

LOGEMENT SOCIAL, FONCIER INDUSTRIEL ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : ENJEUX ET PERSPECTIVES



Commission Aménagement Attractivité du territoire et Cadre de Vie

Rapporteur : Pierre ALLARY

Rédacteurs : Olivier MINELLI, Frédéric BOSSARD, Robin HAMADI, Serge LERDA, Nicolas MURISASCO, Pierre ALLARY, Caroline OROFINO, Patrick MILLAN, Roger MONGEREAU, Clarisse BAINVEL, Eric BRASSART

Membres de la Commission CAACV :

Dominique ABADIE, Pierre ALLARY, Clarisse BAINVEL, Charlie BARLA, Pierre BELTRAME, George BERAUD, Eric BERTON, Sandrine BORDIN, Michel BOUBILA, Mustapha BOUHAYATI, Eric BRASSART, Valérie CARBONNE, Béatrice CHABANNES, Vincent COLONNA D'ISTRIA, Gilles COLLOMB, Michel CORDIER, Jean-François DUWAT, Frédéric DAGNET, Maxime DUCOULOMBIER, André DURBEC, Hervé ESTAMPES, Valérie FEDELE, Nathalie FENOUIL, Pascal FRIQUET, Grégorio FUSCHILLO, Jean-Michel GARDANNE, Jean-Pierre GAUDIN, Vincent GAY, Stéphane GHIO, Jean-Pierre GROSSO, Robin HAMADI, Aude LANTENOIS, Serge LERDA, Hervé MARTEL, Pierre MAZELLA, Olivier MINELLI, Roger MONGEREAU, Nicolas MURISASCO, Daniel NAHON, Caroline OROFINO, Jacky PELISSIER, Sylvie PLUNIAN, Roland RIZOULIERES, Jean ROATTA, Jean-Paul ROCH, Tony SESSINE, Patrick SIRI, Thomas TAGNATI, Alain REI, Marc VENAUT, Philippe YZOMBARD

Dans le contexte actuel, où l'urbanisation rapide, les tensions sur le marché immobilier et les exigences environnementales sont de plus en plus pressantes, le logement social, le foncier industriel et l'aménagement du territoire apparaissent comme des priorités majeures pour les collectivités locales et les acteurs publics. Le département des Bouches-du-Rhône, confronté à une demande accrue de logements sociaux et à des défis en matière d'industrialisation, est un exemple typique des problématiques qui se posent à l'échelle nationale. Face à ces défis, il devient indispensable de repenser les politiques de logement, d'optimiser l'utilisation des terrains disponibles, et de développer une approche cohérente d'aménagement territorial.

Ce rapport vise à fournir un éclairage sur ces problématiques en se concentrant sur trois thématiques principales : le logement social, le foncier industriel et le rôle des collectivités locales dans l'aménagement du territoire. En s'appuyant sur les données disponibles et les constatations issues des réunions et des documents d'analyse, ce rapport propose un état des lieux détaillé de chaque thématique, identifie les enjeux spécifiques auxquels elles sont confrontées, et formule des recommandations pour répondre aux défis actuels de manière durable et efficace.

1. DEFINITION DES THEMATIQUES ABORDEES

Les problématiques abordées dans ce rapport couvrent trois domaines clés qui, bien qu'interconnectés, nécessitent chacun une attention particulière en raison de leurs caractéristiques et de leurs impacts sur la société et l'économie.

Le Logement Social

Le logement social est un secteur fondamental pour la cohésion sociale et l'inclusion des ménages à faible revenu. Dans les Bouches-du-Rhône, la question du logement social est particulièrement critique en raison de la demande élevée, de l'insuffisance de l'offre et des difficultés croissantes d'accès à un logement abordable pour une grande partie de la population. En tant qu'élément clé de la politique de logement, le logement social vise à répondre aux besoins des ménages les plus modestes, tout en favorisant la mixité sociale et en contribuant à la stabilité des quartiers.

