

Délibération au Conseil de Communauté du vendredi 31 mai 2013

4^{ème} Programme Local de l'Habitat de la CUS (2009-2015) - synthèse de l'évaluation à mi-parcours.

Adoptés pour une durée de 6 ans, les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) doivent de manière obligatoire faire l'objet de points d'étape annuels ainsi que d'une évaluation à mi et fin de parcours, ceci pour vérifier l'adéquation de leurs actions avec les besoins et l'évolution de leur territoire d'exercice (article L 302-3 du Code de la Construction et de l'Habitation).

Le 4^{ème} PLH de la CUS a été adopté le 17 novembre 2009 : 2012 a donc marqué son avancement à mi-parcours et la période à laquelle une évaluation en a été menée (le lancement de la démarche a d'ailleurs été acté par le Conseil de Communauté dans sa séance du 15 décembre 2011).

La présente délibération vise à tirer le bilan de cette évaluation à mi-parcours et à valider les quelques précisions du document proposées suite à ses trois premières années d'exercice.

1) Le contexte socio démographique à l'adoption du 4^{ème} PLH en 2009 et les axes d'intervention retenus en conséquence

Les principaux constats dressés pour le territoire de la CUS au moment de l'adoption de son 4^{ème} PLH en 2009 étaient les suivants :

- une démographie, une décohabitation des ménages et un allongement de la durée de vie alimentant un important besoin en logements,
- une production inférieure à ces besoins sur la durée du PLH précédent (déficit moyen de 1 000 logements par an au regard des objectifs fixés),
- un report en conséquence des constructions sur le reste du territoire départemental, avec notamment comme corollaires une fuite des ménages « non captifs » (familles, jeunes ménages, ...), une surconsommation des espaces naturels ou agricoles alentours et une augmentation des déplacements pendulaires,
- un déficit de logements générateur par ailleurs de tensions et de répercussions sur les prix (en location comme en accession),

- une part importante de ménages à revenus modestes sur le territoire, plus particulièrement touchés par conséquent par l'insuffisance de l'offre et les problématiques de coûts du logement (63% des ménages de la CUS situés sous les plafonds de ressources du logement social, avec 33% sous les plafonds du logement très social),
- un besoin de logements adaptés aux populations spécifiques (personnes âgées, étudiants, personnes souffrant d'un problème de santé, ...).

6 axes d'intervention prioritaires ont donc été retenus pour le territoire :

- répondre aux besoins en logements par un effort de construction et de mobilisation du foncier,
- répondre aux besoins en logements pour tous aux différentes étapes de la vie,
- améliorer le parc existant (programmes de rénovation urbaine, lutte contre l'habitat indigne, amélioration des performances énergétiques, ...),
- contribuer à un aménagement innovant et à un habitat durable (optimiser la densité des logements, promouvoir les éco-quartiers, ...),
- prendre en compte la santé dans l'habitat (logement des personnes de santé précaire, accès aux services de santé, développement d'un habitat favorable à la santé),
- mettre en œuvre le PLH en lien avec les autres politiques publiques, le suivre et l'évaluer.

Un objectif de production de 3 000 logements nouveaux par an - dont 1 500 aidés - a été défini dans ce cadre, soit 18 000 logements - dont 9 000 aidés - sur la durée du PLH, répartis sur l'ensemble des 28 communes de la CUS selon leurs potentiels de développement identifiés (Strasbourg étant logiquement amenée à jouer le rôle le plus moteur).

2) L'organisation de l'évaluation à mi-parcours

Afin de disposer d'une évaluation la plus complète possible, deux démarches ont successivement été menées en 2012 :

- une évaluation thématique (1^{er} semestre),
- et une évaluation territoriale (2^{ème} semestre).

■ L'évaluation thématique :

Pour chacun des 6 axes d'intervention du PLH a été mis en place un référentiel d'évaluation autour des questions suivantes : quels enjeux évaluer ? Quels indicateurs analyser ? Quelles conclusions en tirer ? (comité technique constitué des services de l'Habitat, du Contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques, de la Prospective et de la planification territoriale, de l'Information géographique et de l'ADEUS)

Un échange avec l'ensemble des principaux acteurs du logement sur la CUS (aménageurs, promoteurs, bailleurs sociaux, financeurs, concepteurs, associations, services de l'Etat / du Conseil Régional / du Conseil Général, différentes directions de la Collectivité, ...) a ensuite été organisé.

