est également un réservoir important de gains potentiels de sobriété : elles permettraient d'améliorer le niveau d'émissions de GES et de polluants de toute nature, aujourd'hui préjudiciables à la qualité de l'air et à la santé publique, ainsi que de décongestionner des situations de saturation rencontrées aux abords principalement des grandes agglomérations.

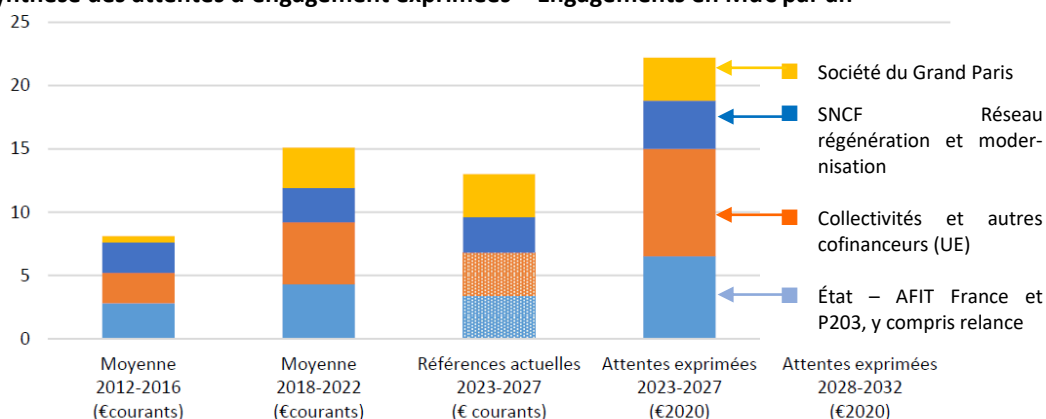
Ces réservoirs de gains de sobriété sont une voie ouverte pour l'amélioration de la qualité de vie des habitants, moyennant des efforts significatifs à entreprendre, tout en renforçant les conditions d'accessibilité au travail, aux services, aux loisirs, à la formation, à la santé, facteur essentiel de cohésion sociale sur les territoires.

2.2.3 Les mobilités en mutation

- **L'offre de mobilité et d'infrastructures : les coûts énormes pointés par le COI²¹⁹, Comité d'Orientations des Infrastructures**

Face au renforcement des exigences liées à la trajectoire de neutralité carbone des mobilités, les acteurs publics de l'offre de mobilité sont interrogés sur les solutions à apporter aux habitants. Les avancées et les innovations technologiques se sont accélérées depuis les dernières années, de même que sont montés en puissance les investissements dans les transports en France à la faveur du volontarisme renforcé des politiques européennes²²⁰ et nationales, grâce en particulier aux crédits temporaires de la relance. Le COI alerte néanmoins sur le « mur d'investissements », tant en volume qu'en rythme d'engagement, qu'il conviendrait d'envisager dans la décennie à venir pour mettre les infrastructures au service des mobilités en mutation, dans un scénario socle qui s'établit autour de 200 milliards d'euros, couvrant les domaines tels que « ...l'amélioration du patrimoine des infrastructures existantes, l'accélération de la modernisation du réseau et la désaturation des nœuds ferroviaires, le soutien à la croissance des mobilités actives, le développement de services de mobilité, le déploiement d'infrastructures de fourniture d'énergies décarbonées, ou encore l'amélioration de l'offre de fret massifié, ferroviaire et fluviale, adaptée aux besoins des entreprises ».

Synthèse des attentes d'engagement exprimées – Engagements en Md€ par an



Source : Rapport « bilan et perspectives » - COI - mars 2022

²¹⁹ Source : Rapport « bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités » du COI, Comité d'Orientations des Infrastructures - mars 2022 - <https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rapport-bilan-et-perspectives-des-investissements-a3315.html>.

²²⁰ L'Union européenne finance les projets d'infrastructures de transport situées sur le RTE-T, Réseau Trans Européen de Transports, via le MIE, Mécanisme pour l'Interconnexion pour l'Europe.

La question est celle de la possibilité à mettre en œuvre une telle masse d'investissements au regard de la capacité financière de tous les partenaires réunis, quand bien même ils en partageraient les priorités au niveau territorial. Elle souligne la nécessité de raisonner non pas seulement en termes d'offre de mobilité, de transports et d'infrastructures, mais aussi en termes de répartition des fonctions sur les espaces.

- **Les mesures immédiates et la trajectoire dans les zones de fort transit**

Un certain nombre de zones de fort transit routier, sur lesquelles les dépassements des seuils réglementaires d'émission de polluants sont régulièrement atteints, sont ciblées suite à l'adoption des lois LOM de 2019 et Climat et Résilience de 2021 : elles sont soumises à l'obligation de mettre en place des restrictions de circulation des véhicules les plus polluants en application du décret « ZFE-m »²²¹. Il s'agit d'un levier d'action spécifique pour améliorer la qualité de l'air dans les zones denses les plus polluées, en réponse à un enjeu de santé publique largement relayé depuis les années 2000, avec la mise en place de systèmes de mesures systématiques de concentration de polluants et d'actions ayant permis des améliorations, excepté pour les pollutions à l'ozone (O₃) qui n'ont pas régressé.

La Métropole Rouen Normandie²²², depuis le décret d'août 2021, est l'une de celles où la qualité de l'air est des plus dégradées de France. Elle fait ainsi partie des 11 grandes agglomérations dans lesquelles des restrictions de circulation et de stationnement doivent s'appliquer au regard des concentrations de polluants mesurées régulièrement²²³. Dans un premier temps en janvier 2022, ces restrictions ont concerné les transport des marchandises (poids lourds et véhicules utilitaires légers) mais sont désormais étendues aux véhicules particuliers depuis le 1^{er} septembre 2022.

Le choix d'une mise en place anticipée pour l'interdiction des véhicules des particuliers relevant des vignettes Crit'Air 4 et 5 répond à la nécessité d'accélérer la diminution des épisodes de dépassement des seuils autorisés pour, si possible, éviter d'être contraint de restreindre davantage la circulation en incluant les véhicules de Crit'Air 3 au dispositif à compter de 2025, comme le prévoit la loi Climat et Résilience. Ce parc de véhicules est en effet beaucoup plus important²²⁴ : la Préfecture estime qu'ils représentent 20,5 % des véhicules immatriculés sur le territoire de la Métropole, ceux actuellement concernés (Crit'Air 4, 5 et non classés) représentant au total 10,8 % des immatriculations.

²²¹ Cf. Partie I – chapitre 2 Habitat et climat - 2.5 « Zoom : les classements ZFE-m pour les mobilités – principe et horizon ».

²²² Le périmètre concerné est délimité par le Préfet de région à 12 communes : Amfreville-la-Mi-Voie, Bihorel, Bois-Guillaume, Bonsecours, Darnétal, Déville-lès-Rouen, Notre-Dame-de-Bondeville, Grand-Quevilly, Mesnil-Esnard, Petit-Quevilly, Rouen et Sotteville-lès-Rouen.

²²³ Toutes les données de mesure des différents polluants sont accessibles sur longue période dans le « Bilan de la qualité de l'air extérieur en France en 2021 » - octobre 2022 - Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires et CGDD, Commissariat Général au Développement Durable - <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/bilan-de-la-qualite-de-lair-exterieur-en-france-en-2021>.

²²⁴ Cf. données publiées sur le site de la Métropole Rouen Normandie - <https://www.metropole-rouen-normandie.fr/zone-faibles-emissions-mobilite>.

Ces dispositions s'accompagnent de facilités financières accordées aux habitants des 71 communes de la Métropole jusqu'en juin 2025 pour les aider à changer de véhicule dès le niveau Crit'Air 3 ou à en modifier les caractéristiques (Retrofit²²⁵). Elles sont cumulables avec les aides de l'État (Bonus écologique et prime à la conversion), et majorées de 25 % pour les résidents à l'intérieur du périmètre de la ZFE-m. Le Département de la Seine-Maritime a adopté un dispositif similaire à celui de la Métropole pour les seinomarins (hors Métropole Rouen Normandie) travaillant dans la ZFE-m.

Malgré la modulation de ces aides en fonction des conditions de revenus du foyer fiscal, pouvant aller jusqu'à 5 000 € pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable, ou de véhicules thermiques, neufs ou d'occasion, tant que ceux-ci sont Crit'Air 1, les foyers les plus modestes, qu'ils résident ou non sur la métropole, vont se trouver face à des difficultés financières. Le recours aux transports en commun ou à d'autres moyens de déplacements doux ou partagés reste possible et largement encouragé, mais les contraintes pèsent sur les personnes les plus modestes qui ont le souhait ou bien l'impérieuse nécessité de se déplacer sur la zone.

Ces contraintes seront très tôt élargies à d'autres parties du territoire puisque la loi fixe l'obligation à 33 autres agglomérations de plus de 150 000 habitants de mettre en oeuvre une ZFE-m sur leur territoire au 1^{er} janvier 2025, pour viser l'objectif de réduire de 40 % la pollution en ville dès 2025.

Cartographie du déploiement des ZFE-m sur le territoire national au 1^{er} janvier 2025



Source : Rapport « bilan et perspectives » - COI - mars 2022 (données DGEC, 2021)

²²⁵ Le retrofit est une technique qui permet de transformer un véhicule thermique en véhicule électrique ou hydrogène.

Les trois principales agglomérations normandes seront ainsi concernées, et avec elles de nombreux Normands qui y vivent ou en fréquentent le périmètre. Les agglomérations de Caen et du Havre pourront observer le dispositif mis en place à Rouen avec un recul de quelques années, éventuellement les difficultés auxquelles il s'est heurté, en particulier du point de vue de son acceptabilité sociale.

Il est essentiel également de rappeler un point de vigilance : le seul raisonnement du point de vue de l'offre de mobilités et d'infrastructures de transport n'est pas suffisant au regard des enjeux, et impose de raisonner plus largement en termes de réduction des distances qui séparent les habitants des fonctions qui leur sont utiles au quotidien.

2.3 Les évolutions dans la gouvernance des mobilités

Dans les lois LOM et Climat et Résilience citées plus haut et à plusieurs reprises dans les différentes parties précédentes, la notion de mobilité se substitue à celle de transports. Elles actionnent ainsi plusieurs types d'outils : l'offre de mobilité, de transports et d'infrastructures, sur tous les volets des mobilités notamment les mobilités du quotidien des habitants, et l'appel à la modification des pratiques de déplacement. Ces textes ont également modifié le cadre juridique d'exercice des compétences en matière de mobilités sur les territoires : la gouvernance des mobilités repose sur un rôle accru des collectivités locales et un renforcement des moyens de coordination à l'échelle régionale, dans le cadre d'un renforcement du couple Région-intercommunalités²²⁶.

269

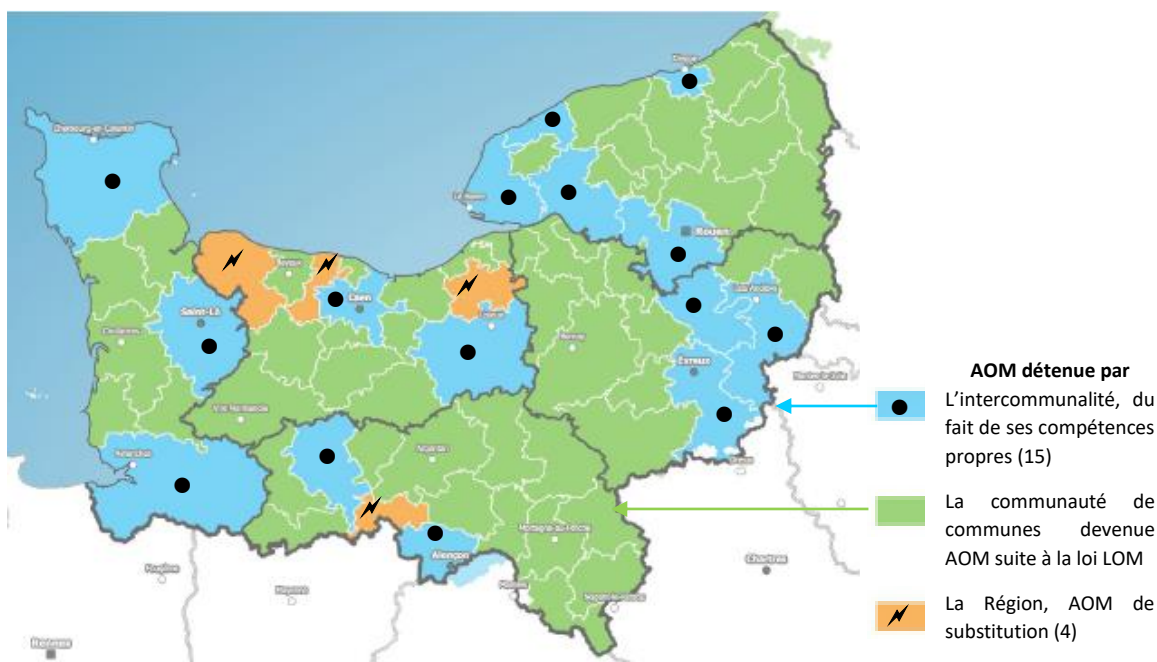
2.3.1 Les AOM, autorités organisatrices des mobilités, et les bassins de mobilité

L'ensemble du territoire est désormais couvert par une AOM²²⁷, Autorité Organisatrice des Mobilités, sans zone blanche puisque la Région se substitue en tant qu'AOM locale aux EPCI qui n'auraient pas pris cette compétence, et assume par ailleurs le rôle de cheffe de file de la mobilité régionale pour tous les services d'intérêt régional. Par rapport à la situation d'avant 2019, les nouvelles AOM en Normandie concernent près de 2 millions d'habitants, soit plus de la moitié de la population. À ce jour, seules 4 communautés de communes ont laissé la compétence à la Région :

²²⁶ Cf. Avis du CESER Normandie « Améliorer les mobilités du quotidien et favoriser leur soutenabilité » -avril 2019.

²²⁷ Une AOM planifie, suit et évalue la politique de mobilité qu'elle a mise en place, sur son périmètre, en coordonnant les différents modes : transport public de personnes (régulier ou à la demande) ouvrant la possibilité de prélever le « versement mobilité » auprès des entreprises de plus de 11 salariés, transport scolaire, services relatifs aux mobilités actives, services de mobilité partagée (covoiturage) ou solidaire, conseil en mobilité (notamment pour les entreprises).

Cartographie de la prise de compétence AOM en Normandie



Source : ONDE « transports collectifs en Normandie » - 2022 – DREAL

Ces AOM organisent la concertation sur la mobilité dans leur territoire en créant un comité des partenaires, qui associe obligatoirement des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants partie prenante de toutes les mobilités du quotidien.

Ce rôle d'animation de la politique de mobilité associant les acteurs locaux permet de partager parallèlement les objectifs de lutte contre le changement climatique, les pollutions et l'étalement urbain.

La loi définit également le principe du bassin de mobilité²²⁸ comme étant le périmètre à l'échelle duquel les mobilités quotidiennes se déroulent et doivent être organisées, facilitant la coordination entre tous les acteurs sur ces bassins dans le cadre d'un contrat opérationnel de mobilité conclu avec eux. Il revient aux Régions de les définir en concertation avec les AOM, syndicats mixtes de transport existants sur le périmètre concerné, départements et communautés de communes.

La Région Normandie a défini assez rapidement le contour des bassins de mobilité après une discussion avec les acteurs des mobilités sur le territoire, dans une approche territoriale guidée par l'observation des pratiques de déplacements et dépassant les périmètres administratifs, pour permettre d'adapter des solutions aux réalités des flux :

²²⁸ Cf. Loi LOM - Art. 8 - instauration des bassins de mobilités et des PDM, Plans de Mobilité (ex PDU).

Cartographie des bassins de mobilité en Normandie



L'intérêt de cette cartographie est de mettre en exergue le changement de paradigme dans la référence aux territoires de projets : ceux-ci ne correspondent pas à la répartition classique entre les périmètres administratifs des différents financeurs des mobilités.

2.3.2 L'obligation de PDM, Plan De Mobilité

Les AOM des aires urbaines de plus de 100 000 habitants, où la concentration des déplacements est forte, doivent élaborer un PDM, et les autres AOM des villes moyennes ou moins denses peuvent se doter d'un PDM simplifié. Ces plans remplacent les anciens PDU, Plans de Déplacement Urbain, élargissant les domaines d'intervention au-delà de la mobilité des personnes en intégrant les flux de marchandises, la circulation et le stationnement, pour tenir compte de l'ensemble des infrastructures logistiques. Le PDM doit être compatible avec les documents d'urbanisme existants (SCoT, PLUi...) mais également avec les PCAET en vigueur sur le périmètre pour assurer la prise en compte des enjeux environnementaux du territoire dans l'organisation des déplacements et de toutes les mobilités.

Dans ces évolutions législatives, il faut noter le souhait fait d'intégrer pleinement les employeurs²²⁹ aux réflexions sur les mobilités, compte tenu de l'importance des flux de transport générés par les activités, notamment aux abords des zones portuaires et des

²²⁹ Cf. loi LOM – Art 82 – Plan de mobilité employeur prévoyant des mesures visant à améliorer la mobilité des salariés entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, pour les employeurs dont cinquante salariés au moins sont employés sur un même site.

grandes plateformes logistiques, mais également des flux domicile-travail quotidiens pour lesquels les plans de mobilité employeurs doivent se mettre en place pour améliorer les mobilités quotidiennes des personnels.