Le logement social ne se résume pas à une simple fourniture de résidences abordables ; il participe activement à la structuration des villes et au bien-être des communautés. Il représente un pilier pour les politiques publiques en matière d'habitat, avec un rôle central dans l'intégration sociale et l'équité économique. En raison de son importance économique, le secteur du logement social est aussi l'un des plus réglementés et des plus soutenus financièrement, avec des subventions et des aides importantes accordées par les collectivités locales et l'État. Cependant, la production de nouveaux logements sociaux est limitée par des obstacles financiers, administratifs, et fonciers, d'acceptabilité, qui freinent son expansion et ne permettent pas de satisfaire entièrement la demande. Le logement social constitue donc un sujet essentiel dans la réflexion sur le développement urbain et l'aménagement du territoire.

Le Foncier Industriel

Le foncier industriel se réfère aux terrains spécialement alloués pour des activités industrielles et productives, essentielles pour le développement économique et la création d'emplois. En France, et particulièrement dans le département des Bouches-du-Rhône, le besoin en terrains industriels est en forte croissance, notamment en raison de la politique nationale de réindustrialisation et du regain d'intérêt pour la production locale. Cependant, ce besoin est confronté à des contraintes importantes : la rareté des terrains disponibles, les politiques de sobriété foncière qui limitent l'artificialisation des sols, et les conflits d'usage avec d'autres types de foncier, tels que le résidentiel et l'agricole.

Le foncier industriel est une ressource stratégique, indispensable pour attirer et maintenir des entreprises sur le territoire. Il répond à des besoins spécifiques en termes d'accessibilité, de proximité avec les infrastructures logistiques, et de compatibilité avec des activités qui peuvent parfois générer des nuisances (bruit, pollution). Or, le manque de terrains adaptés aux activités industrielles et les coûts élevés des parcelles disponibles freinent les projets d'implantation ou d'expansion de nombreuses entreprises. Dans ce contexte, le foncier industriel représente un enjeu majeur pour les politiques de développement économique, et des efforts concertés sont nécessaires pour optimiser son utilisation et répondre aux besoins des entreprises sans compromettre les ressources naturelles.

Rôle des Collectivités Locales et Aménagement du Territoire

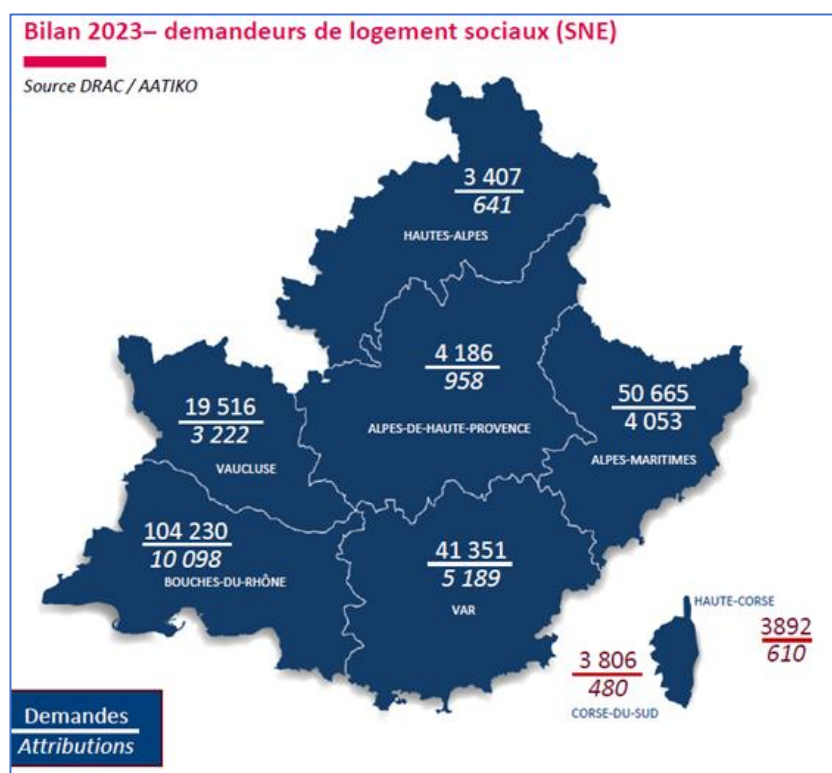
Les collectivités locales, et plus particulièrement le Département des Bouches-du-Rhône, jouent un rôle central dans la gestion des politiques de logement, de foncier industriel et d'aménagement du territoire. En tant qu'acteurs publics de premier plan, elles ont pour mission de réguler l'utilisation des sols, de subventionner les projets de construction et de rénovation, et de garantir l'équilibre entre le développement économique, la préservation des ressources naturelles et le bien-être de la population. Les collectivités doivent adopter une approche globale qui tient compte des besoins spécifiques des territoires tout en respectant les contraintes environnementales et sociales.

