



L'augmentation des prix du logement a rejeté hors de la métropole, voire de l'aire urbaine des ménages qui supportent maintenant des coûts de transports de plus en plus lourds.

# Où se loger ? Le coût des déplacements va s'en mêler

**RÉSUMÉ** > *Faute de logements neufs, les prix ont grimpé et repoussé loin de Rennes, au prix de coûteux déplacements, les populations de jeunes actifs. Pour contrecarrer ce mouvement, un ambitieux programme local de l'habitat, discuté avec chaque commune de la métropole, a commencé à avoir des effets et à diffuser une nouvelle vision de la ville. La crise économique amène aujourd'hui à le corriger. Surtout, la raréfaction de l'énergie et le changement climatique vont sonner le glas de l'étalement urbain.*



TEXTE > **LAURENT GIVORD** et **ISABELLE DE BOISMENU**

Il semble loin ce temps, juste après la Seconde Guerre mondiale, où la Bretagne se dépeuplait avec une forte émigration des jeunes qui trouvaient peu d'emplois en dehors de l'agriculture ou de la pêche. En quelques décennies, la région a connu une mutation démographique liée à de nombreux facteurs, l'attractivité littorale, le désenclavement routier et l'évolution industrielle qui l'a accompagné. Mais elle n'est pas sans rapport avec la polarisation des villes comme moteur du développement. Elles ont connu une croissance importante, en particulier l'agglomération rennaise qui, en une génération, passe du statut de petite ville tertiaire à celui de métropole.

L'aire urbaine<sup>1</sup> rennaise connaît depuis trente ans l'un des plus forts taux de croissance de France. Son dynamisme repose sur des politiques de maîtrise publique de l'aménagement, engagées dès les années 50 par Henri Fréville et poursuivies par Edmond Hervé. Celles-ci conduisent à la création d'un modèle spatial original, ce-

Laurent Givord est le directeur de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération rennaise (Audiar).  
Isabelle de Boismenu, architecte-urbaniste et sociologue, est directrice d'études à l'Audiar.

1. Une aire urbaine est un territoire où au moins 40 % des actifs de chaque commune travaillent dans une autre commune de l'aire urbaine.





La construction était devenue très insuffisante à Rennes Métropole

lui de la ville-archipel, fondé sur le développement de communes insérées dans un réseau multipolaire.

### Une tendance à la ségrégation

La croissance ne se répartit pas de manière uniforme sur le territoire. Alors que la concentration des emplois, en cœur d'agglomération, s'intensifie, l'habitat au contraire essaime sur une zone de plus en plus étendue. Cette tendance, commune aux grandes métropoles, est facilitée à Rennes par l'étoile routière qui dote l'agglomération d'un atout exceptionnel mais constitue en même temps un levier d'élargissement du bassin d'habitat.

Dans les années 90, la croissance était principalement portée par les communes périphériques du district mais dans la dernière période 1999-2006, avec l'élargissement du bassin d'habitat, une inversion s'est produite. La construction est devenue très insuffisante à Rennes Métropole (2 360 logements par an contre 3 300 dans la décennie précédente). De ce fait, la périphérie lointaine, au-delà de Rennes Métropole, a connu une expansion sans précédent alors que la croissance ralentissait<sup>2</sup> dans l'agglomération elle-même.

En effet, l'offre neuve a manqué et les prix des logements ont grimpé de moitié entre 2002 et 2006 (en euros constants). Cette évolution, en décalage grandissant avec celle des salaires, érode au fil du temps l'accessibilité à l'habitat pour bon nombre de ménages. La plupart des jeunes actifs, lorsque leur famille se stabilise et qu'ils aspirent à la propriété, souvent en maison individuelle, sont conduits à s'éloigner du cœur de métropole pour bénéficier de prix moins élevés ce qui entraîne pour eux des coûts de déplacements importants<sup>3</sup>.

