

LA POLITIQUE DE L'HABITAT DANS LE BAS-RHIN

SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION DU PDH 2009-2015

167

JUILLET 2015



HABITAT



L'année 2015 marque la fin de la mise en œuvre du premier Plan Départemental de l'Habitat (PDH) du Bas-Rhin, co-piloté par le Conseil Départemental du Bas-Rhin et l'Etat. Ce document cadre est devenu l'élément moteur 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. L'arrivée à échéance de ce plan est l'occasion de dresser un bilan des actions menées et des moyens mis en œuvre.

L'ADEUS accompagne ses partenaires en co-construction depuis 2008 dans l'élaboration et le suivi de cette démarche, dont il s'agit à présent d'évaluer les actions. 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.

Fort de ces enseignements, notamment sur les marges de progression possibles, les partenaires en charge de ce document cadre souhaitent prolonger leurs actions et politiques en matière d'habitat, avec l'élaboration d'un nouveau PDH qui entrera en vigueur en 2016.

Une démarche volontaire

Depuis 2006, date de la prise de délégation des aides à la pierre, le Conseil Départemental du Bas-Rhin a marqué sa volonté de faire de l'habitat une priorité encore plus grande dans sa politique.

L'obligation instaurée par la loi Engagement National pour le Logement (ENL) pour les départements de se doter d'un Plan Départemental de l'Habitat a encore renforcé cette volonté. Par ce biais, les départements ont pour obligation de veiller tant à la cohérence territoriale qu'à la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale.

La mise en place d'un Plan Départemental de l'Habitat dans le Bas-Rhin a permis aux deux co-pilotes que sont le Conseil Départemental et l'Etat, de définir des orientations quantitatives et qualitatives sur le développement de l'offre et la réponse aux besoins du plus grand nombre.

Le Conseil Départemental s'est pleinement saisi de l'opportunité que représente un tel outil et a donc décidé de faire de ce PDH le fil rouge de sa politique départementale de l'habitat.

Des étapes de vie différentes

L'élaboration

En 2008, le premier PDH a fait l'objet d'une co-construction avec l'ensemble des territoires et des acteurs bas-rhinois.

Sur la base d'un diagnostic réalisé en 2008-2009 par l'ADEUS et le CD67, les partenaires associés ont pu, par le biais de rencontres thématiques et territoriales, alimenter les réflexions et co-construire des orientations.

Ce Plan Départemental de l'Habitat comporte cinq grandes orientations qui visent 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.