L'aménagement du territoire englobe des enjeux complexes, incluant la planification de l'urbanisation, la gestion des infrastructures et la mise en place de politiques publiques favorisant la durabilité. Les collectivités locales sont également responsables de la coordination entre les différents acteurs – publics et privés – pour assurer la cohérence des projets et éviter les conflits d'usage des terrains. Dans les Bouches-du-Rhône, où la densité de population et l'urbanisation croissante exercent une forte pression sur les ressources foncières, le rôle des collectivités est encore plus crucial pour orchestrer un développement harmonieux et équitable. Elles doivent non seulement gérer les priorités immédiates, comme la pénurie de logements sociaux et la demande en foncier industriel, mais aussi anticiper les besoins futurs pour construire un territoire durable, attractif et inclusif.

Ces trois thématiques – logement social, foncier industriel et aménagement du territoire – sont intrinsèquement liées et interagissent pour façonner le cadre de vie, les opportunités économiques et la durabilité des régions. Chacune de ces thématiques a ses propres enjeux et besoins spécifiques, mais toutes partagent un objectif commun : créer un territoire qui soit à la fois économiquement dynamique, socialement équitable et écologiquement durable.

2. ÉTAT DES LIEUX

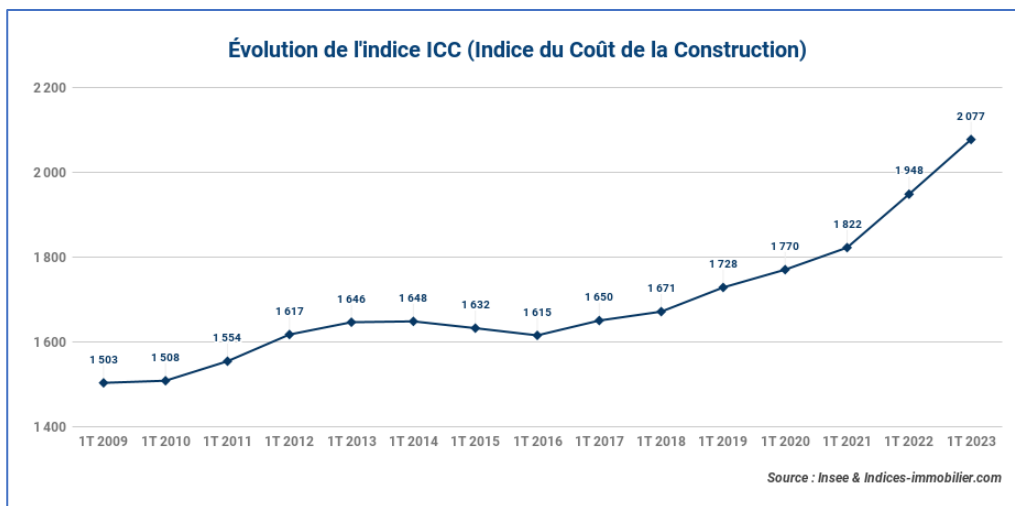
Les défis du logement social dans les Bouches-du-Rhône



Le logement social dans les Bouches-du-Rhône est confronté à une crise sans précédent, illustrée par un déséquilibre profond entre une demande croissante et une offre insuffisante. Actuellement, plus de 100 000 personnes sont en attente d'un logement social, alors que la capacité annuelle de production stagne à environ 2 300 unités pour un besoin estimé à 6 500 logements. Cette situation, aggravée par des obstacles administratifs et financiers, contribue à la précarité résidentielle et à une pression accrue sur le marché locatif privé, rendant les logements sociaux essentiels pour de nombreux ménages à faibles revenus.