C'est dans ce contexte de crise que s'ouvre la réflexion sur le Programme local de l'habitat (PLH<sup>4</sup>) de Rennes Métropole. L'insuffisance de production de logements dans les communes de l'agglomération provoque une série d'effets en cascade. Outre l'éloignement des jeunes ménages actifs, c'est la mise en danger de la cohésion sociale du territoire, par une accentuation de la ségrégation entre centre et périphérie<sup>5</sup>.

À moyen terme, cette situation pourrait même enrayer le développement économique du territoire s'il s'avère qu'il n'est plus en mesure d'accueillir les ménages dont son activité a besoin.

### Une grande continuité depuis 25 ans

Ces difficultés apparaissent malgré une politique volontariste, en matière d'habitat, menée depuis longtemps. Dès 1978, le « Dossier Habitat » intègre cette thématique structurante à la réflexion sur le premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). C'est ensuite la mise en place, au niveau districte, d'une « politique de l'habitat » en 1983 puis d'une « mission habitat » et la signature d'un premier PLH en 1995. Ce document vise principalement à rééquilibrer l'offre de logements, en particulier sociaux, et à renforcer les dispositifs de solidarité. Déjà, il prévoit que chaque commune doit construire au moins 25 % de logements locatifs sociaux.

La continuité de ces politiques a produit des effets sur le territoire et les chiffres démontrent clairement des résultats en termes de mixité sociale par exemple. Même si l'écart entre les plus riches et les plus pauvres reste élevé, il l'est moins qu'ailleurs<sup>6</sup>.

De même, la diffusion du logement social dans les communes périphériques est bien meilleure que dans beaucoup d'autres agglomérations. Dans les années 90, le poids des logements collectifs et sociaux double dans les communes périphériques du district. Cependant, globalement dans ces communes, la part des livraisons de logements sociaux reste bien en deçà de l'objectif fixé (14 % entre 1997 et 2002 contre 25 %).

### Un PLH ambitieux

Les dangers de l'emballlement du marché immobilier sont clairement perçus par les élus de Rennes Métropole et les ambitions énoncées sont à la hauteur des enjeux<sup>7</sup>. Il

Les prix ont grimpé de moitié entre 2002 et 2006

La cohésion sociale était en danger

2. Respectivement + 2,55 % et + 1,58 % soit pratiquement l'inverse des taux de croissance de la période 1990-1999.

3. Cette facture peut aller jusqu'à 300 €/mois et entraîner un taux d'effort cumulé logement + transport pouvant atteindre 45 % des revenus. Cf. note Audiar : Taux d'effort cumulé logement et transport chez les accédants à la propriété. Mai 2006.

4. Le PLH est un outil de prévision et de programmation, établi pour une durée de six ans minimum. Il a pour objectif de répondre aux besoins des habitants en termes de logements et d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre entre les communes concernées. À ce titre, il constitue un instrument opérationnel destiné à favoriser la mixité sociale et les actions de renouvellement urbain. *Le moniteur*, fiche pratique, 24 juin 2005.

5. Rennes accueille les plus modestes dans son parc HLM et des ménages aisés, les communes autour de Rennes (jusqu'à 15 km) accueillent les revenus élevés ou moyens ; les accédants à la propriété à revenus modestes s'installent à plus de 20 km de Rennes. cf. Note Audiar décembre 2008.

6. Cf. le Baro Métropole sur la dispersion des revenus par commune (septembre 2009). Rennes Métropole - Audiar.

s'agit de maintenir l'attractivité économique en rendant possible l'accueil des jeunes actifs. Mais cela doit se conjuguer avec « deux valeurs fondamentales introduites dans le projet d'agglomération dès 1992, la solidarité et la qualité de vie, conçues à la fois comme des objectifs et des moteurs du développement »<sup>8</sup>. Ceci implique de garantir l'accès au logement pour les plus démunis mais aussi de répondre aux besoins d'habitat des personnes âgées dont le nombre devrait croître considérablement dans les prochaines années. Enfin, la préservation de l'espace naturel, emblématique de la qualité de vie rennaise pour ses habitants, est reconnue comme une nécessité.

