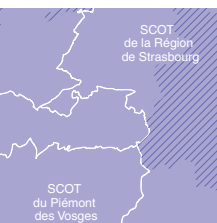


dimension villes & territoires



regards d'urbanistes

**Articuler les politiques de l'habitat
à l'échelle du département**

page 2-3

**Programmer l'habitat localement,
à la charnière entre SCoT et PLU**

page 4-5



paroles d'acteurs

AR - TI - CU - LER

page 6-8

et outre-Rhin...

**Innover pour pallier
la pénurie de logements**

page 7

SYNERGIE POUR L'HABITAT

adeus

mars 2010

➔ n°64



L'habitat détermine les conditions et le cadre de vie des ménages, c'est d'ailleurs leur premier poste de dépenses. C'est aussi une brique importante de fabrication de la ville, qu'elle soit de proximité, étalée ou fragmentée.

Le nouveau contexte énergétique, la crise économique, le vieillissement, la recomposition des familles, induisent de nouveaux besoins, de plus en plus complexes : au moins transformation de l'habitat existant et construction de nouveaux types d'habitat mieux adaptés.

L'État et les opérateurs privés et sociaux fournissent leurs réponses, aux côtés de collectivités comme le Conseil général et la Communauté urbaine de Strasbourg, ou les communes, qui agissent par le biais de leurs politiques de l'habitat. Cette conjugaison est précieuse, car les approches sont complémentaires.

Cependant, la différence des échelles territoriales et des rythmes de mise en œuvre des unes et des autres induit un risque de résultat partiel ou incohérent : c'est pourquoi leur réussite dépend en premier lieu des articulations qu'elles sauront trouver, de leurs objectifs et moyens.

Après des décennies de cloisonnement institutionnel, nul doute qu'il faudra tout le temps de leur mise en œuvre et des démarches innovantes pour y parvenir. De quoi attirer l'attention sur l'importance de la gouvernance de l'habitat !

Robert Herrmann, Président de l'ADEUS

La loi Libertés et Responsabilités Locales du 13 août 2004 donne la possibilité aux collectivités locales de devenir délégataires de la compétence des aides à la pierre, domaine autrefois réservé à l'État. Cela a pour grand mérite de permettre une gestion de ces aides au plus près des réalités locales. Mais les risques d'incohérence ne sont pas négligeables du fait de la multiplication des acteurs porteurs de politiques de l'habitat à plusieurs échelles.

L'élaboration du Plan départemental de l'habitat (PDH) du Bas-Rhin a été l'occasion de préparer les conditions de mise en cohérence des politiques de l'habitat sur son territoire. Ce qui induit la recherche d'articulation à la fois des objectifs et enjeux, des échelles territoriales d'action, et des moyens de mise en oeuvre.

Le champ d'intervention des acteurs en matière de politiques de l'habitat s'est particulièrement complexifié depuis la loi *Libertés et Responsabilités Locales* du 13 août 2004.

Ouvrant un nouveau chapitre de la décentralisation, celle-ci donne en effet aux collectivités qui le souhaitent, la possibilité d'obtenir la délégation de la compétence logement jusque-là réservée à l'État.

L'objectif recherché par cette disposition consiste à mieux prendre en compte les réalités locales dans la définition et la mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat.

Elle induit cependant une multiplication d'acteurs qui n'est pas sans **risques d'incohérences** de l'action en faveur du logement sur un même territoire (objectifs différents, voire opposés, territoires morcelés, millefeuille réglementaire et financier, etc.).

C'est pourquoi la mise en cohérence des politiques de l'habitat, menées par des acteurs divers à différentes échelles, semble une clé indispensable pour optimiser les réponses aux besoins locaux en la matière.