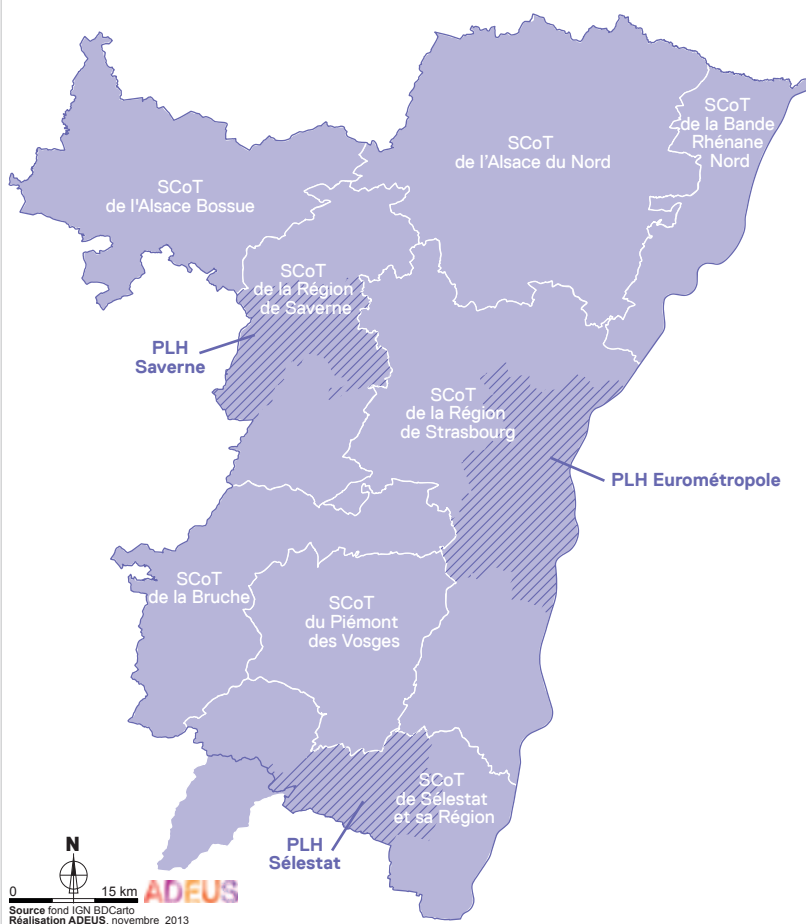
Le suivi du PDH

Lors de l'élaboration du premier PDH, force avait été de constater que certaines thématiques étaient moins bien connues et les besoins de certains publics plus difficiles à appréhender. C'est pourquoi, une des orientations définies préconise le développement de la connaissance du territoire bas-rhinois.

Ces approfondissements ont été menés grâce aux deux axes de travail suivants :

- d'une part, la consolidation de l'Observatoire Départemental de l'Habitat (ODH), géré par l'ADEUS, qui a subi une refonte pour répondre à cet enjeu de suivi :
 - les périmètres d'analyse ont été étendus à l'ensemble du département du Bas-Rhin et adaptés aux territoires de définition des objectifs : les SCoT ;
 - l'approche sectorisée a été abandonnée pour permettre de privilégier les analyses croisées et transversales en matière d'habitat.
- d'autre part, l'amélioration de la connaissance des besoins spécifiques qui a été menée tant par l'ADEUS que par le Conseil Départemental. Ce dernier a mené des actions pour renforcer sa connaissance dans l'objectif d'optimiser la mise

TERRITOIRES D'OBSERVATION DE L'OBSERVATOIRE DÉPARTEMENTAL DE L'HABITAT À L'ADEUS



en œuvre du PDH concernant le renforcement de l'ingénierie territoriale et la territorialisation de la politique départementale de l'habitat (études habitat sur des territoires tests par exemple).

Par ailleurs, tout au long de la période d'application du PDH, le suivi des orientations a permis une amélioration de la connaissance du territoire et des publics, notamment par le biais d'analyses croisées en matière d'habitat. L'ADEUS a réalisé des travaux en lien, par exemple, avec les modes de vie, la proximité ou l'emploi.

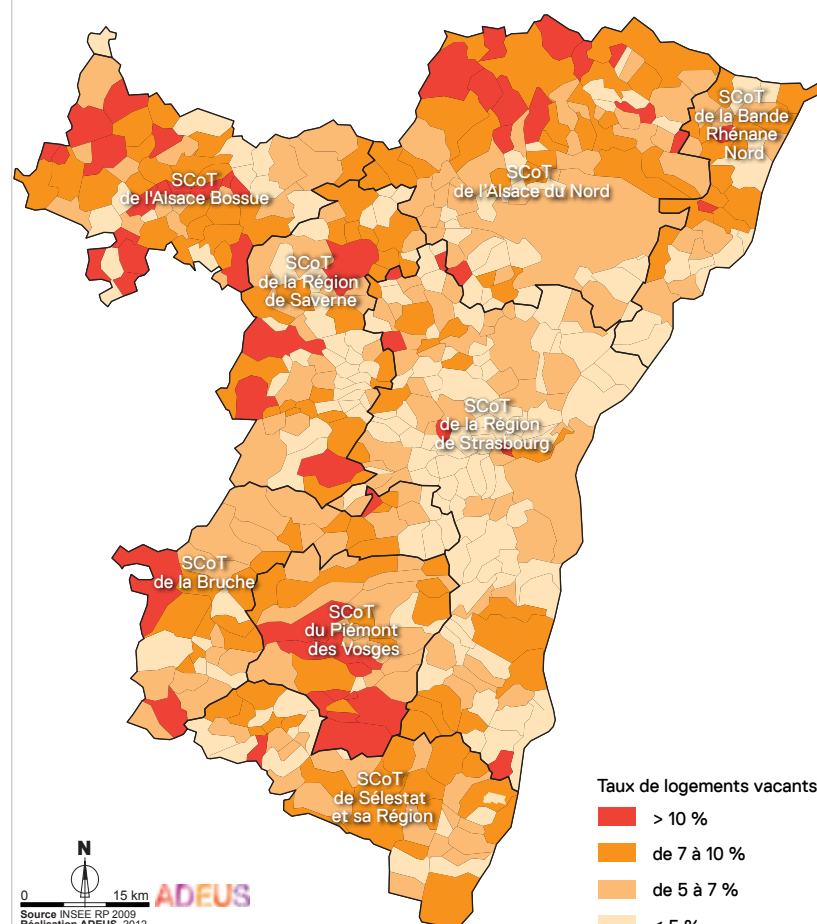
Sur la première moitié de la période de mise en œuvre du PDH, deux thématiques ont fait l'objet de travaux approfondis :

