



PDH - Bilan du premier Plan départemental de l'habitat (2010-2015) et rappel du calendrier d'élaboration du PDH 2016-2021

Rapport n° CD/2015/125

Service Chef de file :

Direction de l'habitat et de l'aménagement durable

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le présent rapport présente la synthèse du bilan du Plan départemental de l'habitat 2010-2015 et rappelle le processus d'élaboration du nouveau plan départemental de l'habitat pour la période 2016-2021.

L'année 2015 marque la fin de la mise en œuvre du premier Plan Départemental de l'Habitat du Bas-Rhin, co-piloté par le Conseil Départemental du Bas-Rhin et l'État. Ce document cadre constitue la base de la politique départementale en matière d'habitat.

Ces six premières années de mise en œuvre ont permis des avancées et améliorations significatives en matière de connaissances et de développement de l'offre de logements pour tous, dans le département.

Vous trouverez ci-dessous la synthèse du bilan qui vient d'être réalisé par les services du Département et l'ADEUS.

Cette synthèse met en lumière les éléments essentiels à retenir : un développement de l'offre proche des objectifs mais territorialement déséquilibrée, des besoins de logements financièrement accessibles qui restent importants et des publics cibles dont les besoins spécifiques se confirment.

1. Une élaboration du plan départemental de l'habitat inscrite dans la loi

La loi Engagement National pour le Logement (ENL) impose aux départements de se doter d'un Plan Départemental de l'Habitat. Il a pour vocation d'établir une cohérence entre les différentes politiques territoriales de l'habitat (SCoTs-schéma de cohérence territoriale, PLH-programme local de l'habitat, PLUi- plan local de l'urbanisme intercommunal, etc.), et de veiller à ce que celles-ci couvrent l'ensemble du territoire départemental.

C'est sur cette base que le Conseil Général du Bas-Rhin – en 2006, date de la prise de délégation des aides à la pierre de l'État - a affirmé sa volonté de faire de l'habitat une priorité de son action envers les populations. Le premier PDH a permis aux deux co-pilotes que sont le Conseil Départemental et l'État, de définir des orientations quantitatives et qualitatives pour développer une offre en logements de qualité accessible au plus grand nombre sur l'ensemble du territoire départemental.

2. Le PDH 2010-2015

Sur la base d'un diagnostic réalisé en 2008-2009 par l'ADEUS et le Département, cinq grandes orientations avaient été définies, visant le développement du parc de logements et la promotion de projets d'habitat durable (consommation foncière, enjeux énergétiques, etc.) :

- le développement d'une offre répondant aux besoins des ménages ;
- l'accompagnement des parcours résidentiels des ménages ;

- la production foncière pour des logements à coût supportable ;
- la réalisation d'un aménagement urbain durable ;
- le développement de la connaissance du territoire et des partenariats.

Afin que ce document ne constitue pas simplement une déclaration de bonnes intentions mais trouve une traduction concrète dans le territoire, des objectifs chiffrés ont été définis. Dans cette même intention, un suivi annuel et un bilan à mi-parcours ont été instaurés.

Ces objectifs ont constitué la feuille de route du Département pour la mise en œuvre de sa politique de l'habitat. En 2013, un bilan à mi-parcours a permis une évaluation mesurant les écarts existants entre les objectifs et les réalisations, à l'échelle des huit Schémas de Cohérence Territoriale du département. Ces analyses ont mis en lumière les évolutions depuis 2008 et ont permis d'évaluer les dispositifs développés. L'évaluation à mi-période avait été présentée et validée par le Conseil Général.

Cette démarche a donné lieu à une large concertation avec les acteurs du territoire, élus comme professionnels. **Sur la deuxième période de mise en œuvre**, et fort des constats du bilan à mi-parcours, deux approfondissements thématiques transversaux ont été menés : **le lien habitat et emploi**, qui est basé à la fois sur une analyse des grandes tendances en matière d'implantation de l'emploi et des logements et sur un zoom territorial sur la Plateforme Départementale d'Activité (PDA) d'Alsace centrale et **le lien habitat et énergie**, dont les travaux sont encore en cours à l'ADEUS. Ils cherchent à mettre en lumière, au-delà des problématiques propres au logement, quelles sont les conséquences en matière d'organisation territoriale des comportements résidentiels.