12 groupes de travail ont ainsi été animés, autour des 12 thématiques suivantes :

- le marché immobilier,
- la mobilisation du parc privé existant,
- les publics de l'hébergement et du logement temporaire,
- le logement des seniors,
- le logement des personnes souffrant d'un problème de santé,
- le logement des étudiants et des jeunes actifs,
- les gens du voyage sédentarisés,
- la rénovation urbaine,
- le logement indigne et l'habitat sain,
- la performance énergétique du parc existant,
- l'habitat innovant et l'aménagement durable,
- l'animation du PLH et sa coordination avec les différentes politiques publiques liées.

Ce travail a permis la constitution de 12 fiches thématiques, fruits du recueil de données quantitatives et d'analyses qualitatives partagées, structurées à chaque fois de la manière suivante : objectifs de départ sur la thématique, points à évaluer en conséquence, données à connaître dans ce cadre, actions phares menées, constats consécutifs majeurs relevés à mi-parcours, poursuite de l'action proposée pour les trois années à venir.

L'ensemble de ces fiches est joint à la présente délibération (CD).

■ **L'évaluation territoriale :**

En parallèle à l'évaluation thématique a été menée une évaluation territoriale du PLH, sous forme d'une analyse par sous-secteurs (chacune des 28 communes de la CUS, avec – pour Strasbourg – une déclinaison sur chacun de ses 10 quartiers).

A notamment été dressé – pour chacun de ces sous-secteurs – un point :

- de son évolution socio-démographique (évolution de la population, des ménages et des âges, données de revenus),
- de son parc de logements (évolution quantitative et qualitative, marché et prix, logement aidé),
- de ses principaux enjeux actuels – consécutivement – en matière d'habitat,
- de l'avancement de sa production de logements dans le cadre du 4^{ème} PLH et de l'évolution de ses potentiels de développement,
- des principaux leviers d'actions mobilisés et encore mobilisables.

Chacun des maires a individuellement été rencontré par le Vice-Président au Logement (accompagné du service de l'Habitat) sur cette base (rencontre avec les Adjoints de Quartiers sur Strasbourg et présentation aux Conseils de Quartiers), afin d'en échanger.

37 fiches territoriales en ont résulté (1 pour chaque quartier de Strasbourg et 1 pour chacune des autres Communes de la CUS).

L'ensemble de ces fiches est également joint à la présente délibération (CD).

3) Les conclusions de l'évaluation à mi-parcours

Une synthèse de l'évaluation à mi-parcours du PLH, dressée à partir de son volet thématique et de son volet territorial, est jointe à la présente délibération (CD).

On y relève les points saillants suivants :

- sur les 3 premières années du PLH, plus de 10 000 logements autorisés (soit une atteinte voire même un dépassement de l'objectif de 3 000 par an) et plus de 6 500 logements aidés financés (soit là aussi un dépassement de l'objectif de 1 500 par an),
- une vingtaine d'opérations d'aménagement d'envergure (publiques et privées) initiées sur le territoire (dont 7 éco-quartiers),
- un rôle moteur retrouvé de la CUS en matière de production de logements (près de la moitié des logements commencés aujourd'hui sur le département, contre un quart à un tiers précédemment),
- la large intégration - dans cette production - de projets destinés aux étudiants, aux jeunes actifs, aux familles, aux seniors, aux personnes souffrant d'un problème de santé / handicap, ...
- un net renforcement de l'offre à destination des ménages à faibles ressources (25 à 27% de PLAI en moyenne dans la production de logements locatifs sociaux, contre 7 à 8% auparavant) et une amélioration de l'offre en matière d'hébergement,
- une belle progression des opérations de rénovation urbaine (à juin 2012, engagement de 80% et achèvement de 45% des 5 sites conventionnés avec l'ANRU),
- le lancement de multiples actions en faveur de l'amélioration et de la mobilisation du parc existant : PIG (visant notamment la réhabilitation énergétique, le conventionnement privé, l'adaptation au handicap, la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la vacance), GRL, OPAH copropriétés dégradées, ...
- le développement de démarches innovantes, telles l'autopromotion, plusieurs appels à projets spécifiques, l'inscription dans la dynamique Ecocités, la mise en place d'une charte de l'aménagement de l'habitat durables (regroupant aménageurs, promoteurs, bailleurs sociaux, ...),
- un partenariat avec l'ensemble des acteurs du territoire qui a nettement progressé (comités de liaison, rencontres de l'habitat, ...).

