Houdan ou le périurbain au-delà des clichés

Au risque de déplaire à ses administrés, le maire de cette petite ville des Yvelines favorise l'installation de ménages modestes dans sa commune. Une politique audacieuse qui contribue à son renouveau économique

Située entre Paris et Dreux, Houdan (Yvelines) est une petite ville de 3 500 habitants au milieu des champs : 82 % de la surface communale est composée d'exploitations agricoles ou d'espaces naturels. Au sud de Mantes-la-Jolie et à l'ouest de Versailles, elle incarne ce qui est souvent qualifié de « périurbain ». A savoir de vastes espaces aux allures de campagne, où réside une population au mode de vie urbain, caractérisée par un rapport particulier au temps, à la mobilité et au travail. Plus de la moitié des actifs ayant un emploi vont chaque jour travailler dans une autre commune, principalement dans l'agglomération parisienne.

Comme l'explique le géographe Daniel Behar dans *Nouvelles relégations territoriales* (Benbassa E. et Attias J.-C., CNRS Ed, 2017), *« les territoires sont de plus en plus intégrés via des liens d'interdépendance »* : les métropoles sont réputées irriguer le pays en redistribuant leurs richesses, tandis que les territoires ruraux offrent une forte attractivité résidentielle. Cette attractivité du logement peut, lorsqu'elle est régulée et accompagnée, déboucher aussi sur une attractivité économique, comme le montre l'exemple de Houdan.

Pourquoi le choix de cette petite ville ? Le cas de la Communauté de communes du Pays houdanais a été longuement étudié par un groupe de chercheurs des universités de Paris Ouest-Nanterre La Défense, Paris-I-Panthéon-Sorbonne, Caen et de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) de l'Ile-de-France, dans le cadre d'une recherche financée par le Plan urbanisme construction architecture (PUCA), un organisme interministériel. Leur travail a montré combien, dans ce contexte périurbain de l'ouest francilien, *« l'espace périurbain fonctionne comme un espace de ressources, de proximités familiales, d'as-*

À Houdan, les HLM se fondent dans le paysage, conformément au souhait de la mairie (photo : mairie de Houdan)

cension sociale et de sécurisation par l'accession à la propriété ». Toutefois, alors que les stratégies d'installation des ménages privilégient généralement le voisinage de familles qui leur sont homogènes socialement, l'étude révèle un phénomène qui va à l'encontre de ce principe. Il arrive que des collectivités territoriales et locales, regroupées dans le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), recherchent des formes nouvelles de développement périurbain. Dans le cas du Pays Houdanais, plusieurs communes ont ainsi réussi à s'entendre pour diversifier leur parc de logements en favorisant l'habitat social. Autrement dit, pour construire du logement social à la campagne.

A Houdan, l'équipe municipale a cherché à faciliter l'accès au logement des ménages modestes sur son territoire. Pour quelles raisons ? *« La production du logement social n'est pas seulement un enjeu de solidarité, elle a aussi une utilité économique*, éclaire le sociologue Eric Charmes. *Les entreprises sont souvent sensibles à la cause du logement social car il permet d'accueillir la main-d'œuvre dont elles ont besoin. Il permet de réduire la pression sur les salaires, puisque les salariés acceptent plus facilement une moindre rémunération. Du point de vue des élus, le logement social rend donc le territoire plus attractif pour les entreprises, au même titre qu'une amélioration des transports. En outre, il favorise l'installation de familles plus jeunes, ce qui est essentiel pour revitaliser des communes vieillissantes. »*

« RESOLVABILISER LES GENS PLUTÔT QUE MULTIPLIER LES AIDES »