3. Sur quoi agir ? synthèse des enjeux

Au regard de l'étalement dans l'espace et de l'évolution inverse constatée entre la part des infrastructures de transport en commun et l'autosolisme, les enjeux de la neutralité carbone, de la baisse des nuisances et de l'amélioration de la qualité de vie ne peuvent être atteints qu'en poursuivant deux chemins simultanément : la sobriété dans les consommations, d'une part, le renforcement des proximités et le développement de modalités de mobilités variées, d'autre part, qui sont gages d'inclusion et de meilleure qualité de vie pour tous les habitants, avec une implication suivant le triptyque : habitants, acteurs publics, employeurs.

3.1 Urgences de sobriété : poursuite des offres alternatives pour la sobriété des déplacements

272

Même avec la fin programmée de la vente des voitures neuves à moteurs thermiques, les alternatives technologiques pour décarboner la mobilité et gagner en sobriété dans les émissions carbone ne constituent qu'une partie des solutions.

Le développement d'offres alternatives au tout voiture doit se poursuivre parallèlement dans le domaine des mobilités collectives, partagées, actives et douces.

En la matière, la prise en compte de la qualité du service offert aux usagers se révèle probablement aussi importante, voire plus, que la notion du temps gagné sur les trajets. La multiplication des modes est cruciale en termes d'amélioration du maillage territorial des offres alternatives à la voiture particulière.

L'interopérabilité entre les modes de déplacement, la qualité de service, la communication et l'information sur les possibilités de mobilité offertes aux usagers en sont une composante essentielle.

Le rôle des autres politiques menées au niveau régional dans le champ de l'aménagement du territoire et de lutte contre l'étalement urbain, rendu possible par le développement de l'automobile mais accélérateur de son usage exclusif, est un complément indispensable des politiques de mobilité.

C'est sur la conjugaison systémique de ces politiques que reposent la réussite des efforts de sobriété portant sur la réduction à la fois des émissions carbone et de l'artificialisation des espaces.

3.2 Urgences de coopération : Associer les entreprises aux réflexions sur les déplacements dans les stratégies d'aménagement du territoire

Renforcée par les dispositifs de la loi LOM, l'implication des employeurs dans l'organisation des mobilités est essentielle pour contribuer à réduire l'impact des flux pendulaires domicile-travail sur la qualité de vie des habitants.

Il s'agit d'une forme de responsabilité territoriale des employeurs, publics comme privés, en matière d'aménagement de l'espace pour concourir à l'amélioration de la qualité de vie des Normands, responsabilité qui doit dépasser le champ des seules mobilités.

3.3 Développer l'IST, Intelligence Sociale Territoriale à large échelle

Les flux de mobilité quotidienne vont bien au-delà des seuls flux pendulaires domicile travail, et la variété des territoires oblige à concevoir des solutions sur-mesure selon les caractéristiques propres à chacun, en privilégiant les solutions mixtes des formes de transport pour gagner en sobriété notamment sur les territoires peu denses. Garantir la mobilité de tous les Normands est essentielle à leur qualité de vie, y compris dans les zones où la « dé-mobilité » n'est pas envisageable par le rapprochement physique pour accéder à certains services intermédiaires ou supérieurs.

Cela nécessite de renforcer les liens entre acteurs à l'échelle des bassins de mobilité récemment créés pour faire prendre conscience de l'interconnectivité entre les territoires. Il s'agira de faire en sorte de mobiliser l'IST, Intelligence Sociale Territoriale promue par le CESER dans sa vision pour la Normandie à 2040 dans le cadre des instances de coopération des nouveaux bassins de mobilité.

Un point de vigilance doit être porté sur l'évaluation des coopérations et des initiatives mises en place à cette nouvelle échelle de gouvernance pour s'adapter réellement aux dimensions des espaces de vie qui dépassent le périmètre des EPCI.

La capacité à développer cette IST reposera, entre autres choses, sur l'outillage à disposition des EPCI pour évaluer la réalité des flux globaux domicile/travail, domicile/services, fret de transit, fret de proximité pour les approvisionnements, etc.

Ces moyens sont essentiels pour que les EPCI puissent exercer pleinement leurs nouvelles responsabilités en tant qu'AOM, et partager les enjeux avec les autres acteurs au sein des conférences sur les bassins de mobilité.

Enfin, déjà évoqué dans un chapitre précédent consacré à la vie dans la Cité, le renforcement de la couverture en réseaux THD, qui doit indubitablement aboutir bien avant l'échéance de 2040, est essentiel. En plus d'être le support d'accès dématérialisé à des services en ligne, lorsqu'ils ne sont plus disponibles physiquement ou moyennant une distance économiquement et socialement acceptable.

La couverture THD est en effet une condition du déploiement de services qualitatifs d'accompagnement des mobilités des usagers.

∞∞∞∞

Au terme de cet état des lieux et des enjeux qu'il a mis en lumière, et pour se rapprocher de la vision souhaitable et atteignable fixée à 2040, le CESER propose de définir la trajectoire à suivre pour les acteurs économiques du secteur de l'habitat de la façon suivante :

4. La trajectoire cible dans le domaine des mobilités

Proximité et sobriété des flux : l'affaire de tous

En 2040, les modèles de développement des espaces, longtemps facteurs de flux et de fracturation du territoire par le jeu de la périurbanisation repoussant toujours davantage les plus modestes des ménages de couronnes périphériques en couronnes périphériques autour des centres urbains, sont désormais mieux maîtrisés. Le poids du renchérissement du coût des déplacements que cela induit, parfois socialement inacceptable, est moins prégnant pour les ménages les plus modestes. La vie au quotidien des emplois de 1^{ère} ligne non « télé-travaillables » est facilitée, notamment pour les emplois à domicile peu rémunérateurs et souvent précaires, mais répondant à un vrai besoin, exprimé sur les lieux où habitent les ménages qui ont recours à ces services, notamment les personnes âgées. Le retour à une plus grande proximité, permise grâce aux réflexions abouties sur la ville du ¼ d'heure, ou du territoire de la ½ heure, ont permis de limiter le poids des transports dans la vie quotidienne, et pour toutes les catégories d'âge (et pas seulement les actifs). Que ce soit en matière de réchauffement climatique ou de santé publique, les gains sont effectifs pour l'environnement, la qualité de l'air et la qualité de vie.

Les mobilités douces et décarbonées sont un outil au service de la transition environnementale. Néanmoins en Normandie, région de fort transit, il est insuffisant pour atteindre la trajectoire de décarbonation à 2050. Les efforts pour une plus grande sobriété dans les usages demandés aux individus doivent se doubler et de mesures de promotion et d'accompagnement financiers pour faire connaître et accéder à des moyens personnels de transport sobres et autonomes pour se déplacer, mais aussi d'une réelle transformation des espaces d'habitat offrant davantage de proximité.

En 2040, la Normandie par sa position au sein du RTE, Réseau de Transport Européen, s'affirme encore plus comme une région de fret marchandises et des flux internationaux d'importance. Face au mur d'investissements qu'il a fallu honorer pour mettre les infrastructures au service des mobilités en mutation, l'effort se porte sur le maillage territorial des infrastructures routières et ferroviaires et des services individuels et collectifs de mobilité qui sont une alternative au tout voiture, ce qui permet de gagner en efficience. Parallèlement, un important investissement est fait par les employeurs sur les plans de

mobilité et le partage de services, à l'occasion d'une réflexion plus globale menée sur les conditions d'utilisation optimisée des locaux professionnels et des fonctions exercées par les employés hors les murs.

Malgré un objectif qu'il aurait été souhaitable d'atteindre en 2025, la couverture numérique du territoire est réellement atteinte en 2040 pour tous, sans zones blanches. Désormais devenue indispensable à l'habitabilité, support de l'accès aux services comme de nouvelles formes d'organisation du travail, les intérêts convergents des pouvoirs publics et des acteurs économiques ont permis d'imposer le saut qualitatif et quantitatif qui manquait encore à certains territoires en accélérant les investissements qui relèvent du champ des politiques d'infrastructure.

Depuis la création par la Région des « bassins de mobilité », les acteurs locaux, en responsabilité des mobilités et des transports publics et après avoir analysé les impacts du Grand-Paris, se sont outillés efficacement sur la réalité des flux domicile-travail et des flux de transit dans les territoires. Les EPCI exploitent leurs nouvelles compétences mobilité pour appréhender globalement les plans de mobilité et ont conscience de leur interconnectivité : ils coopèrent entre eux pour dépasser les échelles administratives et appréhender la réalité des besoins. Parallèlement, ils associent les employeurs à leurs réflexions pour avancer collectivement sur la sobriété des mobilités, et la réduction des temps de trajets pour accompagner les efforts demandés aux individus pour une plus grande sobriété dans les usages.

Globalement, une politique plus volontariste de résilience territoriale commune est menée en Normandie, associant tous les acteurs : les EPCI dans le cadre de leurs prérogatives, les entreprises dans le cadre de l'exercice de leur responsabilité sociale d'employeurs et les habitants. Alliée aux efforts de densification des territoires pour plus de proximité, cette politique permet le changement dans la façon de se déplacer, appréhendée et appropriée comme une nouvelle « compétence » par les usagers habitants du territoire.

Chapitre 6 – L'économie du secteur

1. La situation visée en 2040

La situation visée en 2040
Après une prise de conscience partagée que le rythme de la construction neuve, qui ne représente que 1% du parc total de logements par an, n'apportait pas de solution soutenable à un habitat qualitatif pour tous, les acteurs économiques de l'ensemble de la chaîne de valeur ont anticipé ce besoin de temps long et opéré un basculement dans leurs priorités dans une approche systémique, au profit des rénovations des bâtiments et des logements. L'avenir est dans l'existant : la conception et la construction de l'habitat, l'aménagement des espaces, constituent un réel levier de réussite de la transition énergétique et écologique. Face aux urgences de gain de performance énergétique exigé par la lutte contre le réchauffement climatique, cette nécessité s'est imposée pour assurer un habitat qualitatif et performant répondant aux besoins des Normands. Les particuliers ont eu encore plus besoin et ont été davantage aidés et accompagnés dans leurs projets d'amélioration de l'habitat grâce à la convergence des aides publiques pour opérer ce basculement. Ceci a permis de remettre sur le marché une partie du parc, de faire baisser la vacance et les tensions en certains points du territoire.

277

2. Etat des lieux et principaux enjeux spécifiques à l'économie du secteur

2.1 Approche du secteur économique de l'habitat

En raison du champ de l'étude portant sur l'habitat dans toutes ses composantes, les modèles économiques de secteurs très variés sont concernés par l'ensemble des enjeux d'évolution des formes d'habitat à 2040. Cet écosystème va du logement aux services et commerces, à l'emploi, ainsi qu'à leur positionnement dans l'espace aménagé et aux conditions faites aux habitants pour les relier les uns aux autres.

Outre les habitants eux-mêmes, premiers agents économiques intéressés à leur habitat, l'approche présentée ici s'intéressera principalement aux acteurs économiques de la chaîne de la conception-construction, constituée entre autres des concepteurs-constructeurs du secteur BTP²³⁰, Bâtiment et Travaux Publics, notamment les architectes et les entreprises, artisanales, petites ou moyennes et grands groupes, des bureaux d'études, œuvrant dans la

²³⁰ Les principales organisations professionnelles du secteur BTP sont la CAPEB, Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment, la FFB, Fédération Française du Bâtiment, l'UNICEM, Union Nationale des Industries des Carrières et Matériaux de Construction, la FRTP, Fédération Régionale des Travaux Publics.

production, la maintenance, la rénovation, du bâti, des filières de production et de fabrication de matériaux, etc.

Il est difficile en effet d'être exhaustif et même de présenter en détail chacune des autres activités sur lesquelles repose bien entendu le déroulement des parcours résidentiels, comme :

- l'intermédiation et la gestion immobilière, par exemple agences et promotion immobilières, notariat, bailleurs privés ou sociaux, syndicats, structures d'hébergement, associations, etc.,
- les services assuranciers et bancaires,
- les opérateurs fonciers, de l'aménagement et de l'urbanisme ainsi que les opérateurs de la mobilité et des transports,
- les opérateurs chargés de déployer des outils à vocation sociale et/ou solidaire pour faciliter l'accès à l'habitat ou à la propriété plus inclusif pour toute une partie de la population.

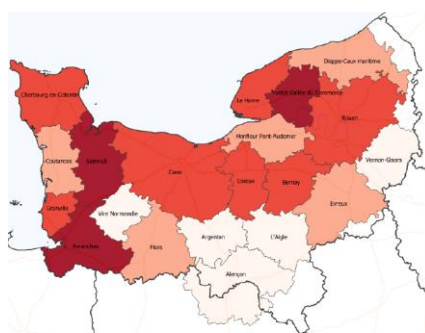
Tous ces acteurs participent ensemble de l'évolution souhaitable des formes d'habitat face aux urgences énergétiques et environnementales et de la prise en compte de l'exigence sociale d'accessibilité de tous à un habitat qualitatif.

Les mutations à opérer interrogent à plusieurs égards les stratégies de développement de leurs modèles économiques ainsi que l'adaptation ou l'émergence des compétences professionnelles à mettre en œuvre soit en leur sein, soit en parallèle des activités existantes, voire en lieu et place d'activités en déclin, pour organiser et structurer économiquement des modes d'habiter plus sobres.

- **Le secteur de la construction, un « paquebot qu'on ne déplace pas du jour au lendemain »**

La part des professionnels pour 10 000 habitants se répartit ainsi sur les zones d'emploi :

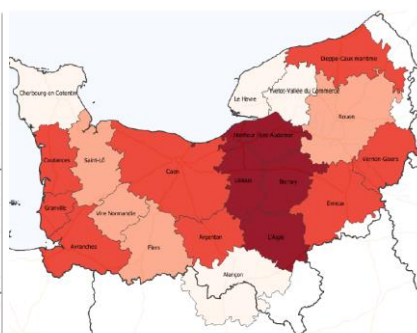
Salariés du BTP



Part des salariés du BTP pour 10 000 habitants :
Source : URSSAF Normandie

Entre 120 et 153
Entre 154 et 200
Entre 201 et 234
Entre 234 et 287

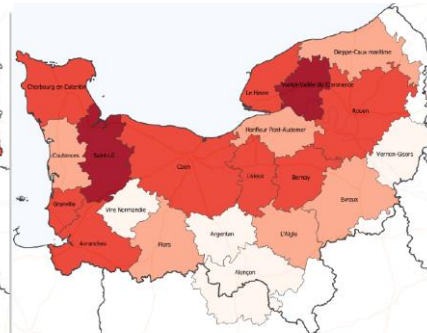
Travailleurs indépendants du BTP



Part des travailleurs indépendants du BTP pour 10 000 habitants :
Source : URSSAF Normandie

Entre 27 et 39
Entre 40 et 51
Entre 52 et 63
Entre 63 et 82

Salariés du seul bâtiment



Part des salariés du Bâtiment pour 10 000 habitants :
Source : URSSAF Normandie

Entre 90 et 120
Entre 121 et 166
Entre 167 et 199
Entre 200 et 240

Source : CERC Normandie – fiches territoriales BTP – édition décembre 2021

Les compétences du secteur BTP sont largement présentes sur le territoire, mais on doit noter toutefois un point de vigilance dans l'Orne et le sud de la région, où la part est

relativement faible alors que l'on rencontre sur ces territoires des problématiques d'habitat dégradé et d'habitat indigne, dans la population présentant un taux de pauvreté plus élevé.

Zoom sur le secteur de la construction

Le secteur génère une activité importante en Normandie avec un chiffre d'affaires de 11,8 Mds€ en 2021 à nouveau en hausse après une chute d'activité en 2020. Il compte 28 732 établissements avec une majorité de travailleurs indépendants (17 300, davantage représentés dans l'Eure et l'Orne), de TPE et de PME de moins de 50 salariés. Seul 1 % des établissements emploie plus de 50 salariés, ils représentent 19 % des emplois du secteur et sont particulièrement présents en Seine-Maritime et dans la Manche. Au total, la construction emploie plus de 100 000 personnes dont environ 90 200 emplois (72 900 salariés et 17 300 travailleurs indépendants), 7 500 intérimaires, 4 500 apprentis (soit 56 % des jeunes en formation initiale du secteur) et 3 550 jeunes en lycée professionnel. Par ailleurs, en 2020, on comptait environ 12 900 stagiaires en formation continue et 190 salariés en contrat de professionnalisation.

(Source : CERC Normandie, cellule économique régionale de la construction – chiffres clés 2021 de la construction)

2.2 Des exigences de sobriété dans les constructions

La construction, ou le bâtiment en général, est un des secteurs où les gains de performance énergétique potentiels sont importants au regard de son empreinte carbone et de son poids dans les émissions de GES.

A l'échelle mondiale, ce secteur représente plus de 30 % des émissions de CO₂. En effet, aux consommations énergétiques produites par l'usage des bâtiments (principalement les systèmes de chauffage ou de refroidissement, d'éclairage, de ventilation), il faut ajouter les émissions produites lors de la fabrication des matériaux employés pour leur construction.

En ce qui concerne la production de ciment, ingrédient clé du béton, elle génère à elle-seule 7 % des émissions mondiales de CO₂, soit trois fois plus que le transport aérien.²³¹ Ce matériau est énergivore lors de sa production et son utilisation, et très consommateur de ressources inestimables telles que l'eau ou le sable de sédimentation. Cette industrie se soucie d'accélérer ses efforts de décarbonation et s'est engagée sur le chemin du « béton vert ». Elle vise deux objectifs :

- une réduction de ses émissions de 25 % d'ici 2030, en tablant par exemple sur le réemploi de béton déconstruit ou des process industriels moins énergivores,

²³¹ Source : www.géo.fr, selon la GCCA, *Global Cement and Concrete Association* (association mondiale des producteurs de ciment et de béton).

