

**Séminaire Entrepreneurs  
Villes et Territoires**

organisé avec le soutien de l'Institut CDC pour la recherche, de la Caisse des dépôts et consignations et du ministère de l'Industrie et grâce aux parrains de l'École de Paris

Air France  
Algoé<sup>2</sup>  
Alstom  
ANRT  
Areva<sup>2</sup>  
Cabinet Regimbeau<sup>1</sup>  
Caisse des Dépôts et Consignations  
CEA  
Chaire "management de l'innovation"  
de l'École polytechnique  
Chambre de Commerce  
et d'Industrie de Paris  
CNRS  
Conseil Supérieur de l'Ordre  
des Experts Comptables  
Danone  
Deloitte  
École des mines de Paris  
EDF  
Entreprise & Personnel  
ESCP-EAP  
Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme  
France Télécom  
FVA Management  
Roger Godino  
Groupe ESSEC  
HRA Pharma  
IDRH  
IdVectoR<sup>1</sup>  
La Poste  
Lafarge  
Ministère de l'Industrie,  
direction générale des Entreprises  
Paris-Ile de France Capitale  
Economique  
PSA Peugeot Citroën  
Reims Management School  
Renault  
Saint-Gobain  
Schneider Electric Industries  
SNCF<sup>1</sup>  
Thales  
Total  
Ylios

<sup>1</sup> pour le séminaire  
Ressources Technologiques et Innovation  
<sup>2</sup> pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1<sup>er</sup> avril 2009)

**PROSPECTIVE TERRITORIALE  
ET STRATÉGIE LOCALE POUR UN BAILLEUR SOCIAL**

par

**Éric PHILIPPART**

Directeur général des services de l'OPAC Saône et Loire

**Bernadette GUYON-BENOITE**

Algoé

Séance du 4 mars 2009

Compte rendu rédigé par Loïc Vieillard-Baron

**En bref**

Ne voulant plus être seulement l'institution que l'on appelle en urgence pour construire des logements sociaux quand la situation est désespérée alors que son activité en fait un acteur de l'aménagement du territoire, l'OPAC Saône et Loire a entrepris depuis 2007 de se doter des instruments pour avancer de sa propre dynamique et pour pouvoir intervenir en amont dans la définition des politiques publiques départementales. Il a développé un projet d'entreprise pour clarifier son identité, et confié parallèlement au cabinet Algoé une étude de prospective sur les quatre aires urbaines de Saône-et-Loire, à l'échelle de quinze ou vingt ans, pour repérer les zones où des logements sociaux amélioreraient les dynamiques économiques et sociales du département. Afin de partager les résultats, il prévoit maintenant d'organiser une conférence avec les représentants des collectivités locales.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.  
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

## EXPOSÉS

**Éric Philippart :** Les OPAC (Office public d'aménagement et de construction) sont habituellement considérés comme de simples outils administratifs pour construire et gérer les logements sociaux. À l'OPAC Saône et Loire, il nous a semblé que, pour loger le plus efficacement possible les foyers modestes au regard de leurs besoins ainsi que de ceux du département, il était nécessaire d'avoir une meilleure vision de notre identité et de nos objectifs. C'est pourquoi nous avons défini un projet d'entreprise et confié une mission de prospective au cabinet Algoé sur le rôle possible du logement social dans le développement et l'attractivité de la Saône-et-Loire. Les résultats seront exposés par Bernadette Guyon-Benoite. Mais je vais d'abord en donner le cadre en présentant le département et l'OPAC Saône et Loire.

### **Une population rurale et financièrement modeste**

La Saône-et-Loire est un département à dominante rurale de 550 000 habitants répartis sur 573 communes. Le maillage urbain est organisé autour de quatre villes moyennes : Chalon-sur-Saône (75 000 habitants), Mâcon (46 000 habitants), Montceau-les-Mines (43 000 habitants) et Le Creusot (36 000 habitants).

Les Saône-et-Loiriens disposent d'un revenu disponible brut (RDB) par personne de 13 540 euros contre 14 700 euros pour l'ensemble de la France. Le RMI (Revenu minimum d'insertion) est perçu par 7 666 personnes et 14 165 reçoivent l'allocation d'aide personnalisée d'autonomie ; rapportés à la population, ces deux chiffres sont supérieurs à la moyenne nationale.