Convaincu de la nécessité d'agir au niveau intercommunal pour que cette politique soit efficace, Jean-Marie Tétart, maire (LR) de Houdan depuis 1995 et député de la 9e circonscription des Yvelines de 2012 à 2017, a piloté la création de la Communauté de communes du Pays Houdanais dès 1997, un regroupement dont il assura la présidence jusqu'en 2012. *« Quand on est, comme à Houdan, au milieu de la campagne, à 20 kilomètres de Dreux, 30 kilomètres de Mantes, et plus de 30 km de Plaisir, la ville a intérêt à ce que les 400 employés de l'hôpital ou ceux de la maison de retraite, majoritairement des petits salaires, habitent sur place »*, déclare l'élu. Les loyers dans le locatif privé tournent autour de 15 euros du mètre carré à Houdan. Ce qui fait 900 eu-

ros par mois pour un F3 de 60 m², quand le smic net dépasse à peine 1 100 euros. A Houdan, le salaire net moyen horaire des employés est de 11 euros. *« Plutôt que de multiplier les aides du centre communal d'action sociale, j'ai préféré resolvabiliser les gens »*, déclare M. Tétart.

C'est ainsi que la communauté de communes de Houdan a favorisé la création de logements sociaux, non pas en PLS (prêt locatif social, logement dit intermédiaire), mais en PLAI (prêt locatif aidé d'intégration). Autrement dit, Jean-Marie Tétart ne s'est pas contenté de créer des logements sociaux pour les classes moyennes, comme le font la plupart des maires en France, mais il a orienté son offre en direction des familles les plus modestes. Les catégories de logement varient en fonction des prêts et subventions accordées aux organismes pour leur production. En PLAI, les loyers sont les plus bas : entre 5 et 7 euros par mois du mètre carré. *« Quand vous faites passer quelqu'un de 15 euros à*

« SANS HLM, NOUS SERIONS RETOMBÉS À 2 000 HABITANTS »

Dès la naissance de la Communauté de communes du Pays Houdanais, le 1er janvier 1998, s'est posée la question d'adopter un schéma de développement réfléchi. Comment créer de l'emploi ? Où construire des logements ? Comment consommer moins de terres agricoles ? Les premières compétences attribuées à la communauté de communes ont été le développement économique, avec des zones d'activité. Les routes ont immédiatement été mises en commun. La gestion des ruissellements et l'entretien des rivières sont devenus communautaires, tout comme les activités liées au tourisme.

Pour des raisons démographiques, le logement social s'est aussi rapidement imposé comme un sujet nécessitant de jouer collectif. Houdan compte aujourd'hui 3 500 habitants. Sa population ne cesse de croître depuis 1936, mais lentement, et elle vieillit. Un Houdanais sur quatre est âgé de plus de 60 ans, une situation fréquente dans l'espace périurbain. En ruralité, l'absence de mixité sociale peut rapidement signifier la fermeture d'une école. Ainsi, à Houdan, le seul apport de population très jeune vient par le locatif. *« Il y a quarante ans, les jeunes couples primo-accédants s'installaient dans la partie pavillonnaire pour rester en moyenne dix-huit ans. Ceux qui arrivent aujourd'hui sont des second accédants : ils ont une trentaine d'années et des enfants de 8-9 ans. Ils sont probablement là pour moins longtemps »*, observe le maire de Houdan, Jean-Marie Tétart (LR).

Au cours des vingt dernières années, la construction de 800 logements a amené seulement 400 habitants supplémentaires sur la commune. Un virage en faveur du logement social était d'autant plus nécessaire qu'une partie des couches moyennes, jusqu'alors très ancrées dans le périurbain, est fragilisée par la hausse des prix de l'immobilier et du foncier.

Ces dernières années, l'éventail social s'est diversifié à Houdan, avec davantage de classes supérieures et l'arrivée de classes populaires quittant les grandes villes, mais qui se heurtent à un prix de l'immobilier trop élevé et à une pénurie d'offres de locations privées. Sans HLM, *« Houdan n'aurait pas pu maintenir son point mort démographique et nous serions retombés à 2 000 habitants »*, estime M. Tétart. Grâce à la construction de logements sociaux, le défi a été relevé : le dernier recensement, qui a eu lieu en 2014, a montré que la population avait augmenté de 3,9 % en cinq ans, soit plus que la moyenne nationale (2,5 %) et beaucoup plus que dans l'ensemble du département (1 %).