Le PDH : l'articulation par définition

L'article 68 de la loi *Engagement National pour le Logement* (ENL) du 13 juillet 2006 définit les objectifs du Plan départemental de l'habitat (PDH) avec deux missions majeures :

- d'une part la mise en cohérence des politiques de l'habitat menées sur le territoire du département,
- d'autre part la définition d'orientations conformes à celles des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Ces deux objectifs induisent la difficulté pour le PDH à trouver les moyens d'articuler des politiques qui peuvent être incohérentes, voire contradictoires entre elles, tout en se conformant à leurs objectifs.

Le PDH du Bas-Rhin : une grande ambition

La définition très générale que donne la loi ENL du PDH offre **une marge de manoeuvre confortable aux collectivités** pour son élaboration.

Dans le Bas-Rhin, le PDH est en cours d'adoption. Piloté par l'État et le Conseil Général du Bas-Rhin, il a comme ambition de constituer le **document de référence de la politique départementale de l'habitat**.

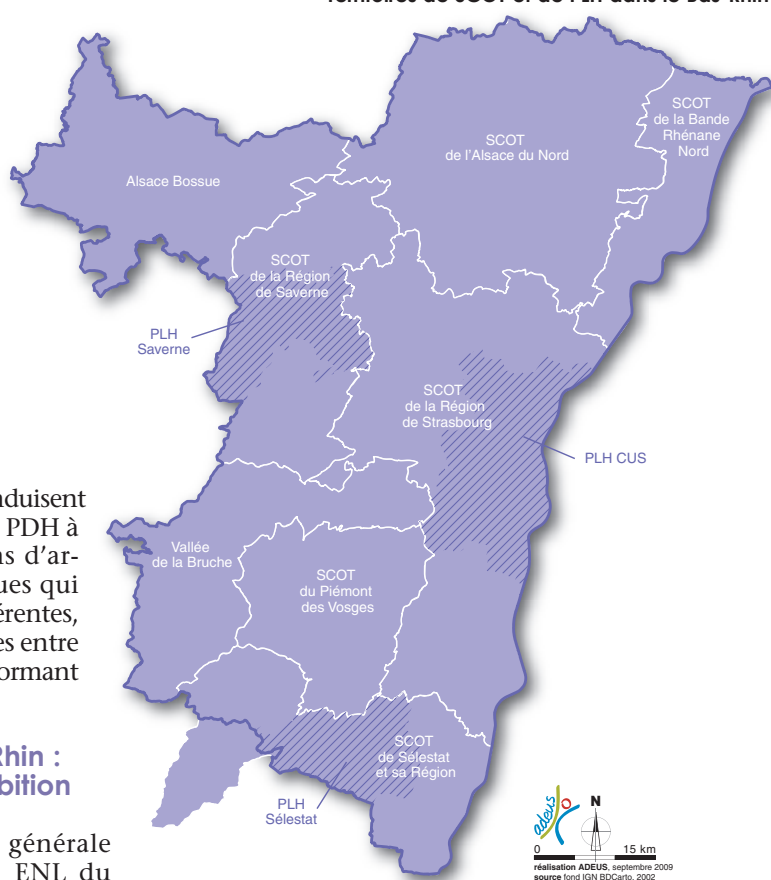
Aussi va-t-il au delà du minimum requis par la loi au moins sur trois points :

- loin d'être générales, ses orientations sont précises et pour certaines quantifiées ;
- bien que n'ayant pas de programme d'actions, il prévoit les aides, notamment financières, pour la mise en oeuvre de ses orientations ;
- son élaboration s'est faite dans le cadre d'une importante concertation avec les territoires et les professionnels de l'habitat.

Pour autant, comme beaucoup d'autres départements, le Bas-Rhin présente également une très grande complexité, eu égard aux différentes politiques de l'habitat qui y sont menées (SCoT, PLH, PLU, etc.).

Si l'articulation de ces politiques est un objectif majeur, sa réalisation nécessite au moins trois étapes.

Territoires de SCoT et de PLH dans le Bas-Rhin



D'abord articuler les objectifs et les enjeux...

La première étape vers la bonne articulation des politiques de l'habitat consiste à mettre en cohérence les objectifs et les enjeux de chaque document.