- un béton à zéro émission nette d'ici 2050, en investigant toutes les solutions innovantes de stockage et de captation de CO₂. Ces solutions sont encore expérimentales à l'heure actuelle.

Cette voie « technologique » est tout à fait indispensable pour envisager l'avenir du matériau le plus employé au monde, notamment la poursuite de son utilisation quasi inéluctable dans les pays émergents où le marché est loin de se tarir. Mais pour tendre vers un immobilier mondial à zéro émission, les initiatives des puissances publiques au niveau international visent à développer une vision commune d'une transition énergétique qui utilise toutes les solutions : le recours aux innovations technologiques, certes, mais aussi le développement de comportements de sobriété et des alternatives aux procédés de construction les plus énergivores, comme le réemploi, les matériaux biosourcés, les approvisionnements en circuit courts, etc.

La puissance publique entend ainsi ouvrir la voie à une réflexion sur la mutation du modèle économique²³² susceptible de participer à l'adaptation mais surtout à l'atténuation du changement climatique.

2.2.1 Une réglementation énergétique plus exigeante pour les constructions neuves

En France, le secteur économique du bâtiment représente 25 % des émissions de CO₂ et 43 % des consommations énergétiques²³³. On estime que le rythme de renouvellement du parc de logements par la construction de logements neufs avoisine aujourd'hui 1 % du parc total par an.

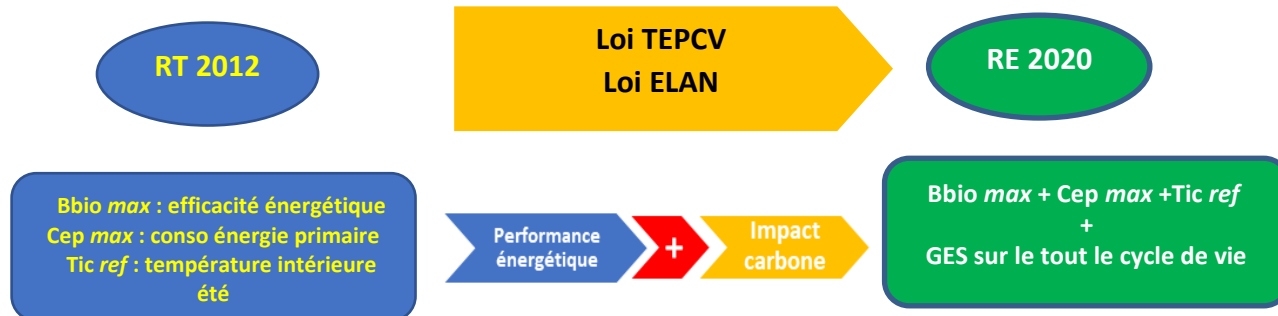
À la faveur des lois successives sur la transition écologique, la principale évolution en cours est l'introduction d'une nouvelle réglementation dans la construction neuve qui acte la passage de l'ancienne réglementation *thermique*, la RT2012, à une réglementation *environnementale*, la RE2020.

Cette dernière tient compte des performances énergétiques des bâtiments requises par l'ancienne norme de conception bioclimatique mais intègre également les émissions de GES sur l'ensemble de leur cycle de vie.

Au regard de cette nouvelle réglementation plus ambitieuse et exigeante pour la filière construction, les techniques de construction, les filières industrielles et les solutions énergétiques vont devoir se transformer rapidement et utiliser les ressources naturelles avec parcimonie.

²³² Source : Le Monde – juin 2022 – « L'habitat, un modèle à déconstruire » - https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/06/03/renovation-densification-chasse-aux-logements-vides-l-habitat-un-modele-a-deconstruire_6128730_3234.html

²³³ Source : www.ecologie.gouv.fr.

Principe des réglementations applicables²³⁴

Cette nouvelle norme s’applique au 1^{er} janvier 2022 pour les logements neufs individuels et collectifs, au 1^{er} juillet 2022 pour les constructions de bureaux et de bâtiments d’enseignement primaire et secondaire, puis s’étendra progressivement aux autres bâtiments neufs, impactant tous les secteurs d’activité.

Au-delà des réductions sur l’impact environnemental des programmes immobiliers, il en est attendu une amélioration de la qualité de vie dans les logements neufs qui seront tous performants énergétiquement à l’horizon 2040.

Néanmoins l’opportunité du choix de ce mode de production de logements est interrogée dans un contexte de raréfaction des ressources foncières.

2.2.2 Des réglementations plus exigeantes sur la performance énergétique du parc existant

281

Dans le domaine du logement, le bâti existant aujourd’hui constituera encore en 2040 *a minima* 80 % du parc au regard du rythme des constructions neuves.

Ainsi l’amélioration des conditions d’usage des logements à cet horizon repose essentiellement sur la rénovation du parc.

Aussi, parallèlement aux évolutions réglementaires sur les constructions neuves, une hausse des exigences de performance énergétique s’impose également au parc des bâtiments existants.

Pour mémoire, l’évolution des réglementations liée à la trajectoire de neutralité carbone en 2050 a fait l’objet d’une présentation dans la Partie I – 2.2 (*approche détaillée sur la rénovation énergétique des bâtiments*), et dans la Partie II – Chapitre 1 « Le logement » - 2.6.2 (*performance énergétique du parc de logements*).

²³⁴ Les constructions sont soumises à une exigence de résultats de performance énergétique globale mesurée par 3 indices : *Bbio*, indice de conception Bioclimatique du Bâti correspondant à l’ensemble des besoins énergétiques du bâtiment - *Cep*, indice de Consommation d’Énergie Primaire mesurant les consommations de chauffage, de refroidissement, d’éclairage, de production d’eau chaude sanitaire, des appareillages auxiliaires hors électroménagers - *Tic*, indice de Température Intérieure Conventionnelle permettant de répondre à l’exigence de confort d’été en s’exonérant de l’installation de systèmes de climatisation.

L'évolution de la classe énergétique des logements, mesurée par l'étiquette énergétique allant de A pour les plus économes à G pour les plus énergivores, prévoit deux évolutions :

- d'une part la résorption des passoires thermiques (classes G et F) avant 2034, date à laquelle la location des biens classés G, F et E sera impossible, ainsi que l'obligation de réaliser un DPE pour toute revente d'un bien,
- d'autre part, la progression du parc vers les niveaux A et B²³⁵ d'ici 2050.

Ainsi, l'urgence de la résorption du parc énergivore a mobilisé fortement les pouvoirs publics autour du déploiement de politiques d'incitation à la rénovation énergétique.

Celles-ci contribuent à créer un écosystème d'aides publiques favorable à l'activité des professionnels du secteur :

- mise en place de dispositifs d'aide de l'État, notamment avec le service public « France Rénov » et le dispositif « MaPrimeRénov' » éligible à tous les propriétaires occupants ou bailleurs depuis 2021, ou Eco-PTZ sous forme de prêt pour financer les travaux de rénovation ; ils complètent certaines aides de l'ANAH dédiées aux ménages modestes et très modestes,
- implication forte des collectivités territoriales, notamment de la Région Normandie qui mobilise depuis de nombreuses années des montants significatifs compte tenu de l'ancienneté du parc normand. Celui-ci compte encore actuellement 67 % de logements en-deçà de l'étiquette D et 14 % de passoires thermiques.

282

Au niveau régional, le SRADDET donne le cadre pour massifier les rénovations performantes : il vise entre 30 000 à 40 000 rénovations dites performantes par an, c'est-à-dire avec un changement d'étiquette énergétique, avec l'objectif d'amener les 2/3 du parc vers les niveaux A à B, ou à défaut au niveau C, d'ici 2050.²³⁶

Dans le cadre de l'animation du SARE, Service d'Accompagnement de Rénovation Énergétique, pris en main par la Région Normandie, celle-ci entend actionner deux leviers complémentaires :

- aider à la montée en compétences des entreprises : l'ampleur des besoins nécessite de disposer d'un tissu d'entreprises et de professionnels de la rénovation qualifiés pour massifier les rénovations globales réellement performantes, allant au-delà des typologies de travaux éligibles aux aides « MaPrimeRénov' » jusqu'alors monogestes. La fiabilité du réseau SARE repose sur la mise à disposition d'entreprises « tiers de confiance » du service public, agréées pour garantir la performance de rénovations BBC complexes, sur lesquelles les ménages peuvent compter. Au nombre de 100 aujourd'hui, la Région estime qu'il en faudrait 300 dans un proche avenir. Il convient

²³⁵ L'article L.100-4 du code de l'Énergie prévoit de disposer d'ici 2050 d'un parc résidentiel aux normes BBC, bâtiment basse consommation (étiquettes A et B) en accompagnant les ménages, notamment les plus modestes, dans la rénovation thermique des logements.

²³⁶ Cf. description des dispositifs Partie I – chapitre 4 - Gouvernance - 5.5. « *politique de rénovation énergétique des bâtiments* ».

en effet d'appeler leur vigilance face à des offres non agréées, peu qualitatives ou d'un coût prohibitif qui peuvent surgir à la faveur de nouveaux dispositifs fiscaux,

- faciliter l'accès des particuliers aux moyens publics mis en œuvre dont la lisibilité est faible et la mobilisation insuffisante. Les particuliers se heurtent en effet à l'ampleur des investissements à engager pour viser un réel gain en performance énergétique à l'issue des rénovations. Ce frein est souvent rédhibitoire dans l'engagement de rénovations en copropriétés, et il risque de s'accroître dans le contexte inflationniste que l'on connaît.

Les représentants du secteur auditionnés ont intégré les besoins de réparer l'existant et de rénover le parc à 80 %. Face aux diverses dimensions de ces urgences, ils s'efforcent de déployer les bonnes pratiques et de nouveaux diagnostics pour accompagner les demandes de différentes manières.

Si tous ne s'accordent pas à dire que leur secteur serait indirectement « subventionné », au regard de l'importance des aides publiques allouées au logement social, de la défiscalisation des produits privés, ou encore des aides à la rénovation pour les particuliers, ils ont conscience de la corrélation entre les mesures prises et l'effet levier sur l'activité économique. Compte tenu de la dynamique importante que connaît le secteur, avec environ 15 % de nouveaux professionnels qui s'installent tous les ans, son outil de formation puissant qui lui a permis depuis de nombreuses années de s'adapter aux normes doit rester en capacité de répondre à la multiplication des mesures incitatives publiques.

Aussi, un dialogue permanent entre les décideurs qui initient les dispositifs d'aides à la rénovation et les professionnels est nécessaire pour assurer à ces derniers une stabilité dans la durée qui permette d'optimiser au mieux les formations et les compétences et de garantir la qualité et la performance des rénovations.

283

2.2.3 La sobriété dans la consommation des matériaux : les procédés alternatifs ?

La production et la consommation des matériaux de construction constituent également une source de gains de performance énergétique potentiels.

Comme on l'a vu plus haut, la production industrielle de matériaux de construction qui utilise essentiellement les produits des carrières est dominée par l'industrie du béton, au premier rang desquels le BPE, béton prêt à l'emploi. Cette industrie est, certes, engagée sur le chemin du « béton vert », grâce à des innovations dans les process de production, à la promotion de la gestion économe et rationnelle des ressources minérales comme le sable de sédimentation, qui ne représente que 5 % de la ressource en sable, et au recyclage et à la valorisation des matériaux récupérables.²³⁷

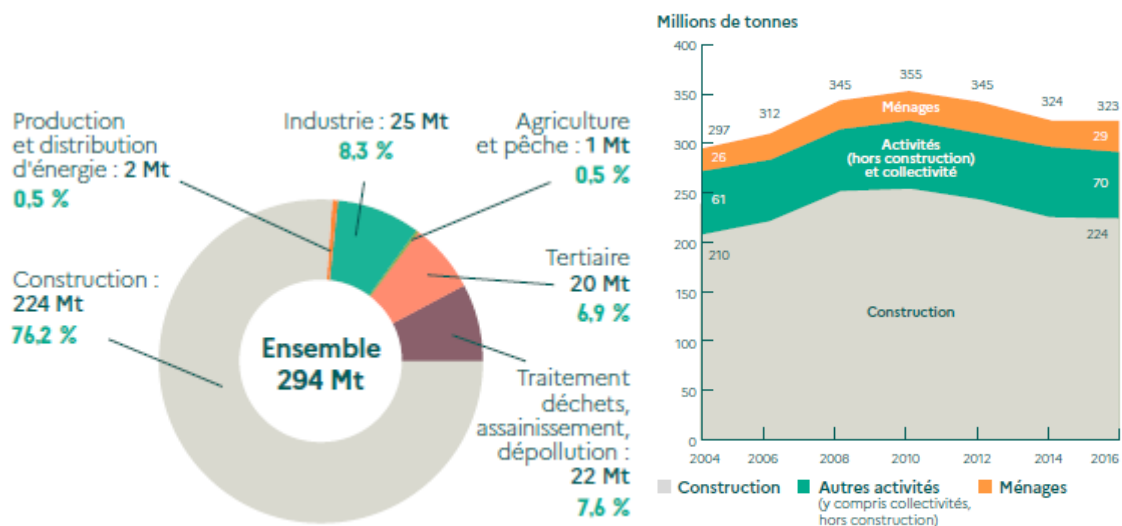
Mais le doublement de sa production mondiale en 10 ans interpelle dans la mesure où elle représente 50 % des émissions de GES du bâtiment.

²³⁷ Source : site de l'UNICEM Normandie - <https://www.unicem.fr/accueil/la-federation/regions/normandie/>.

Par ailleurs, la part du bâtiment dans la production des déchets en France et en Europe est très importante, soit presque 3/4 des déchets produits²³⁸, sachant que 49 % proviennent de la démolition, 38 % de la réhabilitation et 13 % de la construction neuve.

Ceci représente un coût économique et environnemental non soutenable.

Poids des déchets du secteur construction en France en 2016
Production de déchets des activités économiques **Évolution de la production de déchets**



Source : ADEME - Déchets chiffres-clés –Édition 2020

• Pousser le modèle économique circulaire : le réemploi²³⁹

Des mesures et des efforts importants ont été faits pour améliorer la valorisation des déchets du bâtiment et des travaux publics. Selon un état des lieux « déchets et recyclage dans la filière du BTP en Normandie en 2015 » réalisé par la CERC Normandie en 2017, dans le cadre de l'élaboration du PRGPD par la Région Normandie, le secteur semble avoir atteint les objectifs de taux de valorisation matière²⁴⁰ des déchets non dangereux de la construction et de la démolition, fixés à 70 % d'ici 2020. Par ailleurs, le taux de performance défini par le réemploi, la réutilisation, le recyclage ou la valorisation du poids des gisements de déchets et matériaux produits par la filière BTP est de 75 %.

²³⁸ Source : site du ministère de la Transition écologique - <https://www.ecologie.gouv.fr/dechets-du-batiment-et-des-travaux-publics>.

²³⁹ La réduction des déchets prend plusieurs formes : la sobriété dans la consommation évitant de produire un déchet, le réemploi consistant à réutiliser de nouveau des matières ou produits qui ne sont pas des déchets pour un usage identique, le recyclage consistant à valoriser des déchets en les retraitant en matière ou produit aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins (hors valorisation énergétique et remblaiement), et la réutilisation nécessitant de retraiter un déchet pour lui redonner le statut de produit réutilisable.

²⁴⁰ Le taux de valorisation dit « taux Grenelle » est défini par la loi TEPCV. Il porte sur le poids des déchets non dangereux de construction et de démolition, à l'exclusion de certains matériaux géologiques naturels. À noter que des protocoles spécifiques sont applicables pour le traitement des déchets dangereux (notamment pour les déchets amiantés fréquents dans les interventions sur les bâtis rénovés ou démolis).

Cette évaluation favorable de la gestion des déchets se réfère à des objectifs 2020 issus de la loi TEPCV de Transition Énergétique Pour la Croissance Verte de 2015, adoptée en lien avec les directives cadres européennes sur l'économie circulaire. Les objectifs n'ont pas été réajustés et la mesure n'a pas été reproduite depuis l'adoption du Pacte Vert européen destiné à promouvoir une croissance durable, la dernière loi AGEC, Anti-Gaspillage pour une Économie Circulaire adoptée en 2020 mettant en effet davantage l'accent sur la lutte contre les dépôts sauvages. Aujourd'hui, malgré les efforts réalisés jusqu'en 2020, l'ADEME estime que les activités de construction produisent encore en moyenne près de deux fois plus de déchets en France que dans les autres pays européens : 3,4 tonnes par habitant contre 1,8 tonne en moyenne²⁴¹.

Les efforts doivent donc être poursuivis pour voir le bâti comme une ressource en améliorant toutes les formes de réemploi des matériaux pour réduire la consommation de matières mobilisées dans les secteurs de l'habitat. La filière professionnelle doit aussi se structurer autour de nouveaux modules de formation.

- **L'approvisionnement en circuits courts**

La trajectoire de sobriété et de réemploi n'est pas aisée à suivre dans la mesure où la numérisation de l'économie de la construction a rendu plus abstraite la relation aux ressources et à leur provenance : la digitalisation permet de commander « en 1 clic » sur catalogue des matériaux neufs qui peuvent venir de l'autre bout du monde. Ceci n'est pas sans conséquences sur les difficultés d'approvisionnement que le secteur a pu connaître ces derniers temps.