Dans la foulée, le législateur a relayé les initiatives des territoires. Depuis 2015, les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent indiquer non pas les 20 % de logements sociaux de la loi SRU, mais la proportion de logements sociaux choisie par chaque commune. Elles sont ainsi obligées d'exprimer leur point de vue sur la mixité sociale. Elles restent libres de fixer leur quota de logement social, mais *« même si elles ne mettent que 5 % en locatif, c'est déjà pas mal, car ça s'impose ensuite aux promoteurs »*, conclut M. Tétart.

M.M.

6 ou 7 euros du mètre carré, vous ne le revoyez plus au bureau des aides sociales. Sauf si ce sont des gens passoires ou des assistés qui profitent de tout. Mais quelqu'un de normal, vous ne le revoyez pas. Il est content de ne pas venir », poursuit le maire. Pour en arriver là, il lui a fallu persuader de nombreux opposants, une bataille d'autant plus rude à mener que la Communauté de communes de Houdan n'est pas soumise à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), et donc au quota de 25 % de logements sociaux. Le fameux article 55 de la loi SRU est, en effet, très précis : il s'applique uniquement aux communes de plus de 3 500 habitants appartenant à une agglomération de

A DAMMARTIN-EN-SERVE, « L'ENTENTE EST TRÈS BONNE »

Dammartin-en-Serve (Yvelines) fait partie de ces petites communes voisines de Houdan qui ont pris en marche le train de la mixité sociale. Le maire Jean-Claude Astier (Divers gauche) a autorisé la réalisation d'un peu plus de quarante logements locatifs sociaux dans un nouveau lotissement, dont les deux tiers sont des maisons individuelles. Habitées depuis 2015, ces habitations sont pour moitié des logements PLAI, réservés aux ménages très modestes.

Vivre dans une maison avec jardin a changé la vie de ces locataires qui ne pensaient pas pouvoir un jour accéder à un tel confort. Mère célibataire avec trois enfants, Marjorie ne cache pas sa joie : *« Notre logement précédent, à 15 kilomètres d'ici, était trop petit. Maintenant chacun à sa chambre, et, en plus, nous pouvons profiter du jardin ! »*, se réjouit-elle. De même, Marouk, conseiller d'éducation à Poissy, a préféré emménager avec sa femme et ses deux enfants à Dammartin-en-Serve pour obtenir un meilleur confort de vie, quitte à augmenter son temps de trajet pour se rendre à son travail.

Dans cette petite commune de 1 200 habitants, guère habituée à accueillir des logements sociaux, la présence de ces nouveaux locataires aurait pu être mal perçue. *« Nous avons été très bien accueillis par le voisinage »*, indique Marjorie. *« A Dammartin, tout le monde se connaît, l'entente est très bonne »*, renchérit Félana, 33 ans, qui vit avec son mari et ses trois enfants dans un appartement social du lotissement. *« Le voisinage est super, on s'entraide »*, ajoute-t-elle. Auparavant locataire dans une HLM délabrée à Mantes-la-Ville, la famille de Félana rêve désormais d'habiter dans l'une des maisons du lotissement, *« si l'une d'entre elles se libère »*. Leur voisine du dessous, Véni, 29 ans, apprécie aussi son 45 m² en rez-de-chaussée avec sa petite terrasse. Elle qui éprouve des difficultés à se déplacer se dit soulagée d'avoir pu se rapprocher de son travail, alors qu'elle vivait à Orly il y a peu. *« Ici je me sens plus en sécurité, le cadre de vie est beaucoup moins stressant. Tout le monde se dit bonjour. »*, témoigne-t-elle.