De ces ambitions découle l'objectif de construire 4 500 logements par an, dont la moitié de logements aidés pour répondre au devoir d'accueil de tous les ménages, notamment ceux les plus en difficulté, et tenter ainsi de rapprocher l'habitat de l'emploi. La mixité sociale est également recherchée dans chaque opération, via une diversité et une qualité des formes urbaines dans une économie d'espace.

Toutes les communes sont concernées : chacune doit s'engager à respecter ces règles, globalement sur son territoire et dans chaque opération<sup>9</sup>.

### La contractualisation, marque de fabrique du PLH

Reste le comment ? Dans le précédent PLH déjà, les communes s'étaient engagées à l'unanimité à produire 25 % de logements sociaux, mais, comme on l'a vu, les objectifs globaux n'avaient pas été atteints. En effet, au sein de Rennes Métropole, ce sont les communes qui sont compétentes en matière d'urbanisme ; c'est sur elles que repose la décision de lancer ou non des projets. Or, faute de moyens pour mener des opérations de plus en plus complexes et face aux inquiétudes de leurs administrés, les communes n'ont réalisé que partiellement leurs engagements.

L'enjeu est donc moins stratégique qu'opérationnel. Il s'agit non seulement de convaincre chacun des 37 maires de l'agglomération du bien fondé des orientations prises mais surtout de s'assurer qu'il prendra sa part à l'effort collectif.

Cela passe par la contractualisation, véritable innovation du PLH<sup>10</sup>. Il s'agit d'un contrat « *donnant – donnant* ». S'il est demandé aux communes de s'engager sur des programmations chiffrées, déclinant à leur échelle des objectifs globaux, la contrepartie apportée par Rennes

Métropole est conséquente, en premier lieu en termes financiers « *puisque Rennes Métropole intervient lourdement, à hauteur de 40 millions d'euros par an sur la politique de l'habitat*<sup>11</sup> ». Cela concerne en particulier la production de logements locatifs sociaux et intermédiaires mais également des prestations, à la demande des communes, aussi bien pour des études que des négociations foncières. Enfin, l'ingénierie technique de la métropole est mise à la disposition des communes pour leur apporter le soutien nécessaire dans la mise en œuvre des opérations par le biais de référents, urbanistes territoriaux.

La contractualisation avec chacune des communes a nécessité une période d'intense communication pour faire en sorte que l'objectif soit partagé et que tout le monde y adhère. Le nouveau PLH, voté en 2005, a consacré deux années de concertation et quelque 130 échanges directs ou rencontres impliquant l'ensemble des élus mais aussi des partenaires.

### Une nouvelle vision du périurbain

Un bilan à mi-parcours donne la mesure des effets produits par le dispositif mis en place. Après une montée en charge progressive, l'objectif quantitatif a été atteint en 2008 avec 4 600 logements livrés contre 2 360 en moyenne entre 1999 et 2005<sup>12</sup>.

En termes qualitatifs, même s'il est très difficile d'inverser en quelques années les tendances lourdes, en particulier la localisation des jeunes familles avec enfants en périphérie lointaine, il est évident que la mixité est désormais mieux

7. Adopté le 23 juin 2005, le PLH spécifie six ambitions prioritaires : 1/ Préserver l'attractivité de Rennes Métropole ; 2/ Combattre la hausse des prix de l'immobilier et des loyers ; 3/ Accueillir les jeunes actifs ; 4/ Maintenir et développer l'accès au logement des plus démunis ; 5/ Proposer des solutions adaptées aux personnes âgées ; 6/ Économiser l'espace

8. Éditorial de Ph. Tourtelier in *De la ville archipel aux nouvelles formes urbaines*. Audiar, Pays de Rennes et Rennes Métropole. Octobre 2007