L'exposition du secteur aux potentiels aléas géopolitiques, économiques ou climatiques est à prendre en compte.

- **Les choix constructifs reposant sur le recours aux matériaux biosourcés²⁴²**

Les produits issus de matières naturelles renouvelables restent encore peu utilisés dans le secteur de la construction : le bois en est le principal, mais d'autres comme le chanvre, le lin, la paille, la laine de mouton, la ouate de cellulose ou encore les textiles recyclés, notamment le coton, en sont les principaux exemples. Ils entrent dans la composition de l'ossature des bâtiments, ou encore de leur isolation où ils représentent environ 5 % du marché²⁴³. Ils offrent des alternatives davantage conformes aux objectifs de développement durable en contribuant à plusieurs enjeux environnementaux : moindre consommation des ressources fossiles, contribution aux capacités de stockage de CO₂ à l'état naturel avant leur transformation, souvent moins énergivore. Par ailleurs, ils sont potentiellement accessibles localement tout en permettant de maintenir le caractère patrimonial du bâti régional.

Les choix constructifs peuvent également comporter l'intégration de matériaux végétaux apportant des îlots de fraîcheur dans les structures (végétalisation des murs, en verticalité,

²⁴¹ Source : ADEME - Déchets chiffres-clés –Édition 2020 - <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/28-dechets-chiffres-cles-edition-2020-9791029712135.html>.

²⁴² Les produits de construction biosourcés sont fabriqués à partir de matières premières renouvelables d'origine végétale ou animale (définition de l'ADEME).

²⁴³ Source : ADEME Expertises.

ou végétalisation des toits), pour lesquels des réponses techniques sont de plus en plus documentées.

Le recours à ce type de matériaux offre donc des alternatives intéressantes à développer et à valoriser et qui permet de s'éloigner de la standardisation des bâtis.

2.2.4 Sobriété et construction : un modèle économique à installer

La question de la sobriété dans les constructions et du déploiement massif des réhabilitations dans l'habitat ainsi que celle des rénovations thermiques des bâtiments se heurtent toutefois à des freins qu'il convient de lever. Sont cités ci-après quelques-uns des principaux freins et enjeux repérés.

- **Massifier les rénovations thermiques : une équation « travaux » difficile à résoudre pour les particuliers**

Pour assurer la généralisation des opérations de rénovation thermique, des aides plus conséquentes qu'elles ne le sont aujourd'hui seront sans doute nécessaires pour que les particuliers se lancent effectivement dans des projets pour leur habitat et pour que la performance globale du parc s'améliore à terme.

Rappelons que le parc privé loge les 5/6^{èmes} de la population en Normandie, qu'elle soit propriétaire/occupant ou locataire d'un bailleur privé. Or pour les particuliers, ces nouveaux types d'investissement dans les rénovations thermiques s'ajoutent aux charges d'entretien courant des logements, ainsi qu'aux adaptations qu'ils doivent envisager aux diverses étapes d'évolution de leur structure familiale et aux différents âges de leur vie. En outre, le vieillissement de la population entraînera inévitablement des besoins d'adaptation des logements.

La demande potentielle des habitants est donc hybride et peut porter sur des opérations plus complexes d'adaptation allant au-delà de la rénovation énergétique.

Or, lorsqu'elles sont mises en œuvre, les solutions d'adaptation du logement à tous les âges de la vie, de même que les rénovations énergétiques, sont bien souvent conçues isolément parce que complexes ou coûteuses, alors que les problématiques énergétiques et d'avancée en âge mériteraient d'être davantage intégrées et les financements mutualisés ou croisés pour avancer plus vite. En effet, les dispositifs financiers qui accompagnent les propriétaires dans l'habitat privé existent et sont de plusieurs ordres : la lutte contre la précarité énergétique, la lutte contre l'habitat indigne, l'accompagnement à la perte d'autonomie, etc.

Aujourd'hui, il n'est pas dans les objectifs du réseau SARE de concourir au développement de rénovations mixées dans leur objet, alors que sa position au plus près des habitants pourrait être un levier intéressant, couplé avec un recours accru des collectivités à l'ANAH. Celle-ci peut en effet accompagner les collectivités pour concevoir une politique d'adaptation de l'habitat privé dans le cadre de leur PLH, grâce à une meilleure connaissance

des enjeux sur leur territoire qui peut leur être utile pour inciter les particuliers à s'engager dans un projet ambitieux d'amélioration ou de rénovation.

- **Structurer une filière du ré-habitat**

En ce qui concerne la recherche de sobriété dans les ressources destinées au bâti, les projets les plus innovants du point de vue du choix des matériaux utilisés sont portés le plus souvent en construction participative parce qu'ils restent coûteux faute d'avoir encore trouvé un modèle économique équilibré. Ils contribuent néanmoins à éclairer ce que pourra être l'avenir des constructions. La profession estime que des systèmes de rénovation plus circulaires et économiquement performants existent, et même si l'équilibre financier des projets est fragile, chacun mérite d'être étudié pour peser les coûts et avantages comparés entre opérations de rénovation et de construction neuve.

Il est essentiel de documenter ces pratiques au fur et à mesure que des expériences de construction ou de réhabilitation se concrétisent pour enrichir les références et faciliter à terme la massification de projets sobres et respectueux des ressources.

A cet égard, la structuration de filières d'approvisionnement et l'amélioration de la chaîne logistique du réemploi de matériaux recyclés ou des matériaux biosourcés constituera une des conditions essentielles pour tendre vers l'équilibre des modèles économiques alternatifs le plus rapidement possible. L'impulsion peut venir dans un premier temps des maîtres d'ouvrage publics les plus en capacité de formaliser des demandes et des exigences d'amélioration de l'impact des procédés constructifs²⁴⁴.

287

Enfin, le monde de l'assurance doit également prendre sa part dans l'évolution des modèles pour garantir les innovations. En effet, la garantie décennale, exception française qui engage la responsabilité des entreprises de l'ensemble de la chaîne de construction, repose sur l'acceptation par les assureurs de la mise en œuvre de certains procédés constructifs ou matériaux qu'ils admettent difficilement de couvrir s'ils n'ont pas fait leurs preuves, freinant ainsi les possibilités d'expérimenter l'emploi de ressources nouvelles, notamment biosourcées²⁴⁵ et de réemploi.

- **Rénover le bâti patrimonial : des adaptations des normes nécessaires pour le préserver**

En Normandie, la contribution au maintien du patrimoine est un élément clé à prendre en considération, y compris dans les logiques urbanistiques des collectivités, dans la mesure où la région compte bon nombre de bâtiments avec une valeur patrimoniale en partie liée à l'utilisation de matériaux locaux.

²⁴⁴ À titre d'exemple, inscription dans des cahiers des charges urbanistiques et paysagères d'exigences de volumes de matériaux biosourcés à intégrer par m² construit ou réhabilité lors de rénovations urbaines ou d'aménagement d'écoquartiers.

²⁴⁵ Alors qu'en France, la technique ancestrale et largement éprouvée de la bauge utilisant la terre crue se retrouve traditionnellement en Normandie, comme celle du torchis fixé sur une ossature bois (colombage), elle est pourtant extrêmement difficile à assurer pour une entreprise, faute de règles professionnelles relatives aux techniques constructives employées et de normes suffisamment précises aux yeux des assureurs.

Dans ce cas particulier, c'est la question de la cohérence entre les normes requises pour juger la performance énergétique d'une rénovation et le maintien du caractère patrimonial du bâti qui semble être beaucoup plus délicate et constitue souvent un frein dans la réalisation des opérations.

- **Renforcer la formation des dirigeants d'entreprises**

La question de l'adaptation à tous ces changements se pose avec acuité à l'horizon 2040 dans un secteur constitué essentiellement d'indépendants et de TPE, pour lesquels la prise de recul sur leur activité et la veille sur les changements sont plus difficiles. Recourant prioritairement au compagnonnage pour former les jeunes et les nouveaux salariés, les seules compétences transférées sont celles que maîtrisent déjà ces dirigeants.

Aussi un effort particulier sur la formation des dirigeants et sur le financement des fonds de formation dédiés aux employeurs devra être entrepris.

- **Miser sur les concepteurs dans la chaîne de la construction : un effet levier sur la qualité du bâti**

En vertu de la loi sur l'architecture de janvier 1977²⁴⁶, « ***L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public*** ». La vérification du respect de cet intérêt s'impose aux autorités habilitées à instruire les dossiers de permis de construire.

Cette disposition nous rappelle l'importance de la conception architecturale pour des projets insérés dans leur environnement. Aussi le rôle des architectes en amont de la chaîne des acteurs de la construction est-il essentiel pour l'avenir d'un modèle plus durable de l'habitat, mettant en œuvre des procédés de réemploi et d'éco-conception des bâtiments. Ils sont aussi les plus à même de prendre en compte les usages de l'habitat, les savoir-faire des habitants au moment de la conception des projets. Cette dimension est essentielle pour envisager d'optimiser les gains de performance énergétique qui ne dépendent pas que des solutions techniques.

Or, si la formation pointue des futurs maîtres d'œuvre permet de les positionner en tant qu'experts et interlocuteurs privilégiés des maîtres d'ouvrages publics et privés, leur place n'est pas évidente et leur apport pas toujours reconnu à sa juste valeur.

L'idée préconçue chez les maîtres d'ouvrage privés est que le recours à un architecte est coûteux alors que ce coût est largement rentabilisé dans l'usage fait des espaces, dans la qualité de vie des réalisations et leur insertion dans leur environnement. C'est ainsi qu'historiquement, le marché des constructions particulières en dessous de 170 m² a été délaissé et investi par les CMI, Constructeurs de Maisons Individuelles, à la fois concepteurs et entrepreneurs.

²⁴⁶ Loi sur l'architecture n°77-2 du 3 janvier 1977.

Du côté des maîtres d'ouvrages publics, la tendance historiquement constatée, surtout depuis la crise de 2008, est de tenir les budgets et de privilégier les propositions « moins-disantes » compliquant les conditions d'accès des architectes à la commande publique. Par ailleurs, le recours à des missions d'AMO, Assistance à Maître d'Ouvrage confiées à un architecte est relativement peu fréquent alors qu'il permet de fiabiliser la conception, la qualité et le montage des projets et aider les maîtres d'ouvrage à concevoir leurs cahiers des charges.

Ainsi, à l'heure actuelle, c'est plutôt du côté des maîtres d'ouvrage « alternatifs » issus de l'ESS, Économie Sociale et Solidaire, qui valorisent le travail humain dans toute la chaîne de valeur, que l'on expérimente le plus souvent un modèle dans lequel le volume financier est mieux réparti entre le promoteur maître d'ouvrage, le concepteur et l'entreprise qui réalise les travaux.

Il serait utile de repenser l'investissement dans ces prestations intellectuelles comme outil à part entière au service de la recherche de performance du bâti, que ce soit de par les innovations qu'elles amènent dans les procédés techniques ou de par leur capacité à englober tous les aspects du vécu dans les bâtiments.

Un des leviers pour passer à ces modèles alternatifs à plus grande échelle se trouve dans l'ancrage sur les territoires et dans le travail en réseau et en coopération qui peut s'opérer avec les élus locaux, les associations, les entreprises disposant de savoir-faire locaux, les autres acteurs du système bancaire ou d'assurance accompagnant les projets.

289

3. Sur quoi agir ? synthèse des enjeux

Les acteurs économiques du secteur de l'habitat participent tous de l'évolution souhaitable des formes d'habitat face aux urgences environnementale et aux exigences sociales d'accès de tous à un habitat qualitatif, adapté aux situations individuelles et performant énergétiquement.

Le secteur économique de la construction est un des acteurs principaux de la mise en œuvre des solutions répondant à ces exigences. C'est aussi un vecteur et un levier important de transition environnementale au regard des ressources qu'il consomme, des procédés constructifs qu'il emploie, de son empreinte carbone en général.

3.1 Urgences de sobriété : la culture du ré-habitat

L'évolution des réglementations visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments, qu'ils soient neufs ou anciens, entraîne des évolutions dans les professions et les compétences pour apporter les réponses techniques adéquates. Parallèlement, les seuls

efforts de verdissement des process de production du secteur de la construction très émetteur de GES et qui pèse lourd dans la production des déchets ne parviendront pas à combler les attentes de sobriété en matière d'habitat.

L'ensemble des acteurs de l'habitat sont contraints de réinterroger leurs pratiques plus en profondeur au regard de la finitude des ressources, qu'il s'agisse des matériaux utilisés ou du foncier de plus en plus rare.

Ainsi ils doivent s'engager chacun à leur niveau dans une culture du « ré-habitat » intégrant plus de sobriété dans les constructions neuves au profit des rénovations, dans la consommation des matériaux au profit du réemploi ou de choix constructifs à base de matériaux plus locaux et/ou biosourcés, et adapter en conséquence leur modèle économique pour assurer leur viabilité à terme.

A cet égard, les savoir-faire traditionnels ont intérêt à être maintenus et développés dans le même temps que doivent se constituer des filières d'approvisionnement permettant le réemploi de matériaux ainsi que l'accès aux matériaux biosourcés.

3.2 Des exigences de coopération, au profit d'une plus grande sobriété dans l'occupation des espaces

290

La poursuite des trajectoires ZAN et ZEN, développées notamment dans le chapitre précédent consacrés à l'espace aménagé (chapitre 2), sous-entend d'entreprendre davantage de projets de rénovation sur du bâti existant, d'utiliser des friches ou d'investir des dents creuses pour densifier les espaces et freiner l'étalement urbain.

A l'échelle urbaine, l'utilisation des dents creuses repose sur des montages fonciers et juridiques plus complexes que la promotion immobilière sur terrain nu. Cela nécessite d'associer aménageurs, urbanistes, collectivités, propriétaires, promoteurs et intervenants économiques du BTP, les amener à raisonner sur d'autres paradigmes et à introduire des contraintes d'espace et de temps différentes, potentiellement plus contraignantes.

Il s'agit pour tous d'apprendre à « faire de la dentelle », avec des compétences d'ingénierie, de mobilisation du foncier et des techniques à adapter : plus c'est petit, et plus c'est délicat.

C'est à ce prix que certaines professions pourront retrouver des disponibilités d'espace et de la souplesse pour garantir la pérennité de leurs activités, celles-ci étant amenées à muter fortement.

Du côté des collectivités et des aménageurs, il s'agit de mobiliser des outils d'observation et de recensement fins pour connaître l'état du foncier, être en capacité de l'activer, inciter les particuliers, les commerces, les entreprises à densifier et à optimiser les surfaces d'infrastructures aménagées.

∞∞∞∞

Au terme de cet état des lieux et des enjeux qu'il a mis en lumière, et pour se rapprocher de la vision souhaitable et atteignable fixée à 2040, le CESER propose de définir la trajectoire à suivre pour les acteurs économiques du secteur de l'habitat de la façon suivante :

4. La trajectoire cible dans l'économie du secteur

La culture du ré-habitat : l'avenir est dans l'existant

En 2040, devant le coût des rénovations qui représentait un mur d'investissements pour les bailleurs publics, privés et les propriétaires et copropriétaires occupants, la convergence des aides publiques et les produits innovants et adaptés fournis par les professionnels ont permis d'emmener un maximum de particuliers vers la trajectoire souhaitable. Les habitants y gagnent dans la qualité de vie au quotidien avec des projets adaptés, évolutifs, facilitant le parcours résidentiel tout au long de la vie (évolution de la cellule familiale). Ces projets mettent en œuvre de façon systémique les adaptations énergétiques, la modularité des espaces, la réduction de toute forme de nuisance, l'intégration de services... Le bâti reconconditionné répond aux nouveaux usages, améliore les conditions de vie dans l'existant, et offre un projet social partagé, à même d'amener les promoteurs vers davantage de mixité.

Dialoguer avec les habitants a permis de revoir la notion de « surface utile ou habitable » intégrant des services rendus autre que le « clos couvert » (un balcon, un espace commun de convivialité, un toit végétalisé...)

Compétences d'ingénierie énergie/climat sont boostées dans toute la chaîne des opérateurs de la construction et de l'aménagement, y compris dans les EPCI où elles sont pérennisées en dehors des AAP ou AMI. Un bond architectural est réalisé dans la conception des logements durables et de la nouvelle forme urbaine. Les architectes promeuvent le choix de procédés constructifs adaptés aux enjeux de décarbonation, en valorisant les matériaux.

Valoriser l'habitat dans toutes ses dimensions est au cœur des projets des concepteurs et aménageurs, leur capacité à valoriser un bien dans son environnement dans une approche globale de l'habitat permet aux architectes de revendiquer une place nouvelle pour la prestation intellectuelle qu'ils apportent, reconnue dans l'univers du bâti, valorisée dans les formations. Ils adaptent aussi la conception aux évolutions des usages constatées dans l'occupation des biens.