Au cours des dernières années, la demande de logements locatifs sociaux s'est accrue (+12 % en 2008) mais, ayant été régulière et diversifiée dans un marché locatif globalement détendu, elle a pu être gérée correctement, même si quelques poches territoriales continuent de poser des difficultés. L'OPAC a géré 68 % des demandes faisant de lui le plus important bailleur social du département.

### **Un intervenant majeur du logement**

L'OPAC Saône et Loire est juridiquement un EPIC (Établissement public à caractère industriel et commercial) et exerce les trois métiers principaux : aménageur, constructeur et gestionnaire de patrimoine social.

#### *L'aménageur*

Aux côtés de plus de 300 collectivités locales, l'OPAC effectue des études de faisabilité et mène des projets d'aménagement de zones d'activités et de lotissements. En tant qu'aménageur, il intervient aussi sur trois opérations de renouvellement urbain – à Autun, à Chalon-sur-Saône et sur la CUCM (Communauté urbaine de Creusot-Montceau).

#### *Le constructeur*

L'OPAC construit environ 380 logements par an et en réhabilite 750. Il est le plus important constructeur de logement social de la région Bourgogne. Chaque programme de construction ou de réhabilitation concerne en moyenne une cinquantaine de logements.

#### *Le gestionnaire*

Actuellement, l'OPAC gère plus de 29 000 logements qui fournissent un habitat à 53 000 personnes. Les maisons individuelles représentent 13 % de ses logements et les appartements 87 %. Comme l'office a été financièrement très déficitaire au cours des années 1990 et qu'il a dû combler le passif au cours des années 2000, il a économisé sur l'entretien si bien que le

patrimoine est globalement en mauvais état. C'est pourquoi nous insistons actuellement beaucoup sur la maintenance.

Un pourcentage significatif des locataires a des revenus très modestes : moins de 13 000 euros par an pour une famille avec deux enfants. Pour mieux coordonner les interventions sociales auprès de celles qui n'arrivent pas à payer leur loyer, l'OPAC Saône et Loire a passé une convention avec les services spécialisés du département.

### **Du pompier au partenaire**

En 2008, suite aux élections municipales et cantonales, nous avons voulu savoir précisément où nous voulions aller pour pouvoir discuter sur une base solide avec les nouveaux responsables politiques. Avec l'ensemble du personnel, nous avons donc identifié les valeurs générales de notre action ainsi que les conséquences concrètes que nous en tirions sur les court et moyen termes, et nous les avons formalisées dans un projet d'entreprise.

Ce projet a réaffirmé tout d'abord notre souci de l'intérêt général et de la cohésion sociale, indépendamment du fait que nos salariés ou notre comptabilité sont de droit privé ; en d'autres termes, il a souligné que nous étions pleinement un office public, conformément à notre dénomination officielle. Il a également précisé que notre rôle n'était pas uniquement celui d'un instrument au service des décideurs publics que l'on appelle en urgence quand les nécessités se font criantes, mais d'être également un gardien de l'importance du thème du logement social au cours de l'élaboration des politiques publiques : l'OPAC n'a pas seulement vocation à être un pompier convoqué pour éteindre des incendies sociaux mais aussi un partenaire de la construction de notre vie collective.

Dans cette perspective, le projet d'entreprise a mis en valeur le rôle positif que le logement social pouvait jouer dans la réalisation de certaines politiques publiques, comme celles qui portent sur l'attractivité des territoires ou sur la promotion du développement durable. En effet, le logement social est un instrument privilégié pour intervenir sur les mouvements de population et les problématiques territoriales de dépeuplement/repeuplement. Concrètement, il peut être un bon moyen de renforcer les centres urbains de la Saône-et-Loire ; signalons que ces derniers sont actuellement trop petits pour avoir un véritable rayonnement. De même, il pourrait faire progresser les économies d'énergie et le développement durable dans l'habitat en finançant des constructions ou des rénovations de haute qualité environnementale. En passant, je signale que le projet a fixé que nous entreprendrions par nous-mêmes un effort sur les constructions, notamment en promouvant les logements en bois dont la technique se développe petit à petit sur le département et en visant un objectif de consommation énergétique de 60 kWh au mètre carré, soit trois fois moins que la consommation moyenne actuelle.

Enfin, le projet d'entreprise a souligné l'importance de garantir constamment notre pérennité financière. Bien que notre situation ne soit pas malsaine, cela nécessite néanmoins une veille permanente sur les coûts (par exemple sur le chauffage urbain) et sur les recettes (le paiement des loyers).