- la première analyse a porté sur la vacance dans le parc privé dans les territoires de SCoT d'Alsace du Nord et de la Bande Rhénane Nord. Ses principales conclusions font état d'une grande stabilité de la vacance des logements dans le département qui se situe à un niveau permettant une relative fluidité des parcours résidentiels. Cependant, de grandes variations sont observables selon les territoires, notamment entre les deux territoires de SCoT étudiés. Mais dans les deux cas, le taux de vacance est particulièrement élevé dans le parc privé et il y existe encore un gisement important de parc inconfortable qui n'a visiblement pas encore été touché par les grandes vagues de réhabilitation. Il pourrait être la cible de politiques de remise sur le marché.
- La seconde analyse a porté sur les mobilités résidentielles dans le parc social. Ses principaux résultats confirment l'importance de ce parc dans l'accueil des plus défavorisés, à la fois pour les nouveaux entrants et pour les mobilités internes, dans un contexte de marché immobilier qui offre de moins en moins d'alternatives dans le privé. C'est en effet la précarité financière et la cherté dans le secteur privé qui expliquent que le logement social demeure pour beaucoup de ménages la seule solution pour accéder à un logement ou améliorer ses conditions de vie. La mobilité dite de « confort » – notion qui reste à définir sérieusement – reste très marginale. Ces constats confirment la nécessité de poursuivre le développement de l'offre en logements sociaux pour répondre aux véritables besoins des habitants.

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.

Cette démarche a donné lieu à une large concertation avec les acteurs du territoire, élus comme professionnels.