Les arbitrages entre construction dynamique du neuf et rénovation/requalification du parc existant ont reposé sur des innovations conceptuelles, technologiques et la recherche développement, mais aussi assurantielles et bancaires pour accompagner la prise de risques : dans un modèle de l'habitat exposé aux risques climatiques croissants, ces professions anticipent les évolutions pour rechercher ensemble un nouvel équilibre

économique. Les professionnels de la construction ont organisé les montées en compétences techniques expertes par le déploiement de formations indépendantes. Ils valorisent des savoir-faire traditionnels, qui permettent d'intégrer des mesures d'économie : le recyclage, le réemploi des matériaux et l'utilisation de matériaux biosourcés se sont développés. La constitution de filières d'approvisionnement, organisées sur un schéma industriel fabriquant/fournisseur/utilisateur, dans lequel les produits agrosourcés (bois, paille, fibres de lin ou chanvre...) ont trouvé une place, a permis de sécuriser le modèle économique qui autorise le recours à des solutions et à des offres plus vertueuses, « mieux-disantes » socialement et environnementalement. Ces filières nées des enjeux de décarbonation ont constitué un des vecteurs de la réindustrialisation du territoire recherchée par tous les acteurs économiques. L'agriculture et la forêt ont été vecteurs de solutions et sources de résilience : rompant avec le seul objet de « nourrir », la ruralité contribue à la qualité de vie en Normandie en rééquilibrant les effets de l'urbanisation, participe activement au développement des circuits courts et aux procédés techniques plus sobres dans l'habitat (aide à l'isolation, bois de chauffage et chaufferies bois, etc.).

Ces secteurs économiques ont apporté des opportunités d'emploi de proximité, et les particularités normandes du patrimoine de la reconstruction ou du bâti traditionnel ont pu être traitées.

Les moyens des ambitions sont assurés par les collectivités ou les EPCI qui participent de l'effort en direction des particuliers, aux côtés des mesures nationales et européennes, pour financer la rénovation du bâti et son adaptation aux usages. Le dialogue permanent entre les décideurs et les professionnels est maintenu pour éviter l'effet « yoyo ». Ce dialogue s'accompagne d'une meilleure lisibilité dans le maquis des aides, indispensable à ce processus de massification inévitable des rénovations, et du déploiement d'un réseau de conseil garant des solutions dont ils sont en mesure d'évaluer le caractère vertueux durable.

Parallèlement aux innovations dans les formes d'habiter largement portées par les bailleurs sociaux, qui contribuent en lien avec les promoteurs immobiliers à lutter contre la vacance en remettant ou maintenant sur le marché une partie du parc mieux adaptée aux besoins, les solutions innovantes d'accès à la location et à la propriété sont mises en œuvre. Elles permettent de nouvelles marges de manœuvre dans les parcours résidentiels (BRS, Bail Réel Solidaire – ULS, Usufruit Locatif Social...). Les collectivités ou les EPCI qui ont une bonne visibilité de l'ensemble du bâti sur leur territoire les promeuvent surtout sur les zones tendues, ce qui leur évite de devoir prendre des mesures de régulation contraignantes (régulation de l'offre, des locations, des loyers ?) pour garantir la cohésion sociale. Le milieu assurantiel et bancaire, préparé aux changements, est amené à s'engager dans le chantier assurantiel ouvert par les pouvoirs publics pour une protection accrue des citoyens qui leur évite de se couvrir eux-mêmes par des assurances individuelles optionnelles et onéreuses. Grâce à un observatoire des risques, il accompagne les innovations dans l'habitat et ses usages.

ANNEXES

293

(en cours de finalisation)

1-Bref glossaire de prospective et concepts utilisés

2-Glossaire de l’habitat (en cours de finalisation)

3-Politique « logement » : le cadre juridique, le zonage national, les dépenses fiscales

4-Cartographie et indicateurs

5-Documents de référence

- Études – publications
 1. Travaux du CESER
 2. Autres sources
 3. Publications statistiques de l’INSEE
- Lois – règlements
- Sites interne

6-Liste des sigles

1- Bref glossaire de prospective et concepts utilisés

Indicateurs : instruments de mesure ou d'observation de la tendance. Indices, ratios ou listes de faits permettant de mesurer ou d'observer l'évolution d'une variable dans le temps.

Invariant : phénomène supposé permanent jusqu'à l'horizon étudié.

Tendance : une tendance est une transformation mesurable ou observable au sein d'un système donné, et qui porte en germe les dynamiques et comportements futurs de ce système.

Tendance lourde : transformation significative et sur une période suffisamment longue pour que l'on puisse prévoir son évolution dans le temps. Une variable ou un facteur d'influence caractérisé par une tendance lourde ne donnera lieu qu'à une seule hypothèse prospective.

Signal faible ou fait porteur d'avenir : signes infimes dans leurs dimensions présentes mais potentiellement immenses par les conséquences virtuelles. La plupart des facteurs de changement politiques, économiques, technologiques ou culturels sont des variables à peine perceptibles aujourd'hui et qui peuvent constituer les tendances lourdes de demain.

Hypothèse tendancielle : hypothèse reposant sur la prolongation de la tendance passée.

Hypothèse en rupture : hypothèse reposant sur une discontinuité par rapport à l'évolution passée ; état lié à un changement de tendance ou une bifurcation par rapport au passé.

Incertitudes majeures (ou encore « questions clefs ») : elles portent sur des sujets cruciaux pour lesquels l'avenir est très ouvert et les évolutions difficilement prévisibles. Elles peuvent se présenter sous forme de « questions clefs ».

Enjeu : problématique identifiée qui porte en elle un potentiel de changements, positifs (opportunités) ou négatifs (menaces) et qu'il est nécessaire de prendre en compte pour construire une prospective et déterminer une stratégie. L'enjeu est ce qui, sur le terrain ou le champ de bataille, peut être perdu ou gagné. Un des rôles de la prospective consiste à identifier des enjeux futurs, imaginables et surtout de long terme.

Levier de changement : moyen d'action dont dispose un acteur pour provoquer un changement dans un système.

Proactivité : provoquer les changements souhaitables en faisant des paris stratégiques.

Activité : saisir les opportunités pour réduire la vulnérabilité face aux changements attendus.

Préactivité : attitude défensive consistant à se prémunir face aux menaces.

Réactivité : subir les changements en essayant de réduire les faiblesses.

Grappes : rencontre éphémère d'individus, fondamentalement individualistes, au gré de leurs intérêts communs, facilitée par la digitalisation.

Résilience : capacité pour un territoire, dans un environnement complexe et incertain marqué par des ruptures, à encaisser un choc non prévu et à retrouver un équilibre après le choc.

Coopétition : Collaboration ou coopération de circonstance ou d'opportunité entre différents acteurs qui, par ailleurs, sont des concurrents (mélange des deux mots : coopération et compétition, mais concept singulier évoquant une dynamique nouvelle des relations inter-acteurs dans la conduite de leurs stratégies).

Chef de filat : cette notion n'a pas de définition juridique précise, elle est évoquée dans la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, comme une technique d'action à la disposition des collectivités, en dehors de tout rôle décisionnel dans le respect des textes qui précisent qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Dans le présent rapport, il désigne la position d'une collectivité territoriale qui assure légitimement avec leur assentiment, la coordination et les modalités d'action commune de plusieurs collectivités, à une échelle de territoire ne correspondant pas forcément au périmètre sur lequel elle exerce habituellement ses compétences.

Croissance soutenable : croissance qui répond aux besoins des générations présentes, en particulier des plus démunis, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

296

Sobriété : caractère de ce qui ne se consomme pas, ou se consomme moins. Elle s'applique à des comportements individuels ou collectifs visant à adapter la consommation à la satisfaction des besoins élémentaires.

Agilité : en référence à la « méthode agile » qui consiste à mener des projets en s'assurant à chaque étape qu'il correspond au besoin.

Aménités : ensemble d'éléments contribuant à l'agrément d'un lieu pour ceux qui y vivent : climat, paysage, ambiance... L'aménité désigne la qualité et la douceur de ce qui est agréable à voir ou à sentir.

2- Glossaire de l'habitat

Précision sur la terminologie

Dans le corps de ce rapport on utilisera les termes suivants :

- › *l'hébergement* » désigne le toit donné aux publics qui n'en ont pas
- › *le logement* désigne le local à usage d'habitation
- › *l'habitat* désigne à la fois le bâti et les modes d'organisation, de peuplement, les milieux de vie (urbain, rural des populations sédentaires ou nomades)

Autosolisme : fait de circuler seul dans une automobile.

BRS : Bail Réel Solidaire : dispositif d'accession à la propriété fondé sur la dissociation du foncier et du bâti qui permet de baisser le prix des logements et pour des ménages modestes, de devenir propriétaire d'un logement neuf situé en zone tendue.

Cité : lieu réunissant un groupe d'individus « citoyens » qui partagent une organisation politique ou administrative sur un même territoire de vie, quelle que soit la taille.

Critères d'habitabilité minimale des logements : la réglementation introduite en 2000 par la loi SRU protège la santé et la sécurité des occupants d'un logement. La notion de décence relève du code civil.

- **Habitat indigne** : « Locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage ; logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »
- **Habitat insalubre**³²¹ : « Immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, groupe d'immeubles, îlot ou groupe d'îlots constituant, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins ».
- **Habitat indécent** : « logement laissant apparaître des risques pour la sécurité physique ou la santé des occupants, ou non doté des éléments essentiels à son utilisation à des fins d'habitation ». La loi définit 5 critères caractérisant la décence, qui conditionne le versement des aides au logement : une surface minimale³²², l'absence de risque pour la sécurité et la santé du locataire, l'absence d'animaux nuisibles et de parasites, une performance énergétique minimale renforcée par la Loi Climat et Résilience, la mise à disposition de certains équipements (notion de confort minimal : équipement de chauffage, arrivée d'eau potable froide et chaude, système

³²¹ L'insalubrité est définie à l'article L1331-26 du code de la santé publique, issue de l'article 84 de la loi MLE de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion du 25 mars 2009.

³²² Surface minimale d'un logement : au moins 1 pièce principale ayant soit une surface habitable d'au moins 9 m² et une hauteur sous plafond d'au moins 2,20 m, soit un volume habitable d'au moins 20 m³.

d'évacuation, une cuisine ou un coin cuisine, réseau électrique permettant un éclairage suffisant de toutes les pièces et le fonctionnement des appareils ménagers courant, et pour les logements de plus d'une pièce, une installation sanitaire complète excluant les WC sur le palier).

- **Immeubles en situation de péril ou menaçant ruine** : « Immeubles n'offrant pas les garanties minimum de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique et qui pourraient par leur effondrement compromettre la sécurité des occupants ou des riverains ».

Gentrification : modification du profil social d'un lieu, transformation de l'habitat d'un quartier dans lequel une catégorie sociale populaire fait place à une catégorie plus aisée.

Mobilité active : forme de déplacements qui implique une dépense énergétique par le biais d'un effort musculaire et lutte contre la sédentarité : marche à pied, vélo, etc.

Mobilité collective : mode de transport mettant en œuvre des véhicules adaptés à l'accueil simultané de plusieurs personnes (taxi, autobus, autocar, train, métro, tram, etc., quelles que soient la motorisation utilisée ou l'autonomie de conduite.

Mobilité douce : tout moyen de transport respectueux de l'environnement qui constitue une alternative à la voiture individuelle.

Mobilité partagée : action de déplacement par l'emploi de moyens de transport partagés en commun avec une responsabilisation des différents utilisateurs dans l'utilisation collective d'un outil de mobilité.

Mobilité résidentielle : accès au logement, maintien dans le logement, changement de logement au cours de sa vie

Ré-habitat : défini comme la réutilisation ou la transformation de lieux ou de bâtis pour les rendre propres à être habités, dans une démarche de sobriété de consommation de ressources (espace ou matière).

RLS : Réduction du Loyer de Solidarité : inversement, un locataire peut obtenir chaque mois une RLS sur le montant de son loyer si ses revenus ne dépassent pas un certain plafond de ressources exigé pour l'attribution d'un logement social.

SLS : Supplément de Loyer de Solidarité, appelé aussi surloyer : Il peut être réclamé au locataire dès lors que ses revenus excèdent de 20% les plafonds de ressources exigés pour l'attribution d'un logement social.

ULS : Usufruit Locatif Social : le mécanisme de l'ULS repose sur le principe du démembrement temporaire de propriété sur une période de 15 à 20 ans. L'investisseur acquiert la nue-propriété d'un bien à un prix décoté (défiscalisation), tandis que son usufruit est cédé à un bailleur institutionnel. La pleine propriété se reconstitue sans formalités ni frais au terme du contrat où l'investisseur peut décider de la conserver pour en jouir lui-même ou continuer à louer son bien.

3.1- Politique « logement » : le cadre juridique

Principaux textes de loi fondateurs des politiques contemporaines du logement

Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite loi QUILLOT	Réglemente les rapports locatifs dans le cadre d'un bail d'habitation et rééquilibre le rapport juridique au profit du locataire
Loi N° 89-462 du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs	Fixe les droits et obligations des signataires d'un bail
Loi N° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement modifié dite loi BESSON « un toit pour tous »	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et le Fonds de solidarité logement (FSL)
Loi N° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation de lutte contre les exclusions	Fonds spécifiques et expulsion
Loi N° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	Transfert de compétences
Loi N° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite loi DALO	Organisation de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et définition des publics prioritaires
Loi N° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection des majeurs	Introduit la perte du logement comme l'un des principaux éléments de mise en danger (MASP mesures d'accompagnement social personnalisé...)
Loi N° 2008-872 du 13 juillet 2008 portant engagement national pour le logement	Accroissement de l'offre de logement social et organisation de l'évaluation territorialisée des besoins
Loi N° 2009-323 du 25 mars 2009 MLLE de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi BOUTIN	- enquêtes financières et sociales, mise en place des CCAPEX - rôle des commissions de médiation DALO et le statut de leurs actes - hébergement d'urgences des femmes enceintes - mise en place des conventions d'utilité sociale

Loi N° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2	Inscrit la lutte contre la précarité énergétique comme un objet des PDALPD, entre autres
Loi N° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM	Le Département, en qualité de chef de file, a en charge l'organisation de la résorption de la précarité énergétique
Loi N° 2014-366 du 26 mars 2014 relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR	- favoriser l'accès de tous au logement digne et abordable - lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées - améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement - moderniser les documents de planification et d'urbanisme dans une perspective de transition écologique des territoires - décloisonnement des politiques publiques du logement et de l'hébergement et affichage de la priorité logement - donne une existence juridique au SIAO, signalement précoce à la CCAPEX des impayés locatifs - les EPCI avec PLH deviennent les pilotes d'une stratégie d'attribution des logements sociaux et mettent en place une CIL (conférence intercommunale du logement)
Loi N° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (loi MACRON)	Apporte des précisions sur les modalités d'attribution des logements sociaux en secteurs tendus
Loi N° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, loi NOTRe	- clarifie la compétence des collectivités territoriales - supprime la clause de compétence générale pour les Régions et les Départements - confirme le rôle des Départements en matière d'action sociale

Décret N°2015-1446 du 6 novembre 2015 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)	Prévoit que le SIAO est chargé de l'orientation et devient gestionnaire du « 115 »
Loi N° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, loi LEC	- stabilise la liste des publics prioritaires à l'accès au logement social - complète les dispositifs de la loi ALUR sur le rôle des EPCI et des CIL - tout EPCI ayant la compétence habitat et au moins un QPV est tenu de piloter la stratégie locale d'attribution dans une optique de mixité sociale et d'équilibre territorial (élaboration des CIA, et des PPGDID) - obligation de disposer d'offre d'habitat adapté pour les gens du voyage

Gouvernements du quinquennat 2017-2022	
Loi N° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites	Renforce le rôle des EPCI à fiscalité propre dans la compétence « accueil des gens du voyage »
Stratégie « logement » décembre 2017 →Loi N°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN	- crée le bail mobilité, bail meublé d'une durée maximale de 10 mois, destiné aux personnes en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage, en service civique, en mutation professionnelle ou en mission professionnelle - articule la procédure d'expulsion locative et la procédure de surendettement - les personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle font désormais partie des publics prioritaires

Le plan quinquennal 2018-2022 pour « le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » de juillet 2018 → <u>Définition de priorités</u>	- production de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile, - accélération l'accès au logement, - prévention des ruptures dans le parcours résidentiel → du sans-abrisme au logement autonome AVDL « Accompagnement vers et dans le logement »
Déclinaison opérationnelle de la politique « logement d'abord » : série de circulaires et instructions dont : l'instruction du 4 juin 2018, la circulaire du 3 juin 2020 et l'instruction du 26 mai 2021	
Défiscalisation PINEL renforcée (à venir)	« Louer abordable » (montant des loyers, cautionnement public, réassurance relation bailleurs locataires ...)
Loi N° 2021-1104 du 22 août 2021 Climat et résilience // SNBC	- Objectifs logements mieux isolés, villes moins polluées - ZFE-m (Rouen), terres moins artificialisées ZAN 2050

302

Principaux outils de suivi statistique du logement

STATISTIQUES LOGEMENT				
DGFP	INSEE	SDES (CGDD)	DREAL	Banque de France
DV3F Valeurs foncières (ensemble des transactions immobilières) (non publié)	Recensement description du parc et modalités d'occupation	ENL (2022) mobilité de l'occupation des logements (national)	statistique ministère	crédits habitat taux d'intérêt, flux, encours (mensuel)
	SRCV revenus et conditions de vie conditions de logement et effort financier des ménages	niveau de construction neuve ECLN activité promotion immobilière RPLS photo parc locatif social		
	FIDELI fichier base du fisc sur revenus des ménages et logements (annuel)	parc locatif social SNE système national d'enregistrement des demandes de logement social OPS enquête occupation parc social (non publié)		
	indices de prix cout de la construction EPTR enquête prix des terrains PRLN enquête prix de revient logement neuf ICC indice cout construction trimestriel			
	indice trimestriel des notaires base biens base agences immobilières			
LOYERS DU SECTEUR PRIVE: pas de base				
Enquêtes loyers et charges (trimestriel)	base CLAMEUR (privé)	AVIL observatoire des loyers.org (suite loi ALUR)	INRAE Carte nationale des loyers	

© CESER Normandie

3.2- Politique « logement » : le zonage national

(Partie I - § 3.1.1 et Partie II – chapitre 1)

- Le cadre réglementaire du zonage géographique national et régional A, B, C

Extrait du Code de la construction et de l'habitation

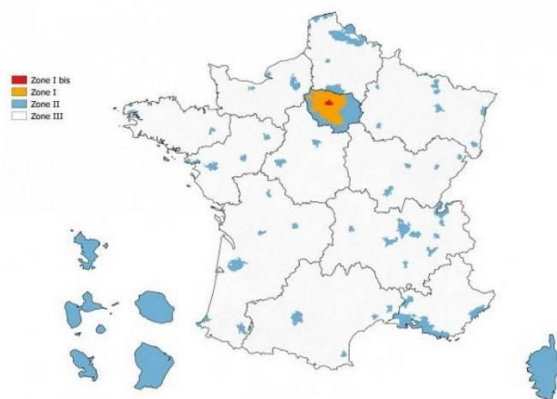
Article D304-1 : « Pour l'application de certaines aides au logement, un arrêté des ministres chargés du logement et du budget, révisé au moins tous les trois ans, établit un classement des communes du territoire national en zones géographiques **en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements**. Ces zones sont désignées, par ordre de déséquilibre décroissant, sous les lettres A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B. »

En Normandie, les zones dites « tendues » sont classées en B1 et correspondent aux 3 agglomérations de Rouen, Caen et Le Havre.