### **La mission confiée à Algoé**

Afin de devenir un partenaire de la mise en place des politiques publiques, nous avons demandé au cabinet Algoé de mener une étude qui montre la manière dont, à une échelle de quinze ou vingt ans, la politique du logement social pourrait favoriser les dynamiques de développement du département. Concrètement, la mission avait trois objectifs : faire apparaître les tendances émergentes des dynamiques territoriales du département ; repérer les développements potentiels pour le logement social ; établir un outil plus précis d'aide à la décision en ce qui concerne les bassins urbains de Chalon-sur-Saône, Montceau-les-Mines, Le Creusot, Mâcon et Louhans.

**Bernadette Guyon-Benoite :** En préliminaire, je précise que la demande de l'OPAC relevait du domaine de la prospective, qu'il faut bien distinguer de celui de la prévision : il ne s'agissait pas de prévoir combien il faudrait d'appartement de type T2 ou T3 à telle échelle de temps, mais de clarifier la manière dont le département évoluera probablement, et la place que pourrait y prendre le logement social.

De manière à acquérir la vision du futur la plus réaliste possible, nous avons utilisé une méthodologie fondée sur le souci de croiser les visions d'un grand nombre d'intervenants départementaux : conseil général, chambre de commerce et d'industrie, municipalités, industriels, etc. Parallèlement, nous avons analysé quantitativement les données socioéconomiques existantes relatives au marché de l'habitat en général et du parc social en particulier. Nous avons été particulièrement attentifs à la dynamique démographique, à la localisation des projets économiques structurants et à la présence d'axes de transport.

Je vais présenter d'abord quelques éléments importants du département qui interviennent dans la problématique du logement, puis développer le cas particulier de Chalon-sur-Saône, qui est l'aire urbaine élargie<sup>1</sup> la plus importante sur laquelle nous avons travaillé. Enfin, je reviendrai à l'échelle du département pour une synthèse.

### **Une population stable dans un département ouvert**

La Saône-et-Loire se caractérise par une démographie à peu près stable, de grands axes de transport qui la traversent et la relient à l'extérieur et d'importantes migrations journalières à l'intérieur.

#### *La démographie*

Les projections réalisées par l'INSEE (Institut national des statistiques et des études économiques) à partir des données du recensement de 1999 prévoient une diminution de la population de 0,46 % par an au cours des vingt prochaines années, c'est-à-dire une quasi-stabilité. Cependant, la répartition se modifiera du fait d'une augmentation des personnes âgées et d'une diminution des personnes plus jeunes : le nombre des plus de 75 ans devrait augmenter de 34 % d'ici 2020, alors que la population active devrait baisser de 11,5 % d'ici 2015.

#### *Les grands axes de transport*

La Saône-et-Loire est déjà desservie par deux gares TGV sur la ligne Paris-Lyon, les autoroutes A6 (qui relie Paris et Lyon) et A39 (qui dessert notamment Dijon, Dole et Bourg-en-Bresse) et un important réseau fluvial. De plus, la RCEA (route Centre Europe Atlantique), qui sera un axe Est-Ouest de qualité (deux fois deux voies), devrait être prochainement terminée. Cela en fait un département très bien relié à l'extérieur. C'est un atout sur le plan de l'économie et de l'emploi, mais aussi un risque, celui de ne devenir qu'une zone de transit à faible valeur ajoutée.

#### *Les migrations journalières*

Le département se caractérise aussi par des échanges domicile-travail importants. Ceux-ci se structuraient en 1999 principalement autour de trois axes internes au département – entre le Creusot et Montceau, entre la CUCM et Chalon-sur-Saône, entre Mâcon et Chalon-sur-Saône –, et de quelques axes de moindre importance comme ceux qui relient Le Creusot et Autun, ou Beaune et Chalon-sur-Saône.

---

<sup>1</sup> Le concept d'aire urbaine élargie a été défini par l'INSEE à partir de déplacements domicile-travail. Il représente donc davantage l'influence d'une agglomération qu'un territoire continûment urbanisé.

Il existe aussi de nombreux échanges avec les grandes villes des départements voisins, notamment Lyon et Bourg-en-Bresse, beaucoup d'habitants du Mâconnais allant quotidiennement travailler dans l'une de ces agglomérations.