Si cela semble aller de soi, dans la réalité les difficultés ne sont pas négligeables.

La principale tient à la manière dont les objectifs sont rédigés dans les différents documents. Plus ils sont généraux (nécessité de répondre aux besoins, équilibre social de l'habitat), plus ils s'accordent facilement en théorie, sans pour autant donner la possibilité de vérifier la réalité effective de leur articulation.

Par contre, dès lors que les objectifs sont précis (quantifiés par exemple) il devient possible de juger de leurs complémentarités ou de leurs contradictions.

Par ailleurs, la plupart des SCoT et des PLH sont antérieurs au PDH. Ils définissent en outre des objectifs à l'échelle de leur propre territoire, sans forcément évaluer leurs impacts sur les territoires voisins.

itat à l'échelle du département

L'échelle départementale du PDH pose par contre rapidement la question de l'interaction entre les différents territoires.

Par exemple, lorsque le territoire du SCOT de la Région de Strasbourg, qui représente plus de la moitié des logements du département, fixe des objectifs de construction, l'impact sur le reste du département est forcément à évaluer.

De la même manière, le niveau de production de logements sociaux dans la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), étant donné le poids considérable de celle-ci dans le département, peut avoir des répercussions importantes sur l'équilibre social de l'ensemble des autres territoires.

Le rôle de mise en cohérence par le PDH des politiques de l'habitat passe :

- d'une part par la pédagogie, afin de faire prendre conscience aux territoires de l'interdépendance des uns vis-à-vis des autres ;
- d'autre part par le dialogue, pour trouver des adaptations nécessaires le cas échéant.

Objectifs de développement habitat et logements sociaux par territoire de SCOT

Territoires de Scot	logements à produire par an	dont logements aidés
Alsace Bossue	120	40
Alsace du Nord	900	200
Bande rhénane nord	200	45
Piémont des Vosges	470	85
Région de Saverne	300	80
Région de Strasbourg	4000	1510
Sélestat et sa région	500	110
Vallée de la Bruche	300	80

... ensuite bien choisir les échelles géographiques...

Le choix des échelles géographiques infra-départementales est un élément fondamental, à la fois pour la mise en oeuvre du PDH et pour la réussite de l'objectif d'articulation des politiques de l'habitat.

La loi ne définit pas pour les PDH un découpage géographique précis. Les possibilités sont donc multiples : intercommunalités, territoires de SCOT, découpage propre au Conseil Général, etc.

Dans le Bas-Rhin, le choix a été fait de décliner les orientations du PDH à l'échelle des territoires de SCOT.

Ce choix, facilité par la bonne couverture du département par des SCOT approuvés, en cours d'élaboration ou à venir, offre plusieurs avantages, parmi lesquels :

- ne pas recréer de nouveaux périmètres ;
- travailler avec des territoires déjà mobilisés sur la problématique de l'habitat ;
- possibilité de jouer la synergie entre outils réglementaires des SCOTs et outils financiers du PDH ;
- s'appuyer sur les syndicats mixtes des SCOT, avec l'avantage supplémentaire, dans l'état actuel des choses, que le président du SCOT préside aussi l'intercommunalité qui porte le PLH.

Deux vagues successives de concertation avec les territoires de SCOT bas-rhinois ont eu lieu en 2008 et 2009.

Cette expérience montre que si la réussite a été inégale d'un territoire à l'autre, il n'en demeure pas moins que le PDH s'est donné, par ce choix, les conditions pour réussir son objectif de mise en cohérence.

Pour exemple, les objectifs quantitatifs de développement de l'habitat des SCOT ont bien été repris par le PDH.

Celui-ci a en retour enrichi les objectifs de diversité de l'habitat (généralement peu développés dans ces documents) par des précisions quant aux besoins à satisfaire, par exemple pour les personnes âgées ou les accédants modestes à la propriété.