- Le zonage géographique national et régional 1, 2, 3

Il entre dans le calcul des aides personnelles au logement (AL et APL). Il est également employé afin de déterminer les plafonds de loyer du logement social (PLAI et PLUS). Les 3 agglomérations normandes les plus tendues de la zone B1 relèvent ici de la zone II :



Sources : Zonage ABC : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c> - Zonage 1.2.3 : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-1-2-3>

- **Caractéristiques des prêts de l'habitat social et volume en Normandie en 2021**

Type		Destination	Normandie	France
PLAI (35%)	Prêt Locatif Aidé d'Intégration	Publics éligibles au logement social les + en difficulté	16,4 % des mises en service	22,9 % des mises en service
PLUS (71%)	Prêt Locatif à Usage Social			
PLS	Prêt Locatif Social			
PSLA	Prêt Social Location Accession	Public accédant à la propriété individuelle		
Éco-PLS	Éco Prêt Logement Social en zone ANRU	Habitat durable (rénovation énergétique)		
Bonification	des prêts PLUS et PLAI	Petits logements ou acquisition/amélioration		

3.3- Politique « logement » : les dépenses fiscales

Selon la Cour des Comptes, le volume des dépenses fiscales annuelles concernant le logement est estimé globalement à 17,4 milliards d'€, pour un total de 66 mesures fiscales.

Évolution du montant global des dépenses fiscales annuelles concernant le logement

<i>En Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Montants estimés</i> ²⁸	16,4	16,6	15,2	15,8	15,7	15,5	18,2	17,4
<i>Montants exécutés</i>	16,7	16,1	16,0	16,9	17,8	17,8	-	-
<i>Évolution des montants estimés</i>		-3,4 %	-0,8 %	+5,8 %	+5,4 %	-0,4 %	+2,4 %	-4,5 %

Les 18 principales mesures fiscales pour le logement (PLF 2019)

<i>Numéro</i>	Intitulé de la dépense fiscale	Programme	en M€
730213	Taux réduit de TVA pour travaux sur logements + de 2 ans	135 Logement	3 090
730210	Taux de TVA réduits pour les opérations réalisées par les OLS	135 Logement	2 450
130201	Déduction des revenus fonciers des dépenses de grosses réparations	174 Énergie, climat	1 845
110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	174 Énergie, climat	1 682
070101	Exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	157 Handicap et dépendance	1 646
300102	Exonération d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social (OLS)	135 Logement	1 180
730223	Taux de TVA réduit pour travaux énergétiques des logements + 2 ans	135 Logement	1 070
110251	Dispositif <i>Scellier</i> 2009-2012	135 Logement	767
210313	Prêt à taux zéro et PTZ+	135 Logement	746
140101	Exonération des intérêts des plans épargne logement (PEL)	145 Épargne	709
110252	Dispositif <i>Scellier</i> intermédiaire 2009-2012	135 Logement	383
110261	Dispositif <i>Pinel</i>	135 Logement	351
130208	Dispositifs <i>Robien</i> et <i>Robien</i> recentré 2003-2009	135 Logement	238
110250	Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements locatifs en meublé non professionnel	135 Logement	173
730204	Taux de TVA réduit applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes de logement social	135 Logement	150
730216	Taux de TVA réduit sur les logements vendus dans les quartiers en rénovation urbaine	147 Politique de la ville	150
10247	Déduction des intérêts d'emprunt pour habitation principale	135 Logement	147
120508	Étalement sur 5 ans de l'imposition du PERP pour résidence principale lors d'un départ à la retraite	135 Logement	131

305

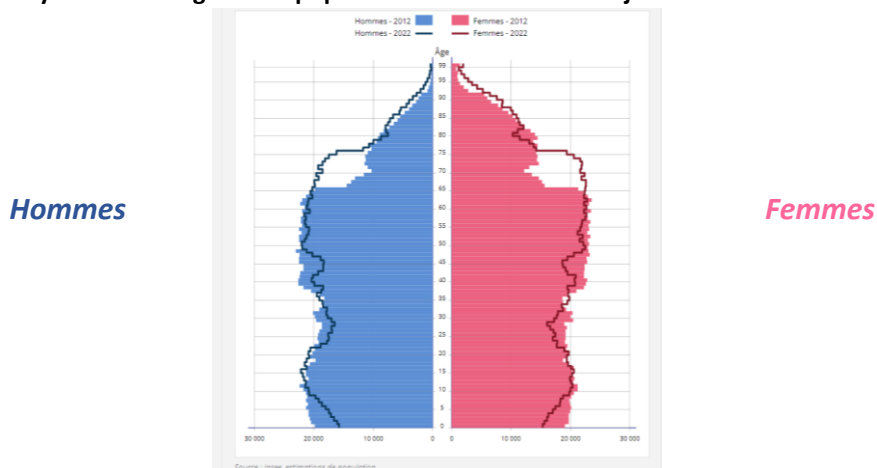
Extrait du rapport de la Cour des comptes : « La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement » - mars 2019 - <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-des-depenses-fiscales-en-faveur-du-logement>

(Source : Projet de Loi de Finances 2019)

4- Cartographie et indicateurs

Démographie normande (Partie I - § 1.2)

Pyramide des âges de la population normande aux 1^{er} janvier 2012 et 2022



(Source : Insee Analyses Normandie - n° 106 - septembre 2022)

Engagement dans les programmes nationaux (Partie I - § 3.4.1)

- Les ORT, Opérations de Revitalisation du Territoire

Outil de lutte contre la dévitalisation des centres-villes, visant à porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social. Elle permet de rénover le parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, le tissu urbain pour créer un cadre de vie attractif propice au développement, et implique *a minima* une intercommunalité et sa ville centre.

Carte des ORT en Normandie (carte interactive en ligne)



Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/operation-revitalisation-territoire-ort>

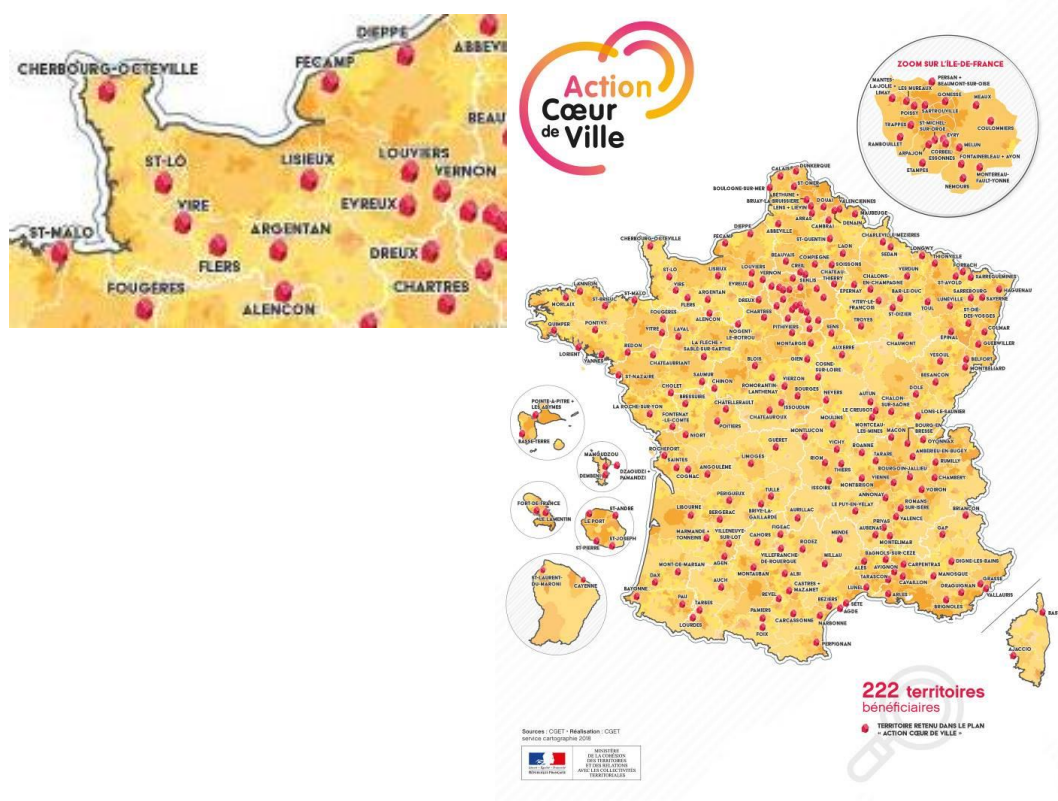
- **Programme ACV, Action Cœur de Ville : 12 sites en Normandie**

Il a une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes qui comptent 23 % de la population française et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire. Il vise à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes.

Il représente l'engagement de 5 milliards d'€ sur 5 ans. 5 axes structurants ont été définis pour renforcer l'attractivité des villes moyennes :

- réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ;
- développement économique et commercial équilibré ;
- accessibilité, mobilité et connexions ;
- mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- accès aux équipements et aux services publics.

Carte du programme ACV



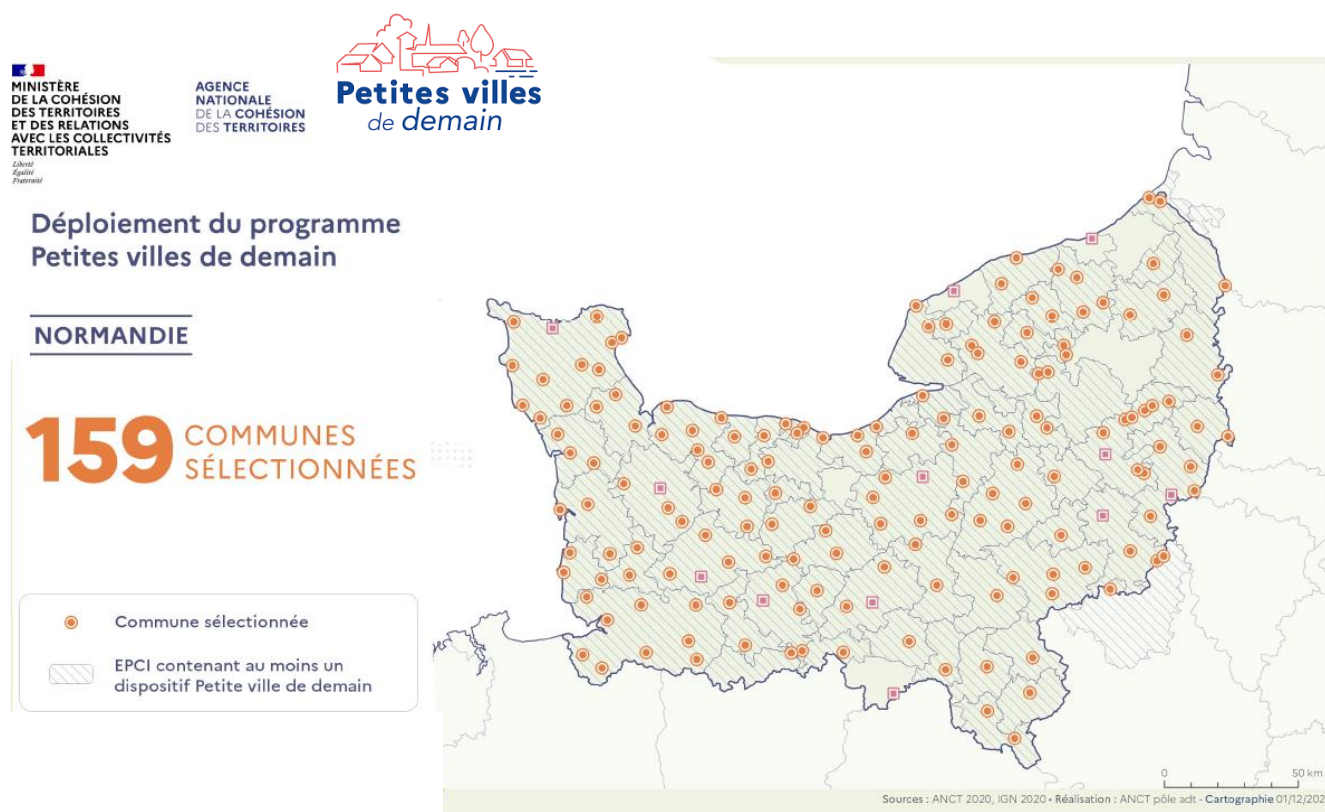
Source : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42#scrollNav-1>

- **Programme PVD, Petite Ville de Demain : 160 sites en Normandie**

Ce programme lancé en 2020, principale action de l'Agenda Rural, vise l'accélération des transitions, notamment écologique, dans les territoires ruraux, par le renforcement des fonctionnalités des petites villes de moins de 20 000 habitants afin d'améliorer le cadre de vie en milieu rural. Il permet également d'intégrer les éléments du patrimoine historique et artistique dans toute sa diversité aux projets en raison de la place qu'ils occupent dans les petites communes qui concentrent sur leur territoire la majorité des biens patrimoniaux, éléments clé du cadre de vie.

Il représente l'engagement de 3 milliards d'€ jusqu'en 2026.

Carte du programme PVD en Normandie



- **Les OPAH : 55 Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat en Normandie**

Les OPAH visent la requalification de l'habitat privé ancien : réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées fragiles et en difficulté, d'adaptation des logements à la perte d'autonomie pour les personnes âgées ou handicapées... Elles contribuent à lutter contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, et permettent également de développer un parc privé à vocation sociale ou d'humaniser les centres d'hébergement.

L'ANAH accorde aux collectivités une ingénierie et des aides financières.