### **Le Chalonnais, un espace en transformation**

Le territoire de Chalon et ses alentours sont actuellement en forte restructuration du fait de l'arrêt de la production de Kodak en 2004. En revanche, l'habitat se comporte d'une manière assez classique.

#### *L'économie*

Au cours des dernières années, la dynamique économique a été fortement ralentie par la fermeture du site de Kodak qui comptait 2 500 salariés. Actuellement, on constate quelques reprises d'activités sur le site (120 hectares), qui ne permettent pas encore de retrouver en nombre les emplois perdus, mais qui devraient se poursuivre et assurer à terme le renouveau de cet espace. Par ailleurs, des activités devraient se mettre en place sur les sept hectares de l'île Saint-Laurent libérés par le départ de l'hôpital. De son côté, l'aménagement de la darse sur la Saône devrait donner un nouvel élan aux activités fluviales. Enfin, la finalisation de la RCEA et la mise en place de la liaison express qui fera le raccordement avec l'A6 permettront de désenclaver la zone industrielle du nord de Chalon et devraient accélérer son développement. Associée à la création d'une école internationale de génie nucléaire qui répondra au site industriel d'Areva du Creusot, la mise en service de la RCEA devrait aussi favoriser l'expansion de l'axe CUCM-Chalon-sur-Saône.

Je souligne que la crise économique dans laquelle nous sommes tombés depuis l'automne 2008 ralentira vraisemblablement ces projets. Cependant, elle ne remet pas en cause l'étude prospective dans la mesure où nous travaillons sur une échelle longue (15 à 20 ans). Ainsi, du point de vue de notre étude, ces projets sont, en premier lieu, significatifs d'une tendance lourde que l'on peut résumer ainsi : renouveau économique à Chalon, alors qu'elle s'était déplacée vers Mâcon, et passage d'activités industrielles à des activités de service, sachant que Mâcon est désormais un pôle aussi important à l'échelle départementale.

#### *L'habitat*

La dynamique de l'habitat sur Chalon-sur-Saône est marquée par un triple mouvement assez classique en France : des ménages âgés et aisés de la banlieue ou même des petites villes avoisinantes retournent en centre-ville pour être à proximité des services urbains dont ils ont besoin, alors que les jeunes ménages aisés achètent ou construisent à l'extérieur pour pouvoir profiter de maisons avec jardin, et que les ménages moins aisés sont renvoyés en grande couronne. Globalement la ville centre se dépeuple et la périphérie se remplit. Ces mouvements contribuent à une fragilisation des villes centres et à une déstructuration des espaces périurbains. Dans ces derniers, les besoins d'équipements nécessaires pour une bonne qualité de vie et correspondant aux demandes des nouvelles populations, comme les écoles ou les centres culturels, exigent des investissements qui ne sont pas à la portée de toutes les communes, d'où la croissance exponentielle des déplacements.

En termes prospectifs, les évolutions probables nous ont conduits aux recommandations suivantes : dans la ville centre, des produits locatifs type maison de ville seront nécessaires, de même que des réponses aux besoins spécifiques pour les personnes âgées. Une évaluation des investissements dans les PRU (programme de rénovation urbaine) serait utile au regard des réhabilitations du parc privé dans le centre ancien et de la déstabilisation du marché immobilier par les produits défiscalisés. Dans les autres communes, la nécessaire structuration des bourgs devra comprendre des produits locatifs sociaux ; dans un contexte de développement plus maîtrisé du périurbain, l'accession sociale restera un besoin.

## Synthèse pour la Saône-et-Loire

Une étude du même type a été menée sur les autres aires urbaines du département, donnant à chaque fois des résultats spécifiques. Néanmoins, à l'échelle du département, on peut tirer quelques conclusions générales susceptibles d'orienter les actions futures de l'OPAC. Il apparaît notamment que pour réussir un développement équilibré, cet espace a besoin d'une structuration des villes centre et des bourgs pour éviter un éparpillement généralisé difficile à gérer. D'autres éléments sont aussi ressortis, comme la nécessité d'accompagner les petites communes pour faire face aux nouvelles formes de pauvreté rurale, de rééquilibrer certains marchés locaux de l'habitat déstabilisés par une politique de défiscalisation qui a conduit à la construction d'une offre de logement peu adaptée aux besoins, ou encore de prendre en compte les besoins des personnes âgées. Face à ces enjeux, une politique de logement social adaptée peut constituer une partie de la solution.