TAUX DE LOGEMENTS VACANTS PAR COMMUNES EN 2009

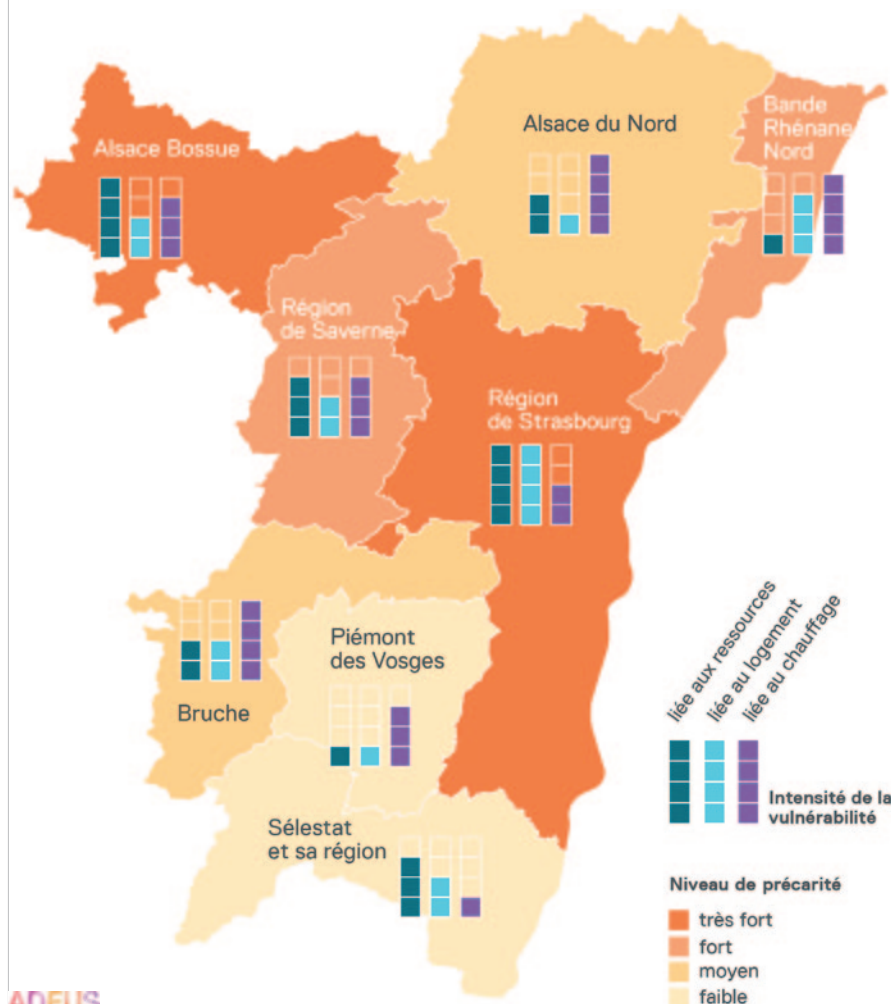


Sur la deuxième période de mise en œuvre, et fort des constats du bilan à mi-parcours, deux approfondissements thématiques transversaux ont été menés. Ils cherchent à mettre en lumière, au-delà des problématiques propres au logement, quelles sont les conséquences en matière d'organisation territoriale des comportements résidentiels.

- **Le lien entre habitat et emploi¹**, qui est basée 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. Les grandes conclusions de ces travaux montrent, tant sur le plan statistique que sur les retours qualitatifs des acteurs, que les liens entre choix résidentiels des ménages et localisation des entreprises sont très ténus. En effet, ces deux champs de l'aménagement du territoire recouvrent des logiques très différentes et font l'objet d'arbitrages de natures différentes. Pour les ménages, les choix sont guidés par de nombreux facteurs qui relèvent plus des aspirations personnelles d'habiter dans un cadre de vie « agréable ». La proximité de l'emploi n'est finalement qu'un des critères parmi de nombreux autres. Pour les entreprises, il s'agit principalement d'arbitrages liés à la disponibilité foncière et à l'accessibilité. Ces travaux montrent que ce lien entre habitat et emploi n'est pas évident, alors même que les enjeux, particulièrement en termes de déplacements, sont très forts. Ils font également ressortir que le rapport à la proximité (consommation, activités de loisirs, etc.) est très différent selon qu'on travaille près de chez soi ou non, ce qui n'est pas neutre en termes d'impacts pour les collectivités.

- **Le lien entre habitat et énergie²**, dont les travaux sont encore en cours à l'ADEUS. Une première note est sortie, dans le cadre des travaux de l'ODH, qui permet de caractériser les territoires en fonction de leur niveau de risque de précarité ou de vulnérabilité énergétique. Ces premières conclusions mettent également

RISQUE DE VULNÉRABILITÉ ET DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS LES LOGEMENTS TYPOLOGIE DES TERRITOIRES DANS LES SCOT DU DÉPARTEMENT



ADEUS

Source Sur la base de données INSEE, RP2008, fichier détail
Réalisation ADEUS, 2014

en exergue la nature et le niveau de cumul des risques (risques financiers, logement et/ou mode de chauffage). Ce sont les territoires du SCoT de l'Alsace Bossue et du SCOTERS qui ressortent comme ayant le niveau de risque le plus élevé. Pour autant, ces constats ne tiennent pas aux mêmes facteurs : en Alsace Bossue, il s'agit principalement de questions de ressources des ménages et de modes de chauffage, alors que dans le SCOTERS ce sont les ressources des ménages et la nature des logements qui induisent un niveau de risque élevé.