9. Un objectif quantitatif annuel de livraison de logement équivalent à 6 % du parc de résidences principales de 2003 ; la production de 50 % de logements aidés dans les opérations d'urbanisme (25 % de locatifs sociaux et 25 % en accession aidée ou locatif intermédiaire). La diversification des formes urbaines : 50 % de collectifs ou semi-collectifs ; pas plus de 20 % des logements sur des terrains supérieurs à 350 m<sup>2</sup>

10. Le PLH peut proposer une répartition spatiale de production de logements, qui se traduit par des fiches de programmation élaborées avec les communes faisant ensuite l'objet d'une contractualisation dans le cadre de conventions d'application entre l'agglomération et les communes.

11. D. Delaveau, *Le Moniteur*, 12 juin 2009.

12. 36 contrats signés avec les communes et 48 opérations conventionnées sur 28 communes. 33 Zac en place et 37 en préparation sur l'ensemble de Rennes Métropole.

L'objectif est de construire 4 500 logements par an, dont la moitié de logements aidés

Il s'agit de s'assurer que chacun des 37 maires de la métropole prendra part à l'effort collectif.





L'objectif quantitatif a été atteint.  
La mixité est mieux assurée.  
La demande de logements sociaux a baissé de 18 %

assurée dans les nouveaux programmes. Le nombre de logements locatifs sociaux en chantier qui était tombé à 400 par an entre 1999 et 2005 a approché les 1 200 en 2008. Le rééquilibrage géographique est également patent puisque plus de 60 % des livraisons le sont en dehors de Rennes alors que la périphérie compte aujourd'hui moins de 20 % du stock de logements locatifs sociaux de l'agglomération.

Enfin, cette production a eu des effets concrets sur le terrain, notamment en termes de pression sur la demande de logements sociaux qui, même si elle reste encore élevée, a baissé de près de 18 % au cours des dernières années<sup>13</sup> alors qu'au contraire, elle n'a jamais été aussi tendue en France. On observe également des effets induits sur le marché du logement, avec une progression des loyers qui se ralentit et se situe en deçà des niveaux enregistrés dans la plupart des grandes villes<sup>14</sup>.

Au-delà des chiffres, cette intense mobilisation a eu des effets beaucoup plus profonds qui touchent à la représentation même du périurbain. Il n'y a pas si longtemps et à quelques exceptions près, le pavillon sur grand terrain était le modèle dominant pour ne pas dire unique dès lors que l'on avait franchi la rocade.

Depuis les années 90, mais de façon beaucoup plus intense avec le PLH, se sont réalisées des opérations où les questions de densité et de diversité des formes urbaines ont été requestionnées. Des élus et une population, a priori réticente ou en tout cas inquiète, sont en passe de s'approprier un nouveau modèle de ville. Les communes changent progressivement de visage et de nouveaux habitants arrivent. Même si cela nécessite « un débat permanent sur la ville pour qu'anciens et nouveaux habitants trouvent leur place et se forgent une identité commune », comme l'affirme Philippe Caffin, maire de Bruz.

Les réponses apportées par le PLH semblent avoir en grande partie prouvé leur pertinence. Cependant, à mi-parcours, quelques insuffisances justifient une évolution du dispositif et, à plus long terme, des modifications plus profondes sont sans doute à prévoir en fonction des enjeux énergétiques et environnementaux.

### Neuf ans au lieu de sept

Si l'objectif quantitatif de 4 500 logements livrés a bien été atteint en 2008, la montée en charge a été un peu plus longue qu'espérée et la crise financière a entraîné un coup de frein brutal pour le secteur privé. Par ailleurs, si l'objectif

de logements locatifs sociaux est bien atteint, ce n'est pas tout à fait le cas pour l'accession aidée et le locatif intermédiaire (PLS<sup>15</sup>). De même, l'offre privée est essentiellement située dans une gamme de prix élevés et il manque une offre intermédiaire à prix moyens (autour de 2 400 à 2 600 €/m<sup>2</sup>). Enfin, l'objectif d'économie d'espace a trop souvent été interprété uniquement par la réalisation de collectifs et pas assez sous la forme d'habitat intermédiaire ou de lotissements denses, sans doute beaucoup mieux adaptés à l'accueil de jeunes familles avec enfants.