3. De l'évaluation finale à l'élaboration du futur PDH

Des orientations difficiles à atteindre dans un contexte de crise

Si le bilan du premier Plan Départemental de l'Habitat est globalement positif, le contexte de crise économique et financière a rendu difficile l'atteinte de l'ensemble des objectifs.

De manière synthétique, les grands résultats de l'évaluation sont les suivants :

Orientation n°1 : Le développement d'une offre répondant aux besoins des ménages

Quantitativement, la production de logements neufs est conforme aux objectifs définis dans le PDH. Pour autant, ce constat est à nuancer. D'une part du fait d'une production qui se fait très majoritairement dans le territoire de l'Eurométropole Strasbourgeoise et qui diminue de manière très forte dans le reste du département, d'autre part du fait d'une production de logements financièrement accessibles qui est très largement en-deçà des objectifs.

Au-delà, certains territoires de SCoT sont plus particulièrement touchés par la diminution de la production de logements (le SCoTAN et le SCoT de la Région de Saverne par exemple). Ces constats s'expliquent par plusieurs facteurs : contexte de crise économique et du secteur du BTP, effet de zonage qui favorise la production en milieu urbain, concurrence entre les territoires, etc.

Ces constats mettent en exergue la nécessité de poursuivre les efforts en matière de soutien à la production. Un des autres enjeux repose sur la question des équilibres territoriaux, particulièrement entre le pôle Strasbourgeois et le reste du territoire.

Orientation N°2 : L'accompagnement des parcours résidentiels

De nombreux efforts de diversification et de fluidification des parcours résidentiels ont été mis en œuvre ou poursuivis. L'offre à destination des publics cibles, les plus fragiles particulièrement, s'est accrue quel que soit le segment de l'offre. Pour autant, les réponses pour certains publics comme les jeunes semblent plus complexes à trouver. De plus, certains dispositifs, comme l'aide à l'accession des plus modestes, ont pu avoir des conséquences imprévues (par exemple, participation aux effets de la périurbanisation et de l'éloignement des ménages).

Il s'agira donc pour le prochain PDH de mesurer quels sont les besoins qui demeurent, mais également d'identifier, pour les orientations qui peinent à se réaliser, d'autres types de réponses à apporter aux ménages.

Orientation N°3 et 4 : La consommation foncière et l'aménagement urbain durable

Les tendances observées semblent indiquer que le développement de l'habitat se fait de manière de plus en plus durable. Pour autant, certaines disparités territoriales subsistent. On observe une consommation plus importante et une optimisation moins forte du foncier dans les zones les plus rurales, du fait d'une production en logement individuel qui reste largement majoritaire.

Ces constats peuvent interroger sur les réponses à apporter aux ménages pour qui la maison individuelle reste l'aspiration prédominante. Cette réflexion doit porter sur les nouvelles formes d'habitat et de cadre de vie que l'on peut proposer aux habitants, y compris dans l'urbain.

4. 2015 : élaboration du 2^{ème} PDH du département du Bas-Rhin

L'ensemble des éléments de bilan présentés précédemment, démontre que le Département du Bas-Rhin a mis en œuvre une politique du logement volontariste et qui compte de nombreuses réussites. Pour autant, les contextes local et national ont parfois rendu complexe l'atteinte de certains objectifs. Ainsi, même si le bilan est globalement positif, il montre également tout l'intérêt et la pertinence à relancer un nouveau PDH. Cela permettra de maintenir et de poursuivre les efforts engagés, notamment en matière de soutien aux acteurs de l'habitat.

Pour ce second PDH, une méthode d'élaboration renouvelée est mise en œuvre. Il s'agit de réfléchir collectivement aux projets possibles pour le Bas-Rhin et les territoires qui le composent.