**Éric Philippart :** Comme on le voit, les éléments mis en évidence dans cette étude ne concernent pas seulement le logement social, mais plus généralement la dynamique du vivre ensemble dans le département, à l'intérieur de laquelle le logement social a un rôle à jouer. L'étude nous donne un moyen de l'appréhender et de discuter avec nos partenaires départementaux et municipaux. Mon souhait est qu'il se mette en place des liens étroits de réflexion. Concrètement l'OPAC va lancer à partir de mars 2008, une série de rencontres avec les maires concernés, sur les thèmes de l'activité, du patrimoine, du vivre ensemble, des financements, et qui ont vocation à aboutir à des conventions de territoires. Je souhaite construire des liens de réflexion étroits entre les bailleurs sociaux et les collectivités.

## DÉBAT

**Un intervenant :** *La crise économique actuelle se traduit-elle déjà dans vos comptes ?*

**Éric Philippart :** Au final, nos revenus ne proviennent que des loyers. Ces loyers sont-ils tous payés quand ils doivent l'être ? Non. Le stock d'impayés s'élève année après année à environ un million d'euros, sur cent millions de recettes, et on constate pour le moment une légère augmentation.

**Int. :** *Que faites-vous en cas d'impayés ?*

**É. P. :** Des agents de l'OPAC en charge du recouvrement prennent en main le dossier, et mettent en place, selon la nécessité, un accompagnement social avec les services sociaux du département et un plan d'apurement.

## L'attribution des logements

**Int. :** *Comment se fait l'attribution des logements ?*

**É. P. :** C'est une commission d'attribution qui décide. Sa composition est entièrement réglementée par le code de la construction et de l'habitat : il y a un représentant des bailleurs sociaux, des amicales de locataires, des caisses d'allocations familiales, et quelques autres. Les critères d'attribution ainsi que la procédure sont également complètement réglementés. Face à deux dossiers équivalents, le président de la commission a le pouvoir de trancher. Le fonctionnement de la commission est régulièrement et sérieusement contrôlé par la MILOS (Mission interministérielle sur le logement social).

**Int. :** *Est-ce que la commission prend en compte la problématique du peuplement territorial et le rôle qu'y joue le logement social, tels que vous nous les avez exposés ?*

**É. P. :** Non, car le cadre réglementaire ne les prend pas en compte. Dans la perspective que j'ai développée, c'est un manque.

## Où va le logement social ?

**Int. :** *Jusqu'à présent, comment se passe le choix des programmes à développer ?*

**É. P. :** Nous sommes souvent appelés en urgence par les maires qui nous disent par exemple : « *je crains que ma commune ne doive fermer l'an prochain une salle de classe faute d'élèves en nombre suffisant ; j'ai un terrain, est-ce que vous pourriez construire quelques maisons pour attirer de nouvelles familles ?* » Sans renier ce genre de demandes, nous voulons être capables d'anticiper davantage, et nous pensons que ce serait pertinent au regard du développement global du département.

**Int. :** *Au-delà des éléments techniques pour déterminer les lieux d'implantation des programmes de logements sociaux, l'étude de prospective a-t-elle conduit à modifier certaines conceptions plus générales du logement social ?*

**É. P. :** Elle a donné les moyens de renforcer certaines idées moins habituelles mais qui correspondent pourtant à une réalité. Ainsi, l'étude montre que les programmes ne doivent pas forcément être implantés à l'immédiate proximité des emplois, ce qui est la conception classique. Du fait de la RCEA et des deux pôles de Chalon et du Creusot, cela aurait par exemple du sens d'implanter des logements sociaux dans des bourgs situés entre ces deux villes, ou même seulement dans l'une des deux villes, en prévoyant que les habitants iraient travailler dans l'autre.

**Bernadette Guyon-Benoite :** On peut également citer le fait que le logement social ne doit pas être perçu par ses dirigeants et les responsables politiques uniquement comme la solution d'habitat pour la vie entière des personnes les plus pauvres. Ce serait aussi en décalage avec la réalité. On s'aperçoit en effet que les jeunes adultes qui quittent le domicile de leurs parents sans avoir encore les moyens de s'acheter le pavillon qu'ils souhaitent, peuvent l'utiliser comme une étape de leur parcours résidentiel. Ils s'y logent quelques années, le temps d'acquérir des revenus plus élevés, puis s'en vont.