Au début, l'annonce de l'installation des locataires HLM a suscité quelques réactions négatives chez les habitants de la petite commune, qui, encore en 2017, ont accordé 20,4 % des voix au FN, au premier tour des élections législatives. *« Dans le centre du village, il y avait quelques sceptiques, c'est vrai »*, se souvient M. Astier. *« Mais aujourd'hui les choses se passent très bien »*, assure Régis, sapeur-pompier de 36 ans, l'un des treize propriétaires du nouveau lotissement qui compte plus de 50 logements. *« La mixité dans le lotissement amène une bonne ambiance »*, estime-t-il. Qui plus est, *« les gens du centre du village viennent souvent dans le lotissement car leurs enfants peuvent jouer sur les routes toutes neuves »*, ajoute-t-il. Autre avantage à cette politique de mixité sociale : le flux de population permet d'augmenter le nombre d'enfants dans l'école de la commune, ce qui réduit le risque de fermeture de classes.

Ancien locataire d'un logement social, Régis est bien conscient des enjeux de mixité dans la région. A Dammartin-en-Serve, les maisons neuves coûtent plus de 200 000 euros… un prix inabordable pour des familles modestes. *« En région parisienne, se loger coûte cher. Pour des familles qui n'ont pas beaucoup de ressources, pour les gens qui sont en début de contrat ou en CDD, le logement social est indispensable »*, rappelle-t-il.

M.M.

plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants. Ce qui est loin d'être le cas de Houdan.

Il a fallu, d'une part régler la question du seuil et du regroupement des logements, et, d'autre part, celle des préjugés. Jean-Marie Tétart a pris son bâton de pèlerin, visitant les communes voisines pour convaincre les autres élus du bien-fondé de sa démarche. *« Les maires n'étaient pas opposés à l'idée d'introduire du logement social dans leur village, mais à condition de pouvoir en construire huit à un endroit, quatre plus loin et encore deux ailleurs »*, raconte-t-il. Mais dans ces conditions, aucun des bailleurs sociaux qui travaillent aujourd'hui avec la communauté des 36 communes, que ce soit Soval, 3F, Opievoy ou le Logement Francilien, n'était prêt à suivre. Pas en dessous de 40 logements. *« Si les organismes de logement social sont sans but lucratif,* (...) *ils doivent dégager des résultats d'exploitation positifs pour investir dans le parc existant ou nouveau. Toute hausse des coûts de production, à niveau de loyer inchangé, se traduit par une hausse du besoin de fonds propres ou de subventions »,* explique Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat (*« Le modèle économique HLM »*, dans la Revue de l'OFCE 2013/2, n°128).

Construire des logements sociaux par grappes de trois ou quatre, plutôt que quarante d'un seul coup, coûte plus cher. Pour la gestion quotidienne, par exemple, l'installation d'un gardien n'est possible qu'à partir de 100 logements. *« Toutes ces bonnes objections convenaient très bien aux maires qui ne voulaient pas de logement social »*, se souvient M. Tétart. Pour contourner l'obstacle, la communauté de communes a imaginé un appel d'offres qui proposait aux bailleurs sociaux de construire plusieurs petits groupes de logements, correspondant aux besoins réels des villages, tout en garantissant aux bailleurs sociaux un volume global de 150 logements à construire sur cinq ans. Afin de résoudre le problème du gardiennage, une solution originale a été trouvée : l'EPCI a mis une camionnette à la disposition du gardien (salarié du bailleur social) pour lui permettre de couvrir l'ensemble des sites. Le Logement Francilien a accepté ces conditions et remporté l'appel d'offres, en exigeant toutefois d'imposer son prix d'achat des terrains. *« Les récalcitrants n'avaient donc plus d'excuse pour refuser »*, résume le maire.