... enfin, les moyens aussi s'articulent

Les différentes politiques de l'habitat ne disposent pas des mêmes moyens pour leur mise en oeuvre. Pour une bonne articulation, Il est donc important de bien identifier les complémentarités les plus porteuses de synergie.

Les SCOT sont des outils juridiques et réglementaires. Le PLH est doté d'un budget propre et les plans locaux de l'urbanisme (PLU) ont une obligation légale de compatibilité avec ses orientations. Le PDH, quant à lui, dispose, par une volonté propre au Conseil général du Bas-Rhin, de moyens financiers importants.

L'articulation des SCOT et du PDH offre un bel exemple de complémentarité. Les premiers définissent par exemple une hiérarchie territoriale du développement de l'habitat et le PDH priorise ses propres objectifs sur la même armature urbaine.



La complémentarité des moyens entre le PDH et les PLH reste à construire. Comme il s'agit souvent de mise en commun de moyens financiers, la question est de savoir comment éviter le risque du « millefeuille », en recherchant une véritable plus-value selon les objectifs propres à chaque document.

C'est là un point parmi d'autres qui restent à approfondir. Car, au-delà du moment de l'élaboration, la recherche d'articulation des politiques de l'habitat devra être poursuivie en phase de mise en oeuvre du PDH.

Celui-ci prévoit d'ores et déjà parmi ses orientations la mise en place d'un réel dispositif de suivi et, surtout, le maintien d'un niveau élevé d'échanges réguliers avec ses partenaires.

Toutefois, au regard de la complexité de l'exercice, la réelle mise en cohérence de toutes les politiques de l'habitat ne pourra être atteinte que grâce à un effort qui s'inscrit dans le temps.

Nadia MONKACHI

- bibliographie**
- Plan départemental de l'habitat du Bas-Rhin, Diagnostic,** ADEUS, octobre 2008
 - Plan départemental de l'habitat du Bas-Rhin - fiches première phase de concertation,** ADEUS, décembre 2008
 - Plan départemental de l'habitat du Bas-Rhin - fiches seconde phase de concertation,** ADEUS, juin 2009
 - Plan départemental de l'habitat du Bas-Rhin - Document d'orientation,** ADEUS, octobre 2009

Programmer l'habitat localement

L'élaboration du quatrième Programme local de l'habitat (PLH) de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) s'inscrit résolument dans une démarche de concertation et associe, outre l'État, de multiples partenaires, tels que le Conseil général du Bas-Rhin, qui élabore parallèlement son premier Plan départemental de l'habitat (PDH).

L'effervescence liée à l'élaboration quasi-concomitante de documents de programmation et de planification à différents échelons territoriaux impose une vigilance accrue en termes d'articulation entre-eux.

Le PLH au service de la politique intercommunale de l'habitat

Document de programmation à court ou moyen terme (6 ans), le PLH est établi par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour l'ensemble de ses communes membres. Il est obligatoire pour les EPCI qui veulent obtenir de l'État la délégation de compétence en faveur de l'attribution des aides à la pierre. Les EPCI ayant obtenu cette délégation doivent mettre leur PLH en conformité avec la loi ; c'est le cas de la CUS.

Le PLH, un document charnière

Le PLH doit s'intégrer de façon cohérente aux autres politiques urbaines (action foncière, planification urbaine, développement économique et social, déplacements, etc.).

Il existe deux rapports juridiques entre les documents d'urbanisme, qui n'ont pas le même degré d'exigence : la compatibilité et la conformité.

La **compatibilité** est le rapport juridique le moins strict et exige que le document de rang inférieur n'empêche pas le document de rang supérieur de produire ses effets. Un projet est ainsi compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue à leur réalisation.

Le rapport de **conformité** exige en revanche que les dispositions du document de rang inférieur soient strictement identiques à celles du document juridiquement supérieur.

Le PLH doit être compatible avec le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Les documents locaux de planification tels que les plans d'occupation des sols

(POS) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), doivent, quant à eux, être compatibles avec le PLH.