Sources ARHLM

L'un des principaux freins à l'expansion du parc social réside dans la lenteur des processus administratifs, où il faut en moyenne 8.5 ans entre le moment d'obtention de l'agrément pour construire du logement social et la livraison du logement (donnée ARHLM). À cela s'ajoutent des défis financiers majeurs, comme l'augmentation de 20 % des coûts de construction depuis 2020, rendant les projets moins viables. Parallèlement, le déficit foncier et les difficultés à mobiliser des terrains constructibles limitent davantage l'offre disponible.



La qualité et le cadre de vie dans les logements sociaux posent également problème. Une grande partie du parc existant est vieillissante, avec des infrastructures énergétiques obsolètes (60 % fonctionnent encore au gaz) entraînant des charges élevées pour les locataires. Les résidents subissent également des problèmes de sécurité et d'isolement dans certains quartiers, ce qui nuit à l'attractivité des logements sociaux et alimente leur stigmatisation. Ces défis impactent directement les conditions de vie des locataires et nécessitent une approche globale pour moderniser, sécuriser et revitaliser ces espaces de vie.

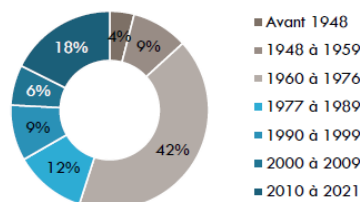
Un parc locatif social plutôt ancien

55 % du parc social départemental a été construit avant 1976 (près de 88 000 logements). L'ancienneté du parc est fortement liée à l'histoire, notamment aux mouvements migratoires suite à la guerre d'Algérie (1954 – 1962). Entre 1958 et 1975, le territoire a connu des pics importants de production et de mise en location de nouveaux logements sociaux (époque de construction des grands ensembles, puis arrêt de ce type de construction avec la signature de la circulaire Guichard en 1973).

Les logements les plus récents, datant de moins de 10 ans, représentent 16 % du parc actuel.

À l'échelle des villes centres, les logements construits avant 1975 représentent une part importante de l'ensemble des logements sociaux : 71 % à Arles, 65 % à Marseille, 55 % à Salon-de-Provence, contre seulement 35 % à Istres ou à Saint-Rémy-de-Provence.