**É. P. :** L'une des grandes fonctions du logement social est effectivement celle d'être un marchepied vers un logement autonome. Cette fonction est mise en péril par la diminution des financements en provenance de l'État et par la pression qui s'exerce pour confiner nos actions uniquement aux familles très pauvres.

**Int. :** *Les logements à bas loyers ont aussi l'avantage de pouvoir héberger la population qui exerce des métiers indispensables au bon fonctionnement d'un territoire, mais aux salaires peu élevés : cuisiniers, éboueurs, employés municipaux, etc.*

**Int. :** *Le travail de prospective effectué n'aurait-il pas dû être mené par le département ou même par un service de l'État ?*

**É. P. :** Sans doute : ce travail entre plus directement dans les missions d'une agence d'urbanisme que dans les nôtres, mais notre département n'en possède pas. C'est pourquoi nous nous en sommes saisis.

## Le choix de la réhabilitation

**Int. :** *L'État ne cesse de se désengager financièrement. Comment voyez-vous votre équilibre financier ?*

**É. P. :** Les aides de l'État à la construction ont été divisées par trois depuis quatre ans. D'un autre côté, les coûts ont beaucoup augmenté. En 2004, un T4 coûtait en moyenne 104 000 euros, aujourd'hui, en 2009, 148 000. En 2008, l'indice du coût de la construction a augmenté de 8,8 %. Il en résulte une diminution de notre capacité à financer des programmes de construction. Notre solution, affirmée dans le projet d'entreprise, consiste à privilégier la réhabilitation plutôt que la construction, et à chercher des compléments financiers auprès des

collectivités locales. Le département de Saône-et-Loire nous a ainsi accompagnés à hauteur de trois millions d'euros par an depuis 2006.

**Int. :** *Pour faire des constructions moins coûteuses, vous pourriez décider de choisir de baisser la qualité.*

**É. P. :** Nous avons refusé cette solution car nous savons qu'elle est coûteuse sur le long terme du fait du supplément d'entretien qu'elle demande. Nous avons au contraire décidé d'améliorer la qualité par des engagements en termes de développement durable (notamment en économie d'énergie) qui génèrent un surcoût d'environ 10 %. Compte tenu de l'augmentation très probable des coûts de l'énergie au cours des années qui viennent, nous avons estimé que c'était un bon investissement.

### **Logement social et aménagement du territoire**

**Int. :** *Votre ambition ultime semble être de faire du logement social un outil d'aménagement du territoire. Il me semble que c'est un combat perdu d'avance. L'expérience historique montre en effet que la volonté politique n'arrive pas à s'imposer sur les multiples volontés individuelles qui conduisent les gens à s'installer quelque part. Nos rois ont, pendant des siècles, essayé d'obliger la population de l'agglomération parisienne à s'installer à l'intérieur des murailles de la ville, de manière à lui assurer une protection à moindre coût. Ils n'ont pas réussi, et c'est la muraille qu'on a reconstruite plus loin. Pourtant les menaces royales à l'égard des récalcitrants étaient souvent très sévères : elles sont allées jusqu'à la pendaison ! À l'échelle des dernières décennies, chacun connaît des grands projets près de chez soi qui n'ont jamais connu le sort que leurs concepteurs espéraient : telle ville nouvelle qui n'a absolument pas attiré la population espérée par exemple. En revanche, il y a un domaine où la volonté politique s'exerce avec assurance, c'est celui des infrastructures. Quand l'État veut implanter un aéroport ou construire une autoroute, il finit généralement par réussir. Or, une infrastructure de ce type est ensuite très structurante pour l'habitat. Là réside donc le combat pertinent.*

**É. P. :** Notre ambition est modeste. Elle est de rappeler aux collectivités que le logement social est un outil qui mérite d'être pris en compte dans l'aménagement du territoire, au moins à l'échelle des villes et des bourgs. Compte tenu de l'absence d'une agence départementale d'urbanisme, l'OPAC a décidé de le faire par elle-même. Il faut aussi ajouter que l'OPAC a une vision assez précise, qui n'est pas très facile à acquérir autrement, d'une certaine réalité de la pauvreté dans notre pays que les responsables politiques se doivent de prendre en compte quand ils prévoient l'ouverture d'équipements collectifs comme les crèches, les écoles, les transports en commun, etc.