Parmi les points d'amélioration note-t-on toutefois encore :

- des prix qui demeurent élevés dans le neuf, un renforcement à opérer des produits « accédants » et une offre encore faible en individuel dense et en intermédiaire,
- une problématique de logement des jeunes ménages et des familles qui par conséquent demeure présente,
- la nécessité de poursuivre l'offre à destination des ménages modestes ou nécessitant des produits spécifiques (personnes âgées, ...),
- une problématique en matière d'hébergement qui reste là aussi présente, en raison d'un public qui continue sans cesse – avec la crise – à augmenter et à se diversifier (travailleurs pauvres, femmes seules, personnes âgées, jeunes en rupture familiale, populations étrangères arrivantes ...),
- une question énergétique qui devient –comme sur l'ensemble du territoire national– de plus en plus prégnante (sur le parc social comme sur le parc privé),

- une coordination des acteurs qui reste – au quotidien – à entretenir,
- des dispositifs mis en place en faveur des particuliers (différentes aides, ...) qui pourraient être davantage connus.

Ce sont donc ces points qui devront particulièrement être travaillés sur la seconde moitié du PLH, à travers notamment :

- la poursuite d'une action foncière / d'aménagement volontariste,
- un travail sur les prix de sortie des logements, mobilisant l'ensemble des acteurs concernés,
- le développement – en parallèle à la production – de dispositifs d'accompagnement des ménages (mise en relation de l'offre et de la demande, sécurisation des propriétaires et des locataires, actions sur les copropriétés, ...).

S'agissant des perspectives de production de logements à échéance du PLH (2015), celles-ci s'annoncent plutôt positives aujourd'hui, puisque 62% de l'objectif global ont à ce jour été atteints (54% en matière de logements aidés neufs) et que la tendance semble a priori devoir se poursuivre malgré un ralentissement au niveau national (à noter toutefois qu'il s'agit pour le moment d'une comptabilisation – au vu notamment de l'ensemble des opérations d'aménagement engagées - des permis de construire délivrés et prévisionnels).

On note encore une large prédominance de Strasbourg dans cette production globale de logements, qui devrait cependant mieux s'équilibrer sur la seconde moitié du PLH (là aussi grâce notamment aux opérations d'aménagement initiées ou encore à venir sur les communes de 1ère et de 2ème couronne).

4) L'analyse des services de l'Etat

Outre un passage en Conseil de Communauté, l'évaluation à mi-parcours d'un PLH est soumise à un avis du Préfet et – plus largement – à un avis des personnes publiques associées via spécifiquement le Comité Régional de l'Habitat (CRH).

S'agissant du 4^{ème} PLH de la CUS, une présentation de l'évaluation à mi-parcours a été faite lors de la dernière séance du CRH, le 02 avril 2013 (pour mémoire, la composition du CRH, outre le Préfet est la suivante : Conseil régional d'Alsace, Conseil général du Bas-Rhin, principaux EPCI du territoire, représentants des bailleurs sociaux, promoteurs, aménageurs, professions immobilières, CAF, MSA, fédération du bâtiment, CDC, comité régional des banques, associations, organisations syndicales, MEDEF...).

Ont été saluées par les participants à cette occasion – et notamment par le Préfet – l'importance et la qualité du travail d'évaluation mené par la CUS.

A également été souligné à cette occasion le volontarisme de l'action de la collectivité dans le domaine du logement depuis 2009, qualifiée d'ambitieuse et de pertinente pour le territoire (retours également entendus à l'échelle nationale).

L'analyse opérée par les services de l'Etat dans ce cadre rejoint ici celle de la CUS, tant en ce qui concerne les points positifs de l'action que les points d'amélioration et axes de travail pouvant encore être poursuivis (prix de sortie des logements, bonne prise en compte des seniors notamment en 2^{ème} couronne, poursuite de la production de logements aidés,

veille sur les besoins en matière d'hébergement / de logement temporaire, articulation des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, amélioration énergétique du parc existant, prise en compte des problématiques de santé, ...).

A noter que la démarche d'évaluation a relevé l'importance de dispositifs d'observation du territoire (dont le renforcement va encore se poursuivre en 2013) et la nécessité de d'objectifs et de critères d'évaluation précis.

Le CRH et le Préfet ont au final rendu un avis positif et sans réserves au bilan à mi-parcours du 4^{ème} PLH de la CUS.

5) Les précisions du 4^{ème} PLH proposées suite à ses trois premières années d'exercice

Une mise à jour des PLH est permise au cours de leur période d'exercice s'il s'agit par exemple de les adapter à une évolution du contexte social ou démographique de leur territoire ou de les mettre en conformité avec des dispositions nationales en matière de logements intervenues postérieurement à leur adoption.

Les adaptations ne doivent pas toutefois porter atteinte à leur économie générale, sous peine de donner lieu à une nouvelle procédure d'adoption complète des documents.