Ces travaux sont poursuivis en 2015, en partenariat avec l'ASPA³, afin d'associer à ces premiers constats les consommations

réelles des ménages. A terme, cela permettra d'identifier le « coût » énergie pour les ménages, tant sur le poste de dépense lié au logement que sur celui des déplacements.

1. Pour plus d'information voir : Localisation de l'emploi et choix résidentiels : quels liens existe-t-il, Les Notes de l'ADEUS n°126, juin 2014.

2. Pour plus d'information voir : La précarité liée au logement : vulnérabilité et précarité énergétiques, Les Notes de l'ADEUS n° 151, décembre 2014.

3. ASPA : association pour la surveillance et l'étude de la pollution atmosphérique en Alsace.



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

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 des constats départementaux, certains territoires de SCoT sont encore 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.

Objectifs

6 000 logements/an

2 150 logements aidés/an

550 logements réhabilités à loyers encadrés/an

Bilan quantitatif

- 6 200 logements/an en moyenne
- Une production globalement proche des objectifs
- Mais des disparités territoriales
- Et un net recul sur la dernière période

- 1 215 logements/an en moyenne
- Une production en deçà des objectifs, alors que la demande reste élevée

- 1 077 logements réhabilités par an
- Dont 400 logements réhabilités à loyers encadrés/an en moyenne

Bilan qualitatif

- Des besoins qui restent importants
- Une dichotomie dans les discours : maintien ou révision à la baisse des objectifs ?

- Des besoins importants
- Difficulté à produire : des communes qui peinent à attirer les bailleurs HLM
- une diminution des subventions publiques et plus grande mobilisation des fonds propres des bailleurs sociaux

- La réhabilitation : un enjeu fort
- Une complémentarité indispensable avec l'offre HLM
- Mais des coûts parfois élevés pour réhabiliter les logements

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.

Objectifs	Bilan quantitatif	Bilan qualitatif
Produire des logements financièrement accessibles	- Logements sociaux : peu de grands logements et de loyers très sociaux - De plus en plus de logements réhabilités et conventionnés sociaux et très sociaux	- Des besoins toujours importants en matière de logements sociaux - Des normes qui participent à l'augmentation des prix - Classes moyennes : de plus en plus de difficultés
Soutenir l'accession sociale à la propriété : 550/an	- PASS Foncier et PTZ : de nombreuses opérations soutenues depuis 2008 - Le PSLA : un produit historiquement peu utilisé mais qui tend à se développer	- Des dispositifs importants mais qui ont disparu ou fortement évolué - Des dispositifs qui ont pu accentuer les phénomènes d'éloignement et d'endettement des ménages
21 résidences juniors	- 5 projets en cours à Strasbourg - 1 projet en cours de réalisation à Haguenau (Q+67 Thurot) - Des dispositifs d'accompagnement du parcours résidentiel	- Des projets qui peinent à se développer en dehors de l'urbain - Des besoins importants - Nécessité de trouver des réponses alternatives, notamment dans le diffus
30 résidences seniors	- 35 résidences en projet - d'autres projets en cours de réflexion - Des dispositifs d'accompagnement - Aide au maintien à domicile	- Des besoins importants - Des projets qui répondent aux attentes des seniors
Répondre aux besoins spécifiques des gens du voyage et nomades sédentarisés	- Aires d'accueil : des objectifs atteints - Habitat précaire des nomades sédentarisés : des actions sur sites	
Offrir des solutions de logements aux personnes handicapées	- Outils de mise en relation offre/demande - 5 résidences dédiées dans l'EmS - Charte départementale de l'accessibilité	- Des besoins encore difficiles à identifier - Des normes qui augmentent les coûts - Une offre complexe à développer

Orientations n° 3 et 4 : La production foncière pour des logements à coût supportable et la réalisation d'un aménagement urbain durable

Concernant ces orientations, l'ensemble des signaux est au vert. En effet, 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, avec 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.