Période de construction des logements sociaux dans les Bouches-du-Rhône

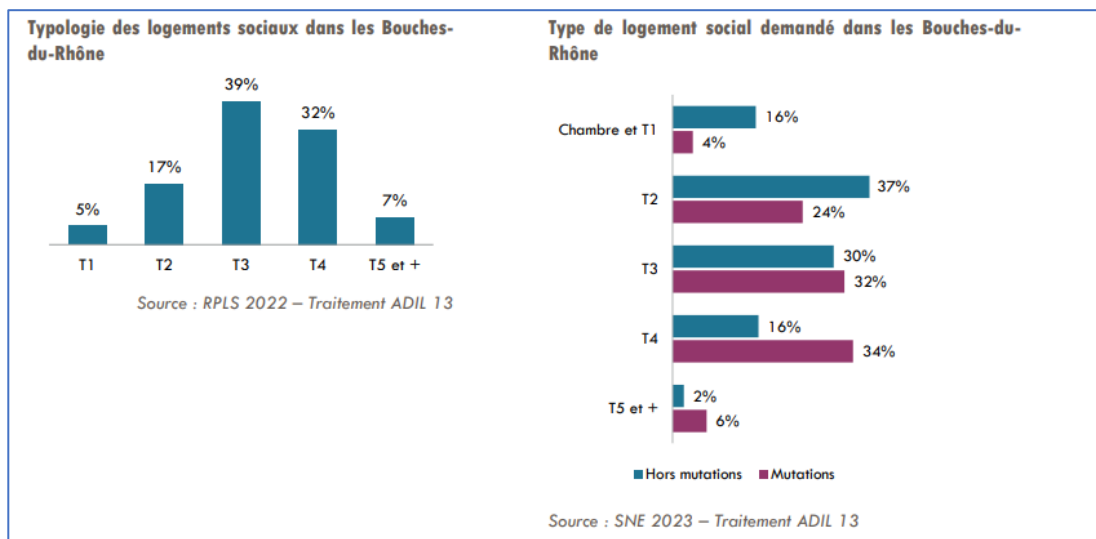


Source : RPLS 2022 – Traitement ADIL 13

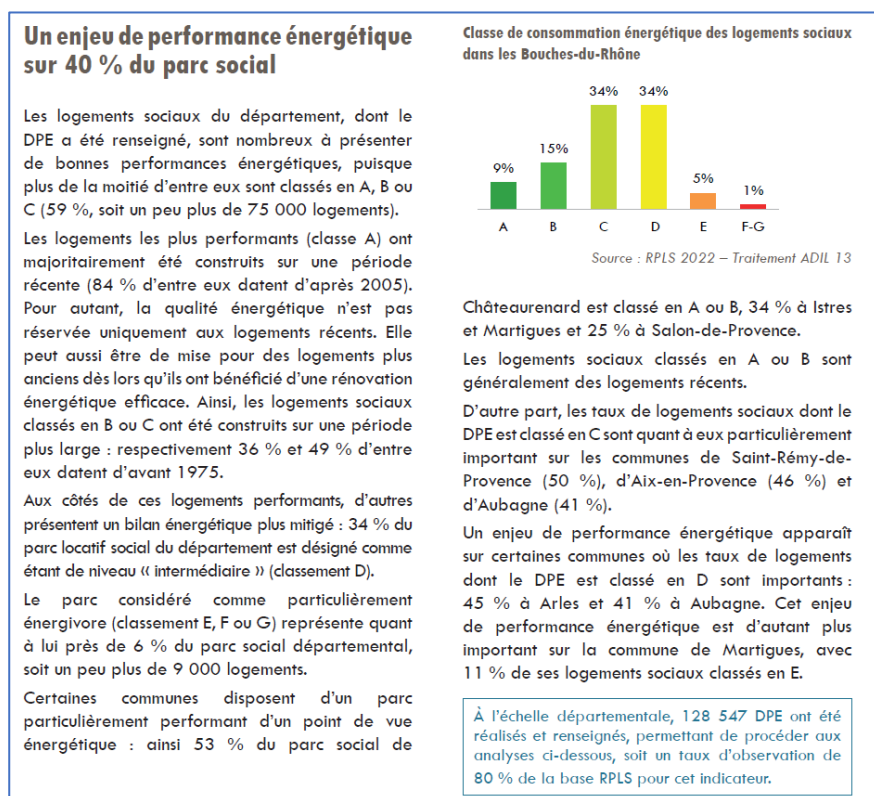
L'analyse des données sur la typologie des logements sociaux dans les Bouches-du-Rhône met en lumière une inadéquation entre l'offre et la demande. En effet, le graphique de gauche montre que la majorité des logements sociaux existants se concentre sur les T3 (39 %) et les T4 (32 %), tandis que les T1 et T2 représentent une part marginale de l'offre (respectivement 5 % et 17 %). À l'inverse, les graphiques sur la demande révèlent une forte sollicitation pour des T2 (37 % hors mutations).

Cette discordance souligne un désalignement structurel : une offre concentrée sur des typologies intermédiaires (T3 et T4) qui ne répond pas à la forte évolution de la demande en petits logements

(T1, T2). Cela pose des défis majeurs en matière de politique de logement, nécessitant une réévaluation de l'équilibre entre l'offre et les attentes des ménages demandeurs.



Enfin, la transition énergétique du parc social est une priorité incontournable face aux enjeux climatiques et aux contraintes réglementaires. Les rénovations nécessaires pour améliorer l'isolation thermique et réduire l'empreinte carbone représentent un défi financier de taille pour les bailleurs sociaux, mais elles sont indispensables pour alléger les charges des locataires et répondre aux objectifs environnementaux.



Dans ce contexte, il apparaît essentiel de repenser le logement social dans les Bouches-du-Rhône à travers une stratégie combinant augmentation de l'offre, modernisation des infrastructures, et respect des impératifs environnementaux, tout en répondant aux besoins sociaux et économiques des habitants. Cette approche intégrée permettra de renforcer la mixité sociale, d'améliorer le cadre de vie et de garantir un accès équitable au logement pour les ménages les plus vulnérables.