L'évaluation à mi-parcours du 4^{ème} PLH de la CUS révèle un document encore pleinement pertinent tant dans ses axes stratégiques que dans son programme d'actions : le document ne nécessite pas par conséquent de modifications.

Deux précisions lui sont toutefois proposées, pour tenir compte de questions pragmatiques de mise en œuvre sur le territoire :

- Il est rappelé tout d'abord que les potentiels de développement des communes figurant en annexe du document initial ne constituent en rien les seules zones d'application du PLH et de développement du logement, notamment aidé : il s'agit simplement d'une évaluation des volumes de logements a priori envisageables à l'instant T, au regard de l'objectif global de production proposé pour la commune concernée.
Ces secteurs ne préjugent par conséquent en rien du développement obligatoire et unique – au sein de leurs périmètres - de l'offre en logements de la Commune sur les années à suivre, de même qu'ils n'y limitent pas par exemple les délivrances de permis de construire ou l'exercice du droit de préemption pour du logement social. Ces secteurs ont d'ailleurs fait l'objet d'une mise à jour à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours (cf. fiches territoriales des quartiers de Strasbourg et de l'ensemble des Communes de la CUS).
- Il est rappelé ensuite, s'agissant du logement aidé, que les taux minimum prescrits au PLH par opération (pour mémoire, 40% pour Strasbourg, 35% en 1^{ère} couronne et 30% en 2^{ème} couronne) sont modulables en fonction du contexte urbain d'implantation de l'opération (pré-existence ou non d'une forte concentration de logements aidés alentour).

Ces taux sont par exemple modulés par la CUS – en lien avec la commune - pour les opérations prenant place à Schiltigheim ou à Bischheim (qui dépassent déjà aujourd'hui toutes deux les 35% de logements locatifs sociaux parmi leur parc de résidences principales) ou à proximité immédiate de secteurs de rénovation urbaine ou de zones urbaines sensibles (notamment sur Strasbourg).

Il est à noter toutefois qu'une mise à jour du PLH sera vraisemblablement à opérer avant la fin de son exercice, pour tenir compte du relèvement récent de l'obligation pour les communes supérieures à 3 500 habitants de disposer de 25% de logements locatifs sociaux parmi leur parc de résidence principale (contre 20% jusqu'ici).

Les décrets relatifs à cette obligation ne sont toutefois pas encore parus à ce jour, de même qu'il apparaît préférable – pour cette mise en conformité – d'attendre le bilan de l'actuelle période triennale SRU qui sera dressé par le Préfet courant 2014.

Des adaptations mineures de rédaction du PLH sur le logement aidé (distinction du locatif social et de l'accession sociale, éventuelles dispositions particulières aux communes sous constat de carence, ...) seront alors – au besoin – également intégrées (qui feront à nouveau l'objet d'une validation par le Conseil de Communauté).

Au vu de l'ensemble des éléments ci-dessus présentés, je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Le Conseil

vu les articles L302-3 et L302-4 du Code de la Construction et de l'Habitation

vu l'ensemble des documents formant évaluation à mi-parcours

du 4^{ème} Programme Local de l'Habitat de la CUS

vu l'avis de la commission thématique

sur proposition de la commission plénière

après en avoir délibéré

approuve

- *l'évaluation à mi-parcours du 4^{ème} PLH de la CUS ainsi que les conclusions qui en résultent,*
- *la précision du 4^{ème} PLH de la CUS sur deux points :*
 - 1) *le rappel de ce que les potentiels de développement des communes figurant en annexe du document initial (et mis à jour à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours) ne constituent en rien les seules zones d'application du PLH et de développement du logement, notamment aidé : ils ne préjugent en rien à ce titre - au sein de leurs périmètres - du développement obligatoire et unique de l'offre en logements d'une commune sur les années à suivre, de même qu'ils n'y limitent pas par exemple les délivrances de permis de construire ou l'exercice du droit de préemption pour du logement social.*
 - 2) *le rappel de ce que, s'agissant du logement aidé, les taux minimum prescrits au PLH par opération (pour mémoire, 40% pour Strasbourg, 35% en 1^{ère}*

couronne et 30% en 2ème couronne) sont modulables par la CUS en fonction du contexte urbain d'implantation de l'opération (pré-existence ou non d'une forte concentration de logements aidés alentour).

**Adopté le 31 mai 2013
par le Conseil de Strasbourg**

**Rendu exécutoire après
transmission au Contrôle de Légalité préfectoral
et affichage au Centre Administratif
Le 3 juin 2013**