Cette démarche a pris la forme de quatre ateliers préparés et animés par l'ADEUS, qui invitent :

- à libérer les visions pour l'avenir du territoire départemental de demain,
- à envisager toutes les options de développement possibles,
- à les décliner sous forme de scénarii ou projets, d'en identifier les avantages et inconvénients et de mesurer quels sont les niveaux de mise en œuvre pour qu'ils deviennent réalistes,
- à choisir le projet partagé par le plus grand nombre et le décliner en orientations concrètes pour le(s) territoire(s).
- L'objectif de cette réflexion sous forme d'ateliers est de construire un PDH principalement axé sur les visions et les projets politiques.
- Il s'agit de laisser une plus grande place à la co-construction et la participation de l'ensemble des acteurs de l'habitat, les connaissances chiffrées et techniques ne servant que d'appui à la réflexion.
- L'ensemble des travaux réalisés donnera lieu au document du nouveau PDH bas-rhinois 2016-2021.
- Une restitution écrite de cette démarche innovante et revisitée d'élaboration d'un document cadre donnera lieu à une prochaine publication de l'ADEUS, d'une part pour présenter les partis pris de cette nouvelle méthode, d'autre part pour présenter le fruit de ce travail collaboratif.

Trois ateliers ont eu lieu les 26 juin, 18 septembre et 4 décembre 2015 ; le dernier aura lieu en début d'année 2016.

Cette démarche s'accompagne d'une concertation renforcée avec les huit SCoTs qui couvrent le département et de la réalisation par les services du Département de « focus » sur différents territoires à enjeux qui permettront d'enrichir le PDH dans le sens du développement des territoires et de la solidarité territoriale.

5. Conclusion et enjeux

Le bilan du PDH 2009-2015 a permis de faire un état des lieux des dispositifs élaborés et mis en œuvre par le Conseil Départemental depuis 2006.

Il doit également permettre d'évaluer et de débattre sur les évolutions nécessaires qui viendront renforcer les effets des politiques de l'habitat.

Et ce d'autant plus que le contexte financier, économique et institutionnel fait apparaître de nouveaux défis et enjeux pour demain.

A ce stade, certains enjeux ressortent déjà clairement, et seront à compléter et à porter à la réflexion durant l'élaboration du nouveau PDH :

- En matière de production de logements, l'enjeu se trouvera dans la définition des objectifs. Il s'agira de calibrer un rythme de production adapté, au regard du contexte de baisse de la construction et des ambitions territoriales. Et cela, tout en veillant à répartir les efforts sur l'ensemble du territoire, les objectifs hors Eurométropole de Strasbourg n'ayant pas été atteints. D'autre part, il s'agira de maintenir les efforts en matière de diversification afin de proposer des solutions de logements aux ménages, et ce à toutes les étapes de vie.
- La question des équilibres territoriaux est également un enjeu majeur pour le département. Les territoires peuvent jouer des rôles différents et n'ont pas les mêmes vocations d'accueil des populations. Il s'agira pour l'avenir de trouver quelles complémentarités existent ou seraient à créer entre les territoires.
- Les parcours résidentiels des habitants du territoire continuent d'être un enjeu pour le Bas-Rhin, à la fois en terme de production de logements financièrement accessibles, mais aussi en répondant aux besoins des publics spécifiques. Le bilan de ce premier PDH fait état d'un niveau de réponse très important sur la problématique des personnes âgées, alors qu'il reste encore très difficile de calibrer une réponse adaptée aux besoins des jeunes. Le nouveau PDH représente une opportunité pour re-questionner les actions menées et éventuellement réorienter l'appui au développement de l'offre.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Sur proposition de la commission thématique emploi-insertion-logement, le Conseil Départemental du Bas-Rhin :

- Approuve le bilan du Plan départemental de l'habitat 2010-2015

- Valide la démarche d'élaboration du nouveau Plan départemental de l'habitat pour la période 2016-2021.

Strasbourg, le 26/11/15

Le Président,



Frédéric BIERRY