Les défis du foncier industriel dans les Bouches-du-Rhône

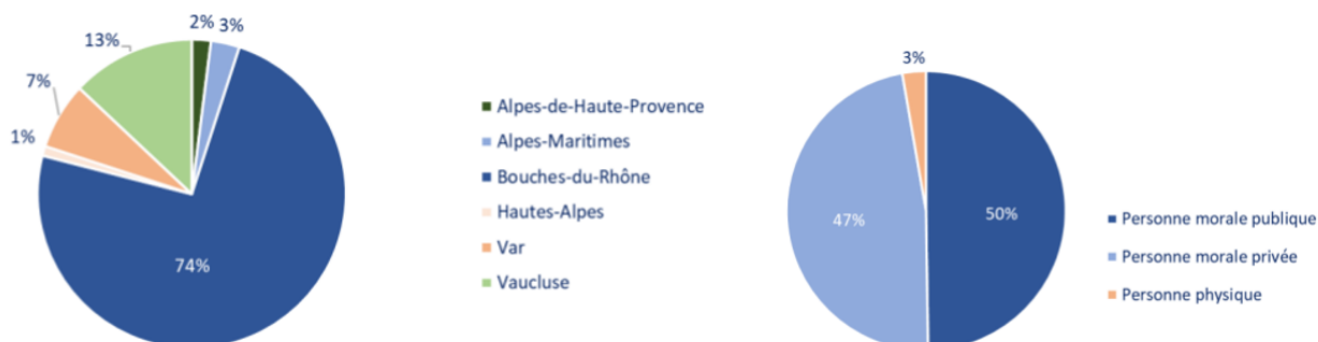
Le foncier industriel dans les Bouches-du-Rhône est devenu une ressource rare et stratégique, au croisement des impératifs de réindustrialisation et des contraintes imposées par les politiques de sobriété foncière. La raréfaction des terrains industriels disponibles, couplée à des coûts en forte hausse, crée un contexte de forte concurrence qui limite les opportunités d'expansion et de création pour les entreprises, notamment les PME. Ce phénomène est amplifié par la pression exercée pour préserver des espaces agricoles, naturels et mixtes, où cohabitent habitat, loisirs et activités économiques.

L'équilibre entre la réindustrialisation et la sobriété foncière constitue un défi majeur. La demande en terrains industriels croît rapidement, mais les réglementations environnementales et les restrictions sur l'artificialisation des sols freinent la mise à disposition de nouveaux espaces. Cette dualité illustre la difficulté de concilier les impératifs de croissance économique et de protection des ressources naturelles, une tension particulièrement sensible dans les zones urbaines denses des Bouches-du-Rhône. Par ailleurs, la dépendance aux infrastructures logistiques accentue les inégalités d'attractivité entre les zones industrielles. Des territoires comme Fos-sur-Mer, bien qu'essentiels à l'économie régionale, souffrent d'infrastructures parfois obsolètes ou inadéquates, ce qui décourage les entreprises en quête de réactivité et d'optimisation logistique.

Le coût élevé des terrains constitue un autre obstacle de taille. Les entreprises, notamment les PME, peinent à accéder aux terrains dans des zones stratégiques en raison de leur prix, ce qui limite leur capacité à s'implanter ou à étendre leurs activités. Cette situation freine non seulement le développement industriel mais réduit également les opportunités de création d'emplois locaux et d'attraction de savoir-faire dans la région.

Face à ces défis, le foncier industriel dans les Bouches-du-Rhône représente un enjeu clé pour le développement économique et l'attractivité du département. Il est essentiel de développer une approche intégrée combinant une gestion optimisée de l'espace disponible, l'amélioration des infrastructures logistiques, et des solutions pour rendre le coût du foncier plus accessible aux entreprises. Une telle stratégie pourrait permettre de répondre aux besoins croissants des entreprises tout en respectant les impératifs environnementaux et sociétaux.

Figure 39 – Répartition du foncier potentiellement mobilisable à moyen-long terme dans les ZA, par département (en ha)



Source : SUD Foncier éco, 2022.

Les défis des collectivités territoriales dans les Bouches-du-Rhône

Dans les Bouches-du-Rhône, les collectivités locales, en particulier le Département, jouent un rôle crucial dans la régulation, le financement et le soutien des initiatives de logement social et d'aménagement territorial. Elles s'efforcent d'adopter des politiques équilibrées qui favorisent le développement urbain tout en tenant compte des contraintes écologiques et économiques.