**B. G.-B. :** Il est vrai que la volonté politique française s'exerce avec beaucoup plus de force sur les infrastructures que sur l'urbanisation, mais il serait certainement efficace de coordonner les deux. Or, ce n'est pas une idée habituelle, comme en témoignent les résultats du Grenelle de l'environnement de 2007 : les infrastructures et l'urbanisation font l'objet de deux chapitres complètement indépendants. Pourtant, à l'échelle locale, il paraît évident qu'il y a un intérêt à associer une politique foncière à une politique de transport en commun.

**Int. :** *C'est qu'il n'y a peut-être pas en France les outils législatifs pour faire de l'expropriation lors d'un programme de construction de logements, alors qu'ils existent pour les infrastructures de transport.*

**B. G.-B. :** Si ! Ces outils existent ; dans le cadre du développement d'une ZAC (Zone d'aménagement concertée), on peut faire des expropriations, mais l'ingénierie en est complexe, si bien que seules les grandes villes, si elles le veulent, ont les moyens de les faire. Je signale aussi que des États comme les Pays-Bas ou la Suisse sont très avancés dans le couplage du foncier et des infrastructures. Il n'y a pas de fatalité sur le sujet.



**É. P. :** Petit à petit, l'idée du couplage avance. Ainsi, le département de l'Ain a pris la compétence de l'habitat, et a mis en place un instrument de régulation du foncier au travers de la création d'un établissement public spécialisé. Par notre initiative, nous essayons de faire avancer ce type d'idées en Saône-et-Loire.

### **Proximité populaire et démocratie participative**

**Int. :** *Je constate que les documents que vous nous présentez sont ornés d'un beau slogan « bâtir ensemble un territoire vivant » qui contraste avec l'image technique et triste que l'on a souvent des OPAC.*

**É. P. :** En 2005, lors de la réforme des Offices publics de l'habitat et du changement de la dénomination officielle – OPAC devenant EPIC –, nous avons posé sérieusement la question de l'image que nous souhaitions avoir vis-à-vis du public, mais aussi de l'ensemble des organismes du département. La réponse a été que nous voulions avoir l'image d'un acteur de la vie sociale de notre département. Comme le terme OPAC était très connu, nous avons choisi de le conserver tout en faisant évoluer la perception que la population en a grâce à un travail de communication sur le logo, les couleurs, etc.

**Int. :** *Actuellement, la démocratie participative est à la mode. Pour décider des actions de l'OPAC, comment prenez-vous en compte les avis du public et de vos locataires ?*

**É. P. :** Pour les actions qui concernent directement les locataires, nous prenons leur avis au travers des associations qui les regroupent, les amicales de locataires. Au total, l'OPAC Saône et Loire anime une cinquantaine de réunions par an. En revanche, nous n'avons pas cherché à les mobiliser sur les questions d'aménagement prospectif du territoire, considérant qu'ils ne se sentiraient probablement pas suffisamment concernés.

**B. G.-B. :** L'expérience prouve qu'il n'est pas possible d'animer une réunion publique sur de la prospective à quinze ou vingt ans. Les gens viennent avec leur préoccupation immédiate et déplacent irrésistiblement le débat sur des questions de proximité, aussi bien dans le temps que dans l'espace : la route à construire dont on parle depuis des années, l'école qui devient une nécessité pour eux.

**É. P. :** Malgré cette difficulté à mener des débats directement avec la population, nous souhaitons avoir des discussions avec les responsables qui sont au plus près du terrain comme les maires des petites communes notamment. C'est aussi pourquoi nous cherchons à développer des instruments pour faciliter cette concertation.

Présentation des orateurs :

Bernadette Guyon-Benoite : consultante dans la société de conseil Algoé, elle est spécialiste en aménagement du territoire et en urbanisme, elle accompagne de nombreuses collectivités dans l'élaboration de leur projet : projet d'agglomération, SCOT, Schémas départementaux et régionaux ; elle y intègre régulièrement des exercices de prospective territoriale.

Éric Philippart : de formation en sciences économiques et politiques, il est depuis 1984 dirigeant territorial, directeur général de la ville de Mâcon, de la Communauté urbaine Creusot-Montceau et depuis 2005 de l'Office public d'habitat de Saône et Loire.

Diffusion avril 2009