Ces constats conduisent aujourd'hui Rennes Métropole à ajuster, à la marge, certains dispositifs du PLH. Les adaptations qui devraient être votées au printemps prévoient notamment de prolonger de deux ans le PLH en répartissant donc, sur neuf ans au lieu de sept, l'objectif quantitatif, pour tenir compte de la crise. En outre une plus grande souplesse sera offerte pour atteindre l'objectif de compacité de l'habitat en s'appuyant sur les prescriptions du Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

### Énergie plus chère, réchauffement : il faudra moins se déplacer

Les élus ont clairement manifesté qu'ils entendent prendre leur part de responsabilité dans la lutte contre les changements climatiques<sup>16</sup>. Mais il faudra peut-être aller encore plus vite. Quelle serait la situation du territoire si la raréfaction des ressources en pétrole faisait flamber le prix de l'essence ? Marc Wiel<sup>17</sup> imagine le scénario suivant<sup>18</sup> : « Il n'y aurait plus du tout de phénomène d'encombrement, les employeurs se concerteraient activement avec les pouvoirs publics pour définir des transports de ramassage en transports collectifs rapides en bus sur les au-

13. 12 500 demandes enregistrées sur la liste d'attente en 2003 ; elles ne sont plus que 10 300 en 2008

14. Cf. *Le Marché locatif privé en 2008-2009*. Audiar Août 2009. Les loyers moyens à Rennes Métropole progressent moins vite que dans toutes les grandes agglomérations de province, même si l'agglomération reste encore parmi les villes les plus chères.

15. Logements locatifs à financement privilégié où les loyers sont plafonnés à un niveau moyen.

16. 30 communes sont signataires de la convention des maires pour le climat qui décline localement les objectifs définis aux niveaux national, européen et mondial (protocole de Kyoto) ; il s'agit, d'ici 2020, de réduire d'au moins 20% les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie.

17. Marc Wiel : Ingénieur de l'École centrale de Paris, urbaniste, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Brest (1981-2001).

18. Conférence prononcée à Rennes, dans le cadre du groupe de travail Formes urbaines le 23 septembre 2005 : *Quelle organisation de la mobilité avec un développement plus durable de la Ville ?*

Mais des insuffisances justifient une évolution du dispositif

toroutes ou voies express existantes. La pression urbaine deviendrait maximale à proximité des arrêts de ce réseau redéployé et justifierait une densification de l'habitat et des services sur quelques pôles périurbains ».

Cette vision est sans doute schématique. Elle a en tout cas l'intérêt d'inviter à intégrer les défis environnementaux à la réflexion. Dans la configuration de la ville-archipel, largement organisée par la voiture, l'éloignement est pénalisant pour les ménages aux plus faibles ressources. Cet obstacle risque de devenir insurmontable si le prix de l'essence était multiplié par quatre ou cinq. Dans cette perspective, on peut se demander s'il sera demain raisonnable de construire des logements là où il faut nécessairement deux voitures par ménage pour se déplacer ?

Le sursaut indispensable qu'a constitué le PLH était un pari ambitieux. Il nécessitait la mobilisation de tous pour répondre à l'urgence. À l'avenir, le développement devrait être plus polarisé. Dans le scénario proposé par Marc Wiel, tout ou presque repose sur l'idée que moins d'une dizaine de communes accueilleront l'essentiel du développement de l'agglomération. La diminution des déplacements routiers passe par une ville plus dense et plus compacte, avec des logements plus proches des équipements, le tout très bien desservi par des transports en communs performants. La consolidation d'un maillage cohérent de bourgs et de villages devient un enjeu majeur pour s'adapter à l'évolution des contraintes énergétiques et climatiques. Ce modèle répond en outre aux évolutions démographiques, notamment au vieillissement de la population. Il est aussi le gage d'une qualité de vie renforcée et d'espaces urbains plus attractifs et mieux valorisés.