Objectifs	Bilan quantitatif	Bilan qualitatif
Lutter contre l'étalement urbain	- Une optimisation du foncier de plus en plus forte - Une production de logements qui se fait de plus en plus dans les pôles - 72 % des logements dans la proximité des services du quotidien	- Attraction de plus en plus grande pour les zones desservies TC - Mais poursuite de l'étalement urbain - Proposition d'une taxe « extension » pour financer les réhabilitations
Promouvoir des projets d'habitat durable	- Les Quartiers + 67 : 17 projets en cours de montage hors EmS - Des enjeux énergétiques forts : Mobilités : une déconnexion croissante entre habitat et emploi - Des territoires qui ont des risques plus élevés de vulnérabilité ou de précarité énergétique lié au logement	- Des projets moteurs pour les territoires, qui permettent d'accroître l'offre sociale et l'accession sociale à la propriété, de penser des quartiers de façon globale (intégration de services), et de répondre aux critères environnementaux pour un aménagement durable

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

L'ensemble des éléments de bilan présentés précédemment démontrent 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 proposée.

Il s'agit de réfléchir collectivement aux projets possibles pour le Bas-Rhin et les territoires qui le composent.

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

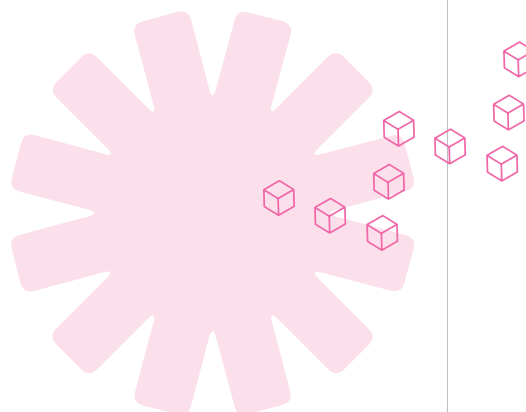
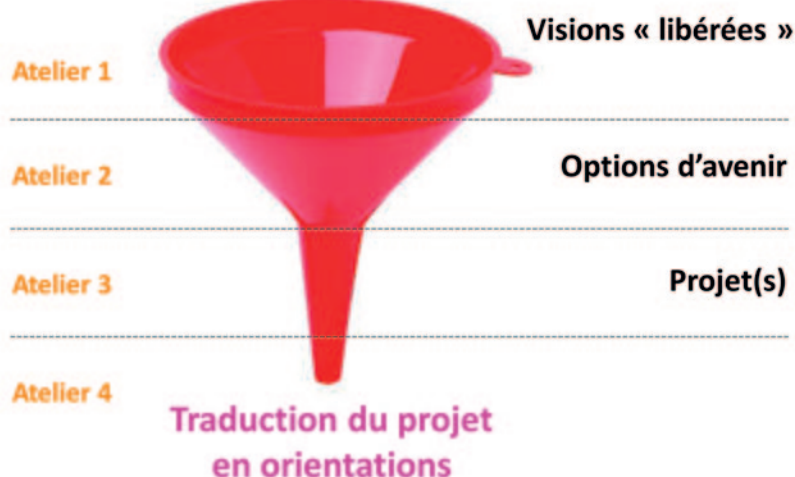
- à libérer les visions pour l'avenir du territoire départemental de demain ;
- à envisager toutes les options de développement possibles ;
- à les décliner sous forme de scénarii ou projets, d'en identifier les avantages et inconvénients et de mesurer quels sont les niveaux de mise en œuvre pour qu'ils 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, mais surtout pour présenter le fruit de ce travail collaboratif.

Une démarche innovante



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 2006⁴.

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 pu être 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 termes 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.

4. L'évaluation du PDH a également donné lieu à la rédaction d'un document exhaustif qui détaille l'ensemble des réalisations. *Évaluation du Plan départemental de l'Habitat du Bas-Rhin (2009-2015)*, ADEUS, juillet 2015



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons**, Directrice générale
Validation : **Yves Gendron**, Directeur général adjoint
Équipe projet : **Julie Dargaud** (chef de projet), **Pauline Hoffmann** (responsable de livrable), **Mathilde Delahaye**, **Fanny Chailloux**, **Amandine Herbeth**, **Nadia Monkachi**, **Sophie Monnin** - PTP 2015 - N° projet : **3.1.3.2**
Photos et mise en page : **Jean Isenmann**
© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org