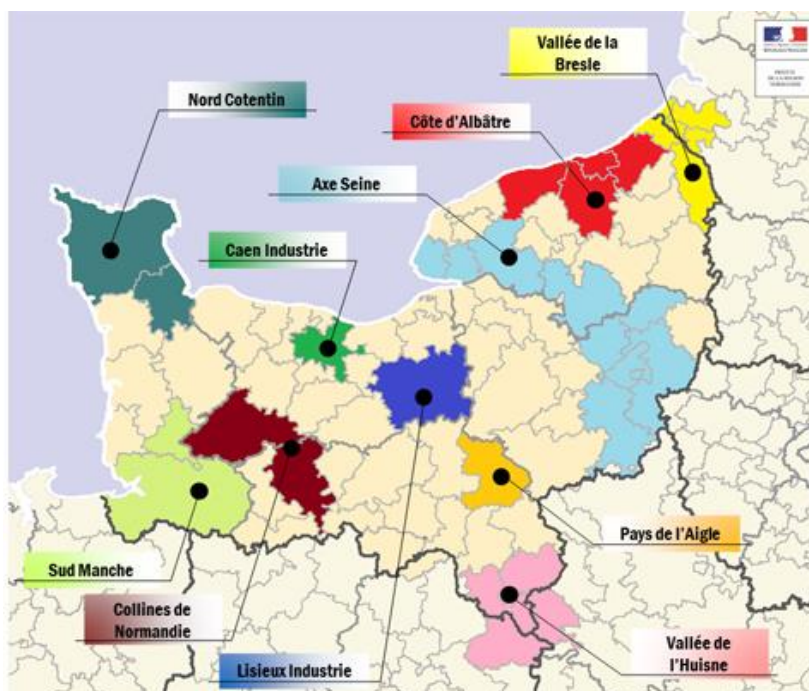
Carte interactive des OPAH en Normandie - À consulter sur

Source : <https://www.anah.fr/collectivite/les-operations-programmees/trouver-une-operation-programmee/resultats-de-recherche/?region=28>

- **Les territoires d'industrie**

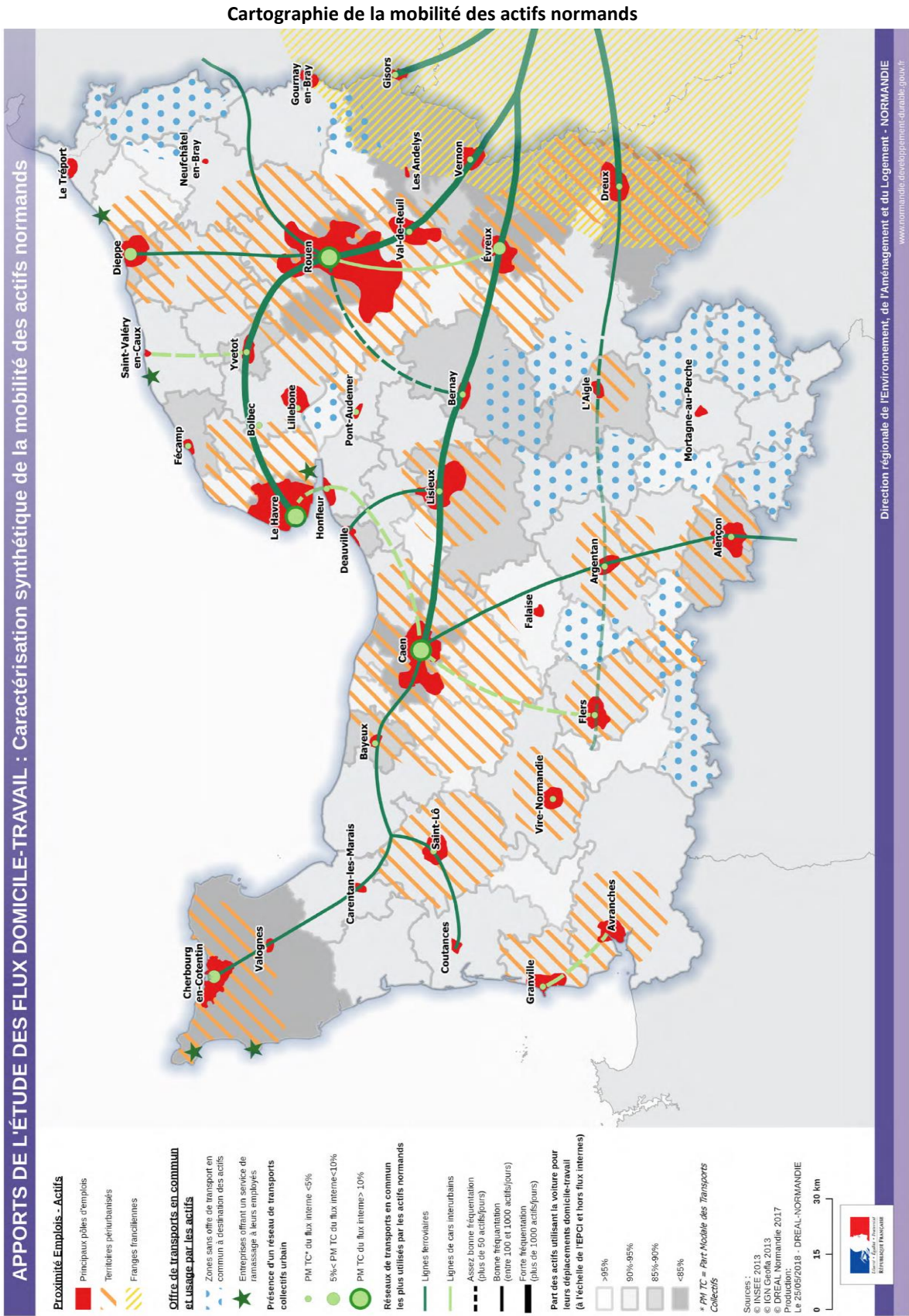
Il s'agit d'un programme lancé en 2018 à l'occasion du Conseil national de l'industrie pour développer l'industrie dans les territoires, dont le pilotage associe les élus locaux et les industriels, ainsi que les Régions et l'État. Ils peuvent associer plusieurs EPCI et 2 des 10 territoires retenus en Normandie sont interrégionaux, s'étendant sur les Hauts-de-France et les Pays de la Loire. Les pouvoirs publics et les employeurs se coordonnent autour de 4 priorités : attractivité des métiers, accès aux compétences, attractivité des territoires, accès aux infrastructures et aux réseaux.

309



Source : CCI de Normandie – Normandinamik – novembre 2018 et site de la Préfecture de région - <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/normandie/>

• Les flux domicile travail



Source : le micro-ONDE n°3 – juin 2018 « Trajets domicile travail – Étude de la mobilité quotidienne des actifs en Normandie » - ONDE
Observatoire Normand des Déplacements

5- Documents de référence

1- ETUDES – PUBLICATIONS

- **1- Les travaux du CESER de Normandie** (ordre chronologique)

Etudes prospectives du cycle « Vivre en Normandie en 2040 »

« Vivre en Normandie en 2040 - Focus sur le tourisme » - Rapport du CESER - juin 2021 ([ICI](#))

« Vivre en Normandie en 2040 : l'heure des choix » - prospective stratégique : la vision - Rapport du CESER - octobre 2019 ([ICI](#))

« Vivre en Normandie en 2040 » - prospective exploratoire : les scénarios - Rapport du CESER - décembre 2017 ([ICI](#))

Autres études

« Être jeune en Normandie en 2022 » - Rapport et avis du CESER - octobre 2022

« Les parcours de formation du bac - 3, bac + 3 : quel déroulement du continuum en Normandie ? » - Rapport du CESER - mars 2022

« Maintien du SRADDET et évolutions à venir du schéma » - Avis du CESER - décembre 2021

« Enseignement supérieur et recherche en Normandie : une force d'attraction à développer » - Rapport du CESER - mars 2021

« Climat, comment les collectivités normandes peuvent agir ! » - Rapport et avis du CESER - décembre 2020

« L'accès à la santé et aux soins pour tous en Normandie : il est urgent d'agir ! » - Rapport et avis du CESER - décembre 2020

« Améliorer les mobilités du quotidien et favoriser leur soutenabilité » - Avis du CESER Normandie - avril 2019

« Contribution au SRADDET : pour une stratégie ambitieuse en faveur de la réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels » - Contribution du CESER - septembre 2018

« Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie » - rapport du CESER - octobre 2017

« Accompagner le vieillissement des Normands » - Rapport du CESER - novembre 2017

- **2- Autres ressources** (ordre chronologique)

« Rapport d'activité 2021 du CRHH », Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement normand – décembre 2022

« Matériaux géo et biosourcés dans les logements sociaux en Normandie » - CERC Normandie et ARPE Association Régionale pour la Promotion de l'Écoconstruction Normandie – décembre 2022

« Rapport annuel #27 de 2022 sur l'état du mal logement en France » - Fondation Abbé Pierre

« Étude de diagnostic de l'offre de logements dédiée aux jeunes actifs en Normandie en 2021 » - Étude URHAJ /DREAL - 2022

« La France vit-elle une "Grande démission" ? » DARES – MMO – octobre 2022

« Les perspectives démographiques de la France : une révision à la baisse » (Alain Parant) Revue Futuribles - n°450 – septembre-octobre 2022

« L'habitat, un modèle à déconstruire » - Le Monde – juin 2022 – ([lien au site](#))

« Transports collectifs en Normandie » - ONDE, Observatoire Normand des Déplacements– site de la DREAL - mai 2022

« Relations entre les principaux pôles normands » - CEREMA - étude réalisée pour le compte de la DREAL Normandie- mai 2022

« Risques climatiques, réseaux et interdépendances : le temps d'agir » - France Stratégie – Note d'analyse n°108 – mai 2022

« Les invisibles : plongée dans la France du back-office de la société de services » - Occurrence, Enquête pour la Fondation Travailler Autrement – mars 2022 - ([lien au site](#))

« Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités » - Rapport du COI, Comité d'Orientation des Infrastructures - mars 2022 – ([lien au site](#))

« Quelles visions stratégiques de la filière construction neuve dans une France neutre en carbone en 2050 » - ADEME – Scénarios de Transition(s) 2050 – mars 2022

« Sondage « observatoire des perspectives utopiques » - L'ObSoCo / ADEME, BPI France Le Lab – février 2022 - ([lien au site](#))

« Logement : rebâtir nos ambitions » - Think tank Institut Montaigne - note de février 2022

« Les villes moyennes, pilier durable de l'aménagement du territoire » - France Stratégie – Note d'analyse n°107 – janvier 2022

« Les déplacements des Français » - Sondage ©Ipsos / La Fabrique de la Cité – Janvier 2022

« Les défis d'un foncier et d'un logement abordables » - Réseau des acteurs de l'habitat / Réseau Recherche habitat logement / PUCA, Plan Urbanisme Construction Architecture - décembre 2021

- « Rapport de suivi-évaluation du SRADDET normand » – Région Normandie - décembre 2021
- « Bilan des surfaces artificialisées » - ANBDD, Agence Normande de la Biodiversité et du Développement Durable / données CEREMA — décembre 2021 - ([lien au site](#))
- « Rapport d’activité 2021 » -ANCT - 2021
- « Chiffres clés du transport » - DATALAB - édition 2021 –([lien au site](#))
- « Quelle(s) vallée(s) de Seine en 2040 ? » - Travail prospectif collégial des Agences d’urbanisme - décembre 2021 - ([lien au site](#))
- « Chiffres clés 2021 de la construction » et « Fiches territoriales BTP » - CERC Normandie, Cellule Économique Régionale de la Construction – Édition décembre 2021
- « Rapport d’évaluation des contrats de territoires » - Région Normandie – octobre 2021
- « Rapport d’activité 2020 du CRHH » - Comité Régional de l’Habitat et de l’Hébergement normand – octobre 2021
- « Extrait du porté à connaissance du PPRL du Havre » - Le Poulpe – 11 octobre 2021
- « Les défis de la lutte contre l’artificialisation des sols » - La Fabrique Écologique – octobre 2021
- « Habiter dans une société bas carbone » - Think tank The Shift Project – octobre 2021
- « Rapport du compte national du logement 2020 » – septembre 2021 - ([lien au site du ministère](#))
- « Référentiel du logement de qualité » - Rapport Girometti-Leclercq (mission sur la qualité du logement) – septembre 2021
- « Quel avenir pour le télétravail ? » - Sondage Odoxa - Institut Sapiens — mars 2021 - ([lien au site](#))
- « Lever les freins pratiques à l’insertion professionnelle des femmes » - Préfecture Normandie - Étude cabinet Trezego - mars 2021
- « L'Économie désirable : sortir du monde thermo-fossile » - Pierre Veltz - La république des idées - éd. Seuil - janvier 2021
- « Livre blanc n°2 de la Chaire ETI », Entrepreneuriat Territoire Innovation de l’Université Paris I Panthéon Sorbonne, dirigée par Carlos Moreno, et de l’IAE Paris Sorbonne Business School – décembre 2020
- « Comparaison des réseaux de transport de voyageurs entre 1935 et 2020 » - ELLEN LOZON / FRANCEINFO – 2020 - ([lien au site](#))
- « Déchets chiffres-clés » - ADEME – Édition 2020 – ([lien au site](#))

« S’installer, vivre et travailler en Normandie » - Diagnostic de l’agence de l’attractivité Normandie en collaboration avec l’ADN – 2020

« Données zones d’emploi 2020 » - CERC, Cellule Économique Régionale de la Construction de Normandie - 2020

« Quelles villes pour demain ? Vers des transports à la carte ? » - Le 1 l’hebdo - n° 318 – Florence Huguenin-Richard, géographe - 14 octobre 2020

« La santé des personnes âgées » - ORS-CREAI – Santé observée en Normandie - Octobre 2020

« La France des oasis » – Le Monde - Nicolas Truong et Pascale Tournier – août 2020

« Demain, je pourrai choisir d’habiter chez vous ! » - Rapport Piveteau/Wolfrom – juin 2020

« L’environnement en France » - Rapport de synthèse - Ministère de la Transition écologique - édition 2019

« S’installer, vivre et travailler en Normandie » - Normandie Attractivité – Enquête - 2019

« Rapport de l’ONPES 2017-2018 » sur le mal logement - 2019

« Bilan 2018 des consommations d’énergie et des émissions de GES » - ORECAN – Atmo Normandie – 2019

« Trajets domicile travail – Étude de la mobilité quotidienne des actifs en Normandie » - le micro-ONDE, Observatoire Normand des Déplacements - n°3 – juin 2018

« Conférence du consensus de 2017 » au Sénat, sur le logement, l’habitat, l’urbanisme, préalable à l’examen de la loi ELAN - 2018

« Conférence de consensus sur le logement » - Ministère de la Cohésion des territoires – décembre 2017

« Atlas de l’habitat privé potentiellement indigne » - DREAL – édition 2016

« La location de voiture s’adapte à la nouvelle mobilité » - Les Échos – 2016

« Les générations entretiennent-elles un rapport différent au travail ? », SociologieS – décembre 2010 – ([lien au site](#))

- **3- Publications statistiques de l’INSEE**

INSEE Première n°1930 « D’ici 2070, un tiers des régions perdraient des habitants » - novembre 2022

INSEE Focus n°267 « Un tiers des adultes ont renoncé à effectuer une démarche administrative en ligne en 2021 », à partir de l’enquête SRCV 2021 – 11 mai 2022

INSEE Première n°1896 « Une photographie du marché du travail en 2021 » – mars 2022

INSEE Première n°1895 « En quarante ans, l'emploi se concentre progressivement dans les grandes zones d'emploi hors Île-de-France » – mars 2022

INSEE - « Vivre, travailler et habiter en France : où est-on le plus satisfait ? » - février 2022

INSEE Analyses n°98 « Bilan démographique 2021 » - décembre 2021

INSEE Première n°1881 « 68,1 millions d'habitants en 2070 » - novembre 2021

INSEE Analyses Normandie n°94 « Bilan démographique 2020 » - juillet 2021

INSEE Analyses Normandie n°87 « Plus de 100 000 résidents, logements et emplois concernés par le risque de submersion marine en Normandie » - décembre 2020

INSEE Analyses n°85 « Forte hausse de la vacance des logements en Normandie du fait d'une croissance démographique atone » - octobre 2020

INSEE Focus n°210 « Toujours plus d'habitants dans les unités urbaines » - octobre 2020

INSEE Flash Normandie n° 91 « En Normandie, 12 enfants sur 100 vivent dans une famille recomposée » - janvier 2020

INSEE Analyses n° 69 « La vulnérabilité énergétique touche un ménage normand sur six » - octobre 2019

INSEE Flash Normandie n°65 « Le vieillissement démographique en Normandie à l'horizon 2050 » - juin 2018

INSEE Dossiers Normandie n°11 « La Normandie et ses territoires » - mai/juin 2018

INSEE Analyses Normandie n°44 « Forte présence des logements sociaux et des maisons individuelles en Normandie » – mai 2018

INSEE / DREAL -ORH, Observatoire Régional de l'Habitat « Étude besoins en logements » - ([lien au site](#))

Enquête INSEE Première n°1455 « L'hébergement des sans-domicile en 2012 » - juillet 2012

2- LOIS – REGLEMENTS (ordre chronologique)

Les textes fondateurs des politiques « logement » figurent en annexe 3.1

Codes en vigueur disponibles sur le site [Codes - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr) (codes de l'Urbanisme, de l'Environnement, de l'Action sociale et de la Famille, de l'Énergie, de la Santé publique, de la Construction et de l'Habitat)

Loi 3DS, relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale n° 2022-217 du 21 février 2022

Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et Résilience » n° 2021-1104 du 22 août 2021

Loi AGECE, relative à la lutte contre le Gaspillage et à l'Économie Circulaire n° 2020-105 du 10 février 2020

Loi LEC, Loi « Énergie Climat » relative à l'énergie et au climat n° 2019-1147 du 8 novembre 2019

Loi LOM, d'Orientation des Mobilités n° 2019-1428 du 24 décembre 2019

Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel n° 2018-771 du 5 septembre 2018

Loi ASV, relative à l'Adaptation de la Société au Vieillessement n° 2015-1776 du 28 décembre 2015

Loi TEPCV, Transition Énergétique Pour la Croissance Verte n° 2015-992 du 17 août 2015

Loi MAPTAM, de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles n° 2014-58 du 27 janvier 2014

Loi ENL, portant Engagement National pour le Logement n° 2006-872 du 13 juillet 2006

Loi SRU, relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains n° 2000-1208 du 13 décembre 2000

Loi LOV, d'Orientation pour la Ville n° 91-662 du 13 juillet 1991

Loi sur l'Architecture n°77-2 du 3 janvier 1977

Loi LOF, d'Orientation Foncière, dite loi PISANI, n° 67-1253 du 30 décembre 1967

Décret n° 2022-1641 du 23 décembre 2022 relatif aux conditions de l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, situées sur le territoire métropolitain

Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET

Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent

3- RESSOURCES EN LIGNE (ordre alphabétique)

ARCEP, Autorité de Régulation des Communications Électroniques – cartographie interactive de la couverture numérique du territoire – 2ème trimestre 2022 - <https://cartefibre.arcep.fr/>

Banque de France - Lettre du Gouverneur de la Banque de France au Président de la République sur le coût macroéconomique de différents scénarios de transition climatique « Comment réduire l'inflation ? » – Juillet 2022 - ([lien au site](#))

Baromètre des Territoires éd.2021, publié par Elabe et l'Institut Montaigne avec la SNCF – 16 novembre 2021 - <https://elabe.fr/barometre-des-territoires-2021-la-france-convalescente-la-france-du-proche/>

Cartes interactives du déploiement du « Réseau d'espaces ressources pour le numérique normand » <https://espaces-numeriques.normandie.fr/>