❖ Soutien financier et logistique pour le logement social

Les collectivités locales allouent une part importante de leur budget aux initiatives de logement social. En 2023, le Département des Bouches-du-Rhône a consacré une enveloppe de 20,5 millions d'euros pour soutenir divers projets liés au logement. Ce financement est destiné à encourager la production de logements sociaux dans les communes qui peinent à remplir leurs obligations en matière de mixité sociale, mais aussi à financer des projets de rénovation des copropriétés dégradées et des bâtiments énergivores. Cette intervention des collectivités est essentielle pour pallier les déficits de logements et garantir un accès au logement pour les ménages les plus vulnérables. Cependant, bien que ces financements soient substantiels, ils demeurent parfois insuffisants pour couvrir tous les besoins, et les collectivités doivent donc prioriser les projets les plus urgents.

Dans un contexte où les budgets sont de plus en plus contraints, les collectivités doivent cibler efficacement leurs dépenses et leurs subventions pour maximiser l'impact sur le territoire. Cela signifie qu'il faut prioriser les projets les plus urgents et développer des partenariats avec le secteur privé afin de partager les coûts et les risques.

❖ Gestion des recours et régulation des permis de construire

Les recours juridiques contre les permis de construire représentent un frein majeur au développement de projets de logements sociaux et industriels. Les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans la gestion de ces recours et dans l'accélération des procédures administratives pour limiter les retards. En mettant en place des stratégies pour réduire les contestations infondées, les collectivités peuvent permettre une accélération des projets de construction et garantir que les besoins en logement soient satisfaits de manière plus rapide. De plus, en soutenant les révisions des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les collectivités encouragent une densification urbaine raisonnée, ce qui permet une utilisation plus efficace du foncier disponible tout en répondant aux besoins de la population.

Les collectivités sont tenues de développer des plans d'urbanisme qui répondent aux besoins actuels tout en anticipant les besoins futurs, notamment en termes de préservation des ressources naturelles et de réduction de l'empreinte carbone. La planification territoriale doit prendre en compte la densification des zones urbaines pour réduire l'expansion des zones résidentielles sur les terres agricoles et naturelles. Cette vision durable exige une coordination entre les différentes échelles territoriales des politiques locales, notamment en matière de logement, d'infrastructure, et de préservation de l'environnement.

❖ Encouragement des initiatives de rénovation énergétique

Les collectivités locales, en particulier le Département des Bouches-du-Rhône, sont également fortement engagées dans les initiatives de rénovation énergétique, un domaine crucial pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer la performance énergétique des logements et le confort des habitants. À travers le programme Provence Eco-Rénov, le Département soutient les travaux de rénovation énergétique des logements sociaux et privés, permettant ainsi aux ménages de réaliser des économies sur leurs factures d'énergie tout en contribuant aux objectifs de transition écologique. Ce programme inclut des aides financières pour les propriétaires privés et les organismes HLM, et favorise également les travaux dans les copropriétés dégradées, pour améliorer la durabilité du parc immobilier local.

❖ **Coordination avec les acteurs privés et optimisation des ressources**

Enfin, les collectivités locales jouent un rôle de facilitateur en coordonnant les différents acteurs impliqués dans les projets de logement et d'aménagement du territoire. Cette coordination est cruciale pour optimiser l'utilisation des ressources et pour éviter les redondances dans les initiatives. Par exemple, en collaborant avec les promoteurs privés, les collectivités peuvent mettre en œuvre des projets plus ambitieux et mieux adaptés aux besoins des populations locales, tout en minimisant les risques financiers et en maximisant l'impact des investissements publics.

3. FAIRE DES BOUCHES-DU-RHONE UN MODELE D'INNOVATION TERRITORIALE : LOGEMENT SOCIAL, FONCIER INDUSTRIEL ET AMENAGEMENT DURABLE

Dans un contexte de pressions croissantes sur le logement, le foncier et les ressources naturelles, le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône se trouve à la croisée des enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Afin de répondre efficacement à ces défis, il est crucial de développer une stratégie concertée et ambitieuse. Celle-ci devra concilier l'urgence sociale liée au logement, la nécessité de renforcer l'attractivité économique par un foncier industriel accessible et moderne, et l'impératif de durabilité dans l'aménagement du territoire.