VIFS ÉCHANGES ENTRE LES ÉLUS

Il a fallu s'attaquer aux préjugés. Les échanges ont été nombreux, intenses et plutôt vifs entre les élus de la communauté de communes. *« Ça a été décoiffant ! »*, confirme M. Tétart. Les maires des autres communes ont argué que *« la population n'était pas trop d'accord »*, que *« ça allait faire baisser le prix du foncier »*. Des habitants de Houdan domiciliés près des logements sociaux déjà existants ont dû témoigner que la valeur de leur bien ne s'était pas dépréciée. *« Tu vas nous ramener la racaille »*, s'inquiétaient certains élus. *« Oui, je vais te ramener la racaille,* a répliqué M. Tétart. *Je vais te ramener ta fille, quand ton gendre l'aura laissé tomber et qu'elle reviendra chez toi avec ses deux gamins. Je vais te ramener la racaille, tu as raison, quand ton père sera mort, que ta mère aura une trop grande maison et que tu lui chercheras un logement. Je vais te ramener ton fils, que tu es fatigué d'avoir à la maison. Enfin, je vais même vous ramener un noir, parce que le commis du boulanger qui vient à 5 heures du matin faire le pain, le boulanger ne sait pas où le loger... »*

Voilà comment, petit à petit, les oppositions ont été vaincues. *« Dans le périurbain, ce type d'argument est l'un des plus efficaces. Dans un contexte de prix immobiliers qui ont beaucoup augmenté, les gens voient leurs propres enfants avoir des difficultés à se loger. Tout ceci les rend sensibles à la cause du logement social,* commente Eric Charmes. *Ce type de discours souligne toutefois qu'au-delà de la production de logements, un enjeu clé réside dans les attributions. Bien souvent, les élus ne s'engagent dans la production d'HLM que s'ils ont de sérieuses garanties quant à leur peuplement. Il s'agit notamment pour eux d'éviter l'implantation de ce que l'on appelle couramment les "cas soc". »* Finalement, la Communauté de communes du Pays Houdanais s'est dotée d'un Plan local

Contrairement aux communes voisines, Houdan a privilégié la densité en construisant de petits immeubles. (photo : mairie de Houdan)

de l'habitat intercommunal (PLHI), un dispositif qui définit les besoins et objectifs pour six ans, en concertation avec tous les partenaires: communes, Etat, département, bailleurs sociaux. Ainsi a été planifiée la construction des 150 logements locatifs sociaux, dont la moitié était réalisée à fin 2014. La plupart des communes ont construit des maisons de ville (mitoyennes) et des pavillons (maisons individuelles isolées sur leur terrain). Ce qui a diversifié l'offre de logements sociaux, jusque-là uniquement composée d'appartements traditionnels. A Dammartin-en-Serve par exemple, sur la quarantaine de logements locatifs sociaux réalisés, les deux tiers sont des maisons. Pôle de services et d'activités suffisamment important, Houdan a pu miser sur la densité. La commune a développé une politique de construction plus ambitieuse, avec un objectif de 80 logements sociaux à l'hectare. *« Nous achetons les terrains, avec l'établissement public foncier, à l'époque celui des Yvelines et maintenant l'établissement public foncier de la région Ile-de-France, puis nous faisons le programme, en imposant par exemple sur une opération de 80 logements, 30 logements locatifs sociaux en PLAI »,* détaille le maire.

NI MCDONALD'S, NI HALLE AUX CHAUSSURES

Construits en diffus dans la ville, les logements sociaux sont discrets. Impossible pour le visiteur qui passe devant les immeubles de les repérer. C'est le cas des appartements mitoyens du centre-ville, impasse Saint-Jean, ou de ceux situés route de Champagne, et même du site de l'ancienne usine Boldoflorine, qui a été réhabilité en logements privés et sociaux. Célèbre tisane pour le foie, la Boldoflorine a connu son heure de gloire après-guerre, notamment grâce à des campagnes publicitaires retentissantes à la radio, avant de tomber dans l'oubli. L'usine de Houdan a cessé sa production en 1999, puis le bâtiment a été incendié en 2004. Fait exceptionnel, le logement social a donc participé à la restauration d'un ancien fleuron du patrimoine industriel de la région. C'est d'ailleurs ce passé illustre qui rend le bâtiment visible, et non le fait qu'il abrite quatre logements sociaux.