Répondre localement à ces enjeux rend également incontournable, outre l'amélioration des performances thermiques des bâtiments, la mise en cohérence entre l'urbanisme et les transports. Cela nécessite pour chaque commune la capacité à se projeter au-delà de son territoire, et, ensemble, trouver des réponses autant quantitatives que qualitatives pour un développement urbain à l'échelle du « bassin de vie ». Cela conduit à un développement « hiérarchisé » autour de quelques pôles structurants, tels ceux prévus au SCoT. La question est alors d'inventer les règles selon lesquelles décliner cette différenciation territoriale de façon équitable<sup>19</sup>.

## Des temporalités différentes à réconcilier

La juxtaposition de politiques sectorielles et la multiplicité des acteurs chargés de les mettre en œuvre ne facilitent pas le développement de « territoires robustes et désirables »<sup>20</sup>. Le développement durable oblige à croiser les approches pour tirer parti des dynamiques et celle du PLH est forte. Mais, ne nous le cachons pas, cela oblige également à affronter les contradictions.

C'est sans doute la raison pour laquelle l'articulation entre les préoccupations sociales et environnementales est généralement faible parce qu'elles font appel à deux horizons de temps différents : le court et le long termes. Il s'agit de « satisfaire les besoins pour aujourd'hui, notamment, des plus démunis, tout en permettant aux générations futures de satisfaire les leurs »<sup>21</sup>.

Pour autant, cette contradiction n'est pas indépassable, mais cela suppose de prendre en compte la notion de temps pour pratiquer des arbitrages et faire évoluer les objectifs par étapes et corrections successives selon une « démarche apprenante ».

Il faudra prendre en compte les défis environnementaux.

La diminution des déplacements routiers passe par une ville plus dense et plus compacte.

19. M Wiel suggère de chercher la solution du côté de la fiscalité arguant du fait que « celui qui décide de la densité effective, ce n'est ni le maire ni l'urbaniste, mais celui qui décide du coût de la mobilité ». De ce fait, il faut taxer le degré d'incohérence entre habitat et emploi. Plusieurs modalités sont envisageables, en modulant selon les lieux, les taxes existantes sur les ménages et celles sur les entreprises.

20. Terminologie proposée par France nature environnement

21. Selon la définition du sommet de développement durable de Bruntland

**SCoT** : Schéma de cohérence territoriale. Le SCoT est un document qui organise le développement du territoire. Il détermine les espaces qui accueilleront des logements, des entreprises, des équipements et les lieux à protéger. Une fois adopté, il s'impose à tous les plans (urbanisme, déplacements, logements) des communes membres du SCoT. Le SCoT du Pays de Rennes rassemble 64 communes et 415 000 habitants (Rennes Métropole, et communautés de communes du Pays de Châteauaugiron, du Pays de Liffré et du Val de l'Ille).

**PLU** : Plan local d'urbanisme. Le PLU a remplacé le plan d'occupation des sols depuis la loi « Solidarité et renouvellement urbain », dite loi SRU, du 13 décembre 2000. Il est l'expression du projet urbain d'une commune ou d'une communauté de communes et définit la destination générale des sols et les partage en différentes zones : zones urbaines, à urbaniser, zones agricoles et naturelles. Il comporte un Projet d'aménagement et de développement durable (Padd).

**PLH** : renforcé par la loi Solidarité et renouvellement urbain, le Programme local de l'habitat détaille des objectifs et des moyens d'action pour répondre aux besoins en logements d'une commune ou d'un groupement de communes et assurer entre les territoires une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Le PLH donne délégation de l'État pour décider de l'attribution des aides à la pierre.