Un cadre réglementaire au service du développement local

Le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône dispose d'un rôle essentiel dans la régulation et l'encadrement des initiatives de logement social, de développement industriel, et d'aménagement du territoire. Pour répondre aux besoins pressants, il est impératif de simplifier les démarches administratives en matière de construction et de reconversion des terrains. L'allocation de ressources supplémentaires (par exemple, introduire des plateformes numériques de suivi des projets pour faciliter la coordination) aux processus de validation des projets permettrait d'accélérer la délivrance des permis de construire et de lever certains reins bureaucratiques.

En collaboration avec les communes (ou avec les EPCI, comme la métropole AMP), le Département pourrait également travailler à la révision des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Ces révisions doivent encourager la densification urbaine, essentielle pour limiter l'étalement des zones résidentielles sur des terres agricoles ou naturelles, tout en facilitant la reconversion des terrains inutilisés en espaces productifs ou résidentiels.

Une cartographie stratégique pour mieux agir

Pour une gestion plus proactive du territoire, la cartographie du foncier disponible est une priorité. En identifiant à l'échelle du département et en classifiant les terrains adaptés au logement, à l'industrie ou à la préservation d'espaces verts, le Département pourrait offrir une vision claire des opportunités et encourager les investisseurs publics et privés à intervenir de manière coordonnée. Cette cartographie, régulièrement mise à jour et largement diffusée, renforcerait la transparence et la planification stratégique.

Par ailleurs, il est essentiel de surveiller les potentiels de changement d'usage des terrains et des bâtiments existants. Certaines friches industrielles, par exemple, pourraient être transformées après dépollution en logements ou en infrastructures publiques. Une telle anticipation permettrait d'optimiser l'utilisation des ressources foncières et d'éviter les pertes de valeur dues à des usages inadaptés ou sous-exploités.

Innovation et transition écologique

Le Conseil Départemental a un rôle crucial à jouer dans la promotion de solutions innovantes, en particulier dans les secteurs du logement social et du foncier industriel. La rénovation énergétique des logements sociaux, grâce à l'intégration de technologies, est une priorité. Ces initiatives permettront de réduire les coûts pour les locataires tout en diminuant l'impact environnemental des infrastructures existantes.

De même, la dépollution et le réaménagement des friches industrielles doivent devenir des projets pilotes exemplaires. Soutenues par des partenariats public-privé, ces actions allieront sobriété foncière et renforcement économique. Enfin, une accélération de la transition énergétique dans les infrastructures, tant résidentielles qu'industrielles, serait un levier pour positionner les Bouches-du-Rhône comme un territoire pionnier en matière de durabilité.

Une offre en infrastructures adaptée et proactive

L'attractivité et la compétitivité d'un territoire dépendent en grande partie de la qualité et de l'accessibilité de ses infrastructures. Le Conseil Départemental doit investir dans des réseaux de transport modernes et des services publics performants pour connecter efficacement les zones résidentielles et industrielles. Ces connexions fluides faciliteront la mobilité des habitants et des travailleurs, tout en renforçant l'attractivité des zones industrielles pour les investisseurs.

En parallèle, la modernisation des équipements communautaires et logistiques est essentielle pour répondre aux besoins croissants des habitants et des entreprises. Des infrastructures adaptées encourageront le développement économique tout en garantissant un cadre de vie de qualité pour les résidents.

Une communication claire et engageante

Pour combattre la stigmatisation associée au logement social, le Département doit organiser en partenariat avec les collectivités des événements, tels que des visites de quartiers modernisés ou des échanges avec les résidents. Ces initiatives permettront de promouvoir une image positive et inclusive, tout en montrant l'efficacité des actions menées. Enfin, en diffusant une vision cohérente et ambitieuse, le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône peut affirmer son positionnement en tant qu'acteur clé d'un développement harmonieux et durable.

Cette approche structurée et proactive permet au Conseil Départemental de répondre efficacement aux besoins actuels tout en anticipant les défis à venir, faisant des Bouches-du-Rhône un modèle en matière d'aménagement territorial et de valorisation des ressources.

CONSEIL DE PROVENCE

52 avenue de Saint Just
13004 MARSEILLE

Tel : 04 13 31 27 03

Mail : conseil.de.provence@departement13.fr

Site web : <https://www.departement13.fr/conseildeprovence/>