Malgré ce succès, le maire dresse un bilan en demi-teinte de sa politique en faveur du logement social. Parmi les 36 entités constituant la Communauté de communes du Pays Houdanais, seule une poignée a finalement accepté de participer à l'opération :

Dammartin-en-Serve, Condé-sur-Vesgre, Bazainville et Orgerus. Et toutes ne sont pas allées au bout de leurs engagements. A Orgerus, par exemple, alors que la commune avait programmé la construction de 27 logements, le projet n'a pas survécu au changement d'équipe municipale. Opposés à une « urbanisation excessive » de leur village, les nouveaux conseillers municipaux ont mis en minorité le maire Amédée de Broissia (sans étiquette), lorsqu'il a évoqué la réalisation des engagements pris. M. de Broissia a fini par démissionner au printemps 2015. Depuis, la nouvelle équipe a finalement approuvé, en mars 2017, la programmation de 20 logements sociaux sur la période 2016-2021.

En dépit de ce demi-échec politique, la stratégie de diversification du parc de logements a joué un rôle clé dans la redynamisation économique du Pays Houdanais, aujourd'hui considérée comme un modèle de développement périurbain. Pour les 24 128 habitants des 28 communes du bassin d'emploi (qui n'a pas tout à fait le même périmètre que la CCPH), le taux de chômage est tombé à seulement 4,7 % en 2016, contre 9,6 % en moyenne en France. A Bazainville, l'entreprise Krys a même relocalisé une partie de sa production de verres de lunettes, auparavant en Thaïlande. De quoi tordre le cou à la représentation de cette France périurbaine qui ne serait plus qu'un lieu de relégation. A Houdan même, où le taux de chômage est de 8 %, on recense 1,7 emploi pour un actif. Nombre d'emplois de la commune sont occupés par des habitants venant quotidiennement de Versailles ou d'autres communes à l'ouest de l'agglomération parisienne. Beaucoup d'Houdanais font le chemin en sens inverse, principalement vers Plaisir, Versailles et Paris. Seule 40 % de la population active de Houdan habite et travaille sur place.

Des prix attractifs

L'objectif pour le bassin d'emploi avait été fixé à une quarantaine de postes par hectare : de l'emploi essentiellement public, avec l'hôpital et la maison de retraite, des services, et quelques rares métiers industriels. A Houdan, les grands centres commerciaux et les très grandes entreprises ne sont pas les bienvenus. A la sortie Est de la ville, on trouve bien un Intermarché, un Bricomarché et une galerie commerciale avec huit commerces tenus, pour la plupart, par des commerçants du centre-ville, mais c'est tout. Ni McDonald's ni Halle aux chaussures, car les zones industrielles ont interdiction de faire du commerce de détail. *« Nous n'acceptons que des petites entreprises employant de 2 à 40 salariés, car, dans ces conditions, une faillite n'est pas dramatique »,* justifie M. Tétart.

Pour convaincre les entreprises de venir s'installer, la communauté de communes a fixé le prix annuel du « foncier équipé » à un niveau très attractif : 45 euros le mètre carré. Mais elles sont aussi venues parce qu'elles savaient que leurs employés trouveraient sur place des logements adaptés à leurs revenus. Le logement accessible a donc bien été l'une des clés du renouveau économique de Houdan, au même titre que le transport. Dans un premier temps, il avait fallu négocier avec la SNCF pour que les trains en provenance de Paris arrivent en gare de Houdan à l'heure d'embauche, parce que tout était organisé pour amener les employés vers Paris. Cette politique a permis de maintenir sur place des familles modestes, voire d'accueillir des ouvriers et des employés qui logeaient dans le parc social de l'agglomération parisienne, sans bouleverser les équilibres sociaux de la région.

Marie Meunier, journaliste