Cartographie des opérations d'habitat participatif - <https://www.habitatparticipatif-france.fr/?HPFCartographie>

CERC Normandie – constructions durables http://www.cerc-normandie.fr/nos_publications/acces_libre/construction-durable.html

consoGlobe - [Connaissez-vous la règle des 3 - 30 - 300, essentielle pour votre santé mentale ? \(consoglobe.com\)](https://www.consoGlobe.com) (référence à la revue *Environmental Research* – décembre 2022)

Écovillages, écoquartiers : Archipel du vivant - <https://archipelduvivant.org/> - <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/le-label/>

Eduscol – Géoconfluences - ENS Lyon (<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/habiter-habitant> et <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/habitabilite>)

FEPEM – Observatoire de l'emploi à domicile [Le baromètre de l'Observatoire de l'emploi à domicile | Fédération des Particuliers Employeurs de France \(fepem.fr\)](https://www.fepem.fr/)

GIEC Normand : <https://www.normandie.fr/giec-normand>

INSEE - données/ chiffres clés/ Essentiel données 2019/ Normandie <https://www.insee.fr/fr/statistiques?taille=20&debut=0&categorie=4&geo=REG-28>

La fabrique de la Cité – sondage IPSOS « les déplacements des français » - janvier 2022 - <https://www.lafabriquedelacite.com/actualites/mobilites-bas-carbone-les-resultats-dune-enquete-dopinion-inedite/> Les accorderies : <https://www.accorderie.fr/quest-ce-quune-accorderie/>

Les Echos - [La montée du niveau de la mer fait peser un risque sur l'immobilier | Les Echos](https://www.lesechos.fr/) - Publié le 24 février 2022

Les politiques du logement <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/>

Métropole Rouen Normandie - <https://www.metropole-rouen-normandie.fr/zone-faibles-emissions-mobilite>

Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires et CGDD, Commissariat Général au Développement Durable - « Bilan de la qualité de l'air extérieur en France en 2021 » - octobre 2022 - <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/bilan-de-la-qualite-de-lair-exterieur-en-france-en-2021>

Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires – Ministère de la Transition énergétique – Programme « Habiter la France de demain » - octobre 2021 - [Habiter la France de demain | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](https://www.habiter-la-france-de-demain.fr/)

Nature Communications Earth & Environment, Toby Tyrell – [L'habitabilité d'une planète est en grande partie due au hasard \(radiofrance.fr\)](https://www.radiofrance.fr/)

ObSoCo – Observatoire Société Consommation - <https://lobsoco.com/le-coup-doeil-hebdo-de-lobsoco/>

Région Normandie - Site (provisoire) [Accueil | Région Normandie](#)

SIG Normandie ([lien au site provisoire](#))

UNICEM Normandie - <https://www.unicem.fr/accueil/la-federation/regions/normandie/>.

Zonage des politiques logement : Zonage ABC : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c> -

Zonage 1,2,3 : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-1-2-3>

6- Liste des sigles

3DS	Loi relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et à la Simplification
AAP	Appel À Projet
ABF	Architecte des Bâtiments de France
ACV	Action Cœur de Ville
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Énergie
ADIL	Agence Départementale pour l'Information sur le Logement
ADN	Agence de Développement pour la Normandie
AFIT France	Agence de financement des infrastructures de transports de France
AFOM	Atout Faiblesse Opportunité Menace
ALT	Allocation Logement Temporaire
ALUR	Loi Accès au Logement et Urbanisme Rénové
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
AMU	Assistance à Maîtrise d'Usage
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANCT	Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires
ANI	Accord National Interprofessionnel
ANIL	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AOH	Autorité Organisatrice de l'Habitat
AOM	Autorité Organisatrice des Mobilités
AOT	Autorité Organisatrice des Transports
APA	Allocation Personnalisée d'Autonomie
API	(habitat) Accompagné, Partagé et Inséré dans la vie locale
APL	Aide Personnalisée au Logement
APUR	Atelier Parisien d'URbanisme
ARACT	Agence Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail
ARCEP	Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes
AUCAME	Agence d'Urbanisme de CAen Normandie MÉtropole
AURBSE	Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure
AURH	Agence d'Urbanisme de la Région Havraise
AVDL	Accompagnement Vers et Dans le Logement
AVP	Aide à la Vie Partagée
BBC	Bâtiment Basse Consommation
BPE	Béton Prêt à l'Emploi
BRS	Bail Réel Solidaire
BTP	Bâtiments & Travaux Publics
CA	Communauté d'Agglomération
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAPEB	Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
CAUE	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement)
CCAPEX	Commission Départementale de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CD 14	Conseil départemental du Calvados
CD 27	Conseil départemental de l'Eure
CD 50	Conseil départemental de la Manche
CD 61	Conseil départemental de l'Orne
CD 76	Conseil départemental de la Seine Maritime
CDRDH	Commission Départementale de Régulation du Dispositif d'Hébergement d'insertion
CDSF	Comité Départemental des Services aux Familles

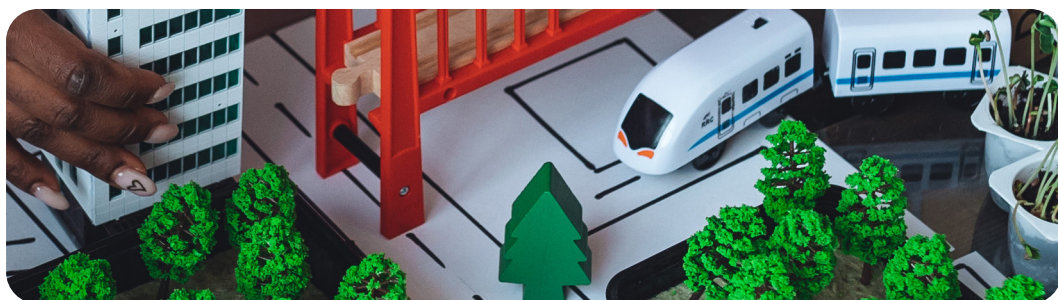
CEREMA	.....	Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CERC	.....	Cellule Économique Régionale de la Construction
CEREQ	.....	Centre d'Études et de Recherche sur les Qualifications
CESER	.....	Conseil Économique Social et Environnemental Régional
CHRS	.....	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CIA	.....	Convention Intercommunale d'Attribution de Logements Sociaux
CIL	.....	Conférence Intercommunale du Logement
CITE	.....	Crédit Impôt Transition Énergétique
CLAJ	.....	Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes
CMI	.....	Constructeur de Maisons Individuelles
CMQ	.....	Campus des Métiers et des Qualifications
CNSA	.....	Caisse Nationale de la Solidarité pour l'Autonomie
COI	.....	Comité d'Orientation des Infrastructures
COP	.....	COntférence des Parties (sur le climat)
COR	.....	Conseil d'Orientation des Retraites
CPER	.....	Contrat de Plan Etat Région
CPIER	.....	Contrat de Plan Interrégional État Région
CPRDFOP	.....	Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelles
CREAI	.....	Centre régional d'Études, d'Actions et d'Informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité
CREDOC	.....	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
CREFOP	.....	Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles
CRHH	.....	Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement
CROA	.....	Conseil Régional de l'Ordre des Architectes de Normandie
CRTE	.....	Contrat de Relance et de Transition Écologique
CSP	.....	Catégorie Socio Professionnelle
CTO	.....	Commission Territoriale d'Orientation (hébergement)
CU	.....	Communauté Urbaine
CUCS	.....	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DAHO	.....	Droit A l'Hébergement Opposable
DALO	.....	Droit Au LOGement Opposable
DARES	.....	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques
DDETSPP	.....	DDETSPP Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations
DDTM	.....	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DDETS	.....	Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
DNB	.....	Diplôme National du Brevet
DPE	.....	Diagnostic de Performance Énergétique
DREAL	.....	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DREETS	.....	Direction Régionale de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
Éco PTZ	.....	Prêt à Taux Zéro (pour la rénovation thermique)
Éco-PLS	.....	Éco Prêt Logement Social
EHPAD	.....	Établissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
ELAN	.....	Loi Évolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique
ENAF	.....	Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
EnR	.....	Énergie Renouvelable
EPCI	.....	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPFN	.....	Établissement Public Foncier de Normandie
ERC	.....	Eviter, Réduire, Compenser
ESR	.....	Enseignement Supérieur et Recherche
ESS	.....	Economie Sociale et Solidaire
FAIRE	.....	Faciliter, Accompagner et Informer sur la Rénovation Énergétique
FEPEM	.....	FÉdération des Particuliers EMPloyeurs
FFB	.....	Fédération Française du Bâtiment
FM	.....	France Métropolitaine
FNAH	.....	Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat

FNAL	.....	Fonds national d'aide au logement
FNAU	.....	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
FPI	.....	Fédération des Promoteurs Immobiliers
FRADT	.....	Fonds Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
FRTTP	.....	Fédération Régionale des Travaux Publics
FSH	.....	Fonds Social Habitat
FSL	.....	Fonds de Solidarité pour le Logement
FTTH	.....	<i>Fiber To The Home</i>
GA	.....	Grande Agglomération
GAU	.....	Grande Aire Urbaine
GES	.....	Gaz à Effet de Serre
GIEC	.....	Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GIEC normand	.....	Groupe d'experts Interdisciplinaire sur l'Évolution du Climat (normand)
GLA	.....	Gestion Locative Adaptée
GRL	.....	Garantie des Risques Locatifs
GUL	.....	Garantie Universelle des Loyers (impayés)
HBM	.....	Habitation Bon Marché
HJ / FJT	.....	Habitat Jeunes / Foyers de Jeunes Travailleurs
HLM	.....	Habitations à Loyers Modérés
HQE	.....	Haute Qualité Environnementale
HVS	.....	Habitat Vie Sociale
IDD	.....	Indicateur de Développement Durable
INSEE	.....	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IST	.....	Intelligence Sociale Territoriale
LEC	.....	Loi Égalité et Citoyenneté
LEC	.....	Loi Énergie Climat
LHI	.....	Lutte Contre l'Habitat Indigne
LLS	.....	Logements Locatifs Sociaux
LOM	.....	Loi Orientation des Mobilités
LOV	.....	Loi d'Orientation pour la Ville
MAAS	.....	<i>Mobility As A Service</i>
MAM	.....	Maison d'Assistantes Maternelles
MAPTAM	.....	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MIE	.....	Mécanisme pour l'Interconnexion pour l'Europe
MMO	.....	Mouvements de Main d'Œuvre
MOUS	.....	Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Solidaire
MSA	.....	Mutualité Sociale Agricole
MTE	.....	Ministère de la Transition Écologique
NOTRe	.....	Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NPNRU	.....	Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain
NUD	.....	Numéro Unique Départemental
NUR	.....	Numéro Unique Régional
OBAN	.....	Observatoire du Bureau et de l'Activité en Normandie
ODD	.....	Objectifs de Développement Durable
OLON	.....	Observatoire du LOgement Neuf
OLS	.....	Organisme de Logement Social
ONPES	.....	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
ONU	.....	Organisation des Nations Unies
OPAH	.....	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPMQ	.....	Observatoire Prospective Métiers et Qualifications
ORECAN	.....	Observatoire Régional Énergie Climat Air de Normandie
ORH	.....	Observatoire Régional de l'Habitat
ORS	.....	Observatoire Régional de la Santé
ORT	.....	Opération de Revitalisation du Territoire
ORTHl	.....	Outil De Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne
PAT	.....	Projet Alimentaire Territorial
PBVF	.....	Plus Beau Village de France
PC	.....	Permis de Construire

PCAET	.....	Plan Climat Air Énergie Territorial
PDAHI	.....	Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion des personnes sans domicile
PDALHPD	.....	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
PDALPD	.....	Programme Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PDH	.....	Programme Départemental de l'Habitat
PDLHI	.....	Pôles Départementaux de Lutte contre l'Habitat Indigne
PDM	.....	Plans de Mobilité
PDU	.....	Plan de Déplacements Urbains
PEEC	.....	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
PIA	.....	Programme Investissements d'Avenir
PLAI	.....	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH	.....	Programmes Locaux de l'Habitat
PLS	.....	Prêt Locatif Social
PLU	.....	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	.....	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PLUS	.....	Prêt Locatif à Usage Social
PNRQAD	.....	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
PNRU	.....	Programme National de Renouvellement Urbain
PO	.....	Propriétaires Occupants
PPE	.....	Programmation Pluriannuelle de l'Énergie
PPGDI	.....	Plan de Partenariat de Gestion de la Demande d'Information des Demandeurs
PPPI	.....	Parc Privé Potentiellement Indigne
PPR - PPRL	.....	Plan de Prévention des Risques - Littoraux
PRPGD	.....	Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets
PSLA	.....	Pôles de Santé Libéraux et Ambulatoires
PSLA	.....	Prêt Social Location Accession
PTZ	.....	Prêt à Taux Zéro
PVD	.....	Petites Villes de Demain
QPV	.....	Quartier Politique de la Ville
QVP	.....	Qualité de Vie Personnelle
QVT	.....	Qualité de Vie au Travail
R&D	.....	Recherche et Développement
RA	.....	Résidence Autonomie
RCP	.....	<i>Representative Concentration Pathways</i> (scénarios de modélisation du climat utilisés par le GIEC)
RHVS	.....	Résidence Hotellière à Vocation Sociale
RJA	.....	Résidence Jeunes Actifs
RLS	.....	Réduction de Loyer Solidaire
RTE-T	.....	Réseau Trans Européen de Transports
SAP	.....	Service À la Personne
SARE	.....	Service d'Accompagnement pour la Rénovation Énergétique
SCOT	.....	Schéma de COhérence Territoriale
SDAGDV	.....	Schéma Départemental d'Accueil des Gens Du Voyage
SDF	.....	Sans Domicile Fixe
SDSF	.....	Schéma Départemental des Services aux Familles
SFN	.....	Solution Fondée sur la Nature
SIAO	.....	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SLS	.....	Supplément de Loyer de Solidarité
SNB	.....	Stratégie Nationale de la Biodiversité
SNBC	.....	Stratégie Nationale Bas Carbone
SNE	.....	Système National d'Enregistrement
SRADDET	.....	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRBC	.....	Stratégie Régionale Bas Carbone
SRBDD	.....	Stratégie Régionale de la Biodiversité et du Développement Durable
SRCAE	.....	Schéma Régional Climat Air Energie
SRCE	.....	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
SRCV	.....	Statistiques sur les Ressources et Conditions de Vie (enquête européenne - INSEE en France)

SRI	.....	Schéma Régional de l'Intermodalité
SRIT	.....	Schéma Régional des Infrastructures de Transport
SRU	.....	Solidarité et Renouvellement Urbain (Loi)
SYPLO	.....	Système Pour le Logement Social
TC	.....	Transport en Commun
TEPCV	.....	Loi de Transition Écologique Pour la Croissance Verte
TFTC	.....	Taxe Foncière sur cession de Terrains Constructibles
THD	.....	Très Haut Débit
TICPE	.....	Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
TPE	.....	Très Petite Entreprise
UDAP	.....	Unité Départementale de l'Architecture et du Patrimoine
UFJT	.....	Union des Foyers des Jeunes Travailleurs
UHSN	.....	Union pour l'Habitat Social de Normandie
UNESCO	.....	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture)
UNICEM	.....	Union Nationale des Industries des Carrières et Matériaux de Construction
URHAJ	.....	Union Régionale pour l'Habitat des Jeunes
VADA	.....	Ville Amie Des Aînés
VEFA	.....	Vente en l'État Futur d'Achèvement
VISALE	.....	VISA pour le Logement et l'Emploi
ZAD	.....	Zone À Défendre
ZAN	.....	Zéro Artificialisation Nette
ZEN	.....	Zéro Emission Nette
ZFE-m	.....	Zone à Faible Émission Mobilité
ZLV	.....	Zéro Logement Vacant
ZNM	.....	Zone sous le Niveau Marin
ZORCOMIR	.....	Zone de Revitalisation des Commerces en Milieu Rural
ZPD	.....	Zone Peu Dense
ZPNM	.....	Zone Potentiellement sous le Niveau Marin
ZRCV	.....	Zone de Revitalisation du Centre-Ville
ZUP	.....	Zone à Urbaniser en Priorité
ZUS	.....	Zone Urbaine Sensible

HABITER EN NORMANDIE EN 2040



Comment habiteront les Normands demain ? L'étude du CESER s'est penchée sur les aspirations à un habitat individuel, la redéfinition de la centralité dans les villes dans une Normandie où de nombreuses villes moyennes sont insuffisamment reliées aux grandes agglomérations. Il est nécessaire de rendre le logement plus abordable et de le développer de façon évolutive face aux transformations des modes de vie. Plus largement, la réflexion autour d'« Habiter la Normandie de demain » embrasse des enjeux connexes, comme les déplacements, l'accès à la santé et à l'éducation... La question du désir ou de la « fierté d'habiter » un lieu est déterminante. Pour y parvenir, toutes les parties prenantes devront se mobiliser.

Avril 2023

Présenté par Marie-Christine Vanhems
Avec le concours de Laurence Monnet-Lepage
Crédit couverture : Adobe Stock
ISBN : 978-2-492245-11-4
Ne peut être vendu



CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL

Caen Abbaye aux Dames - CS 50523 - 14 035 CAEN Cedex 1 | 02 31 06 98 90

Rouen 5 rue Schuman - CS 21129 - 76 174 ROUEN Cedex | 02 35 52 56 30

ceser.normandie.fr