Enfin, le PLH se doit au minimum d'établir des passerelles avec les documents de rang équivalent, tels que le Plan de déplacements urbains (PDU) par exemple.

Par ailleurs, l'article L. 302-10 du Code de la Construction et de l'Habitation stipule que : « Un plan départemental de l'habitat est élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département. Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat [...] ».

Pourtant, malgré ce rapport de conformité inscrit dans le Code, ces deux documents ne sont pas liés par un lien « hiérarchique ». De plus, alors que le PLH énonce un programme d'actions détaillé et territorialisé, le PDH se limite aux orientations, qu'il peut néanmoins quantifier, comme le fait le Conseil général du Bas-Rhin.

Le PLH, vecteur d'une triple mission

- **expression d'une stratégie** à l'échelle intercommunale, élaborée et mise en œuvre sous la responsabilité de la collectivité locale à compétence habitat ;
- **cadre d'un dialogue** pour un projet commun avec tous les acteurs locaux de l'habitat, pour garantir la prise en compte des problématiques relevant du logement, des évolutions démographiques et des modes de vie, du développement économique, des déplacements, etc. ;
- **outil de programmation** au service de la politique locale de l'habitat et de l'urbanisation des territoires.

Une indispensable prise en compte des orientations générales du SCOTERS

Le SCOTERS, approuvé en juin 2006, fixe dans ses orientations générales des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière d'habitat pour la CUS.

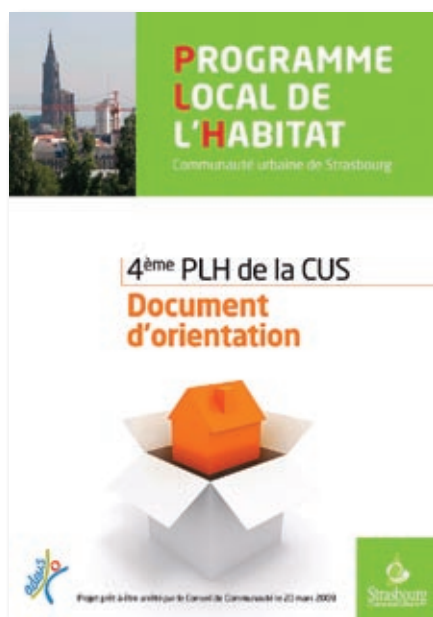
Dans son programme d'actions territorialisé, le PLH prend évidemment en compte, outre un volume de production de logements, les objectifs :

- de répartition spatiale équilibrée de l'offre nouvelle de logements, notamment des logements aidés ;
- de promotion d'une proportion d'habitat intermédiaire, sauf dans les secteurs destinés principalement aux immeubles collectifs ;
- ou encore d'urbanisation préférentielle autour des transports en commun et d'une densité renforcée dans un rayon de 500 m autour des gares et stations de tramway.

Il revient toutefois au PLH de préciser les orientations générales et de proposer d'autres actions, tout en ne contrevenant pas au principe de compatibilité.

C'est ainsi que le PLH précise par exemple la ventilation de l'offre de logements selon les différents modes de financement existants, les opérations de rénovation urbaine et d'amélioration du parc existant, les densités minimales, etc.

Il convient encore de souligner que **pour la première fois dans la CUS, le PLH est territorialisé** et comporte des objectifs quantitatifs localisés de développement de l'offre de logements pour chaque commune et pour chaque quartier de



, à la charnière entre SCoT et PLU

Strasbourg. Il précise également des horizons de réalisation de ces opérations.

Des actions complémentaires et parfois innovantes

Incontestablement, l'élément innovant du quatrième PLH de la CUS réside dans le lien habitat-santé, qui dépasse le seul cadre de la promotion d'un habitat sain.

En effet, profitant notamment des programmes de rénovation urbaine, il s'agit au travers du PLH de rapprocher les services de santé des lieux d'habitation, en créant par exemple des Maisons urbaines de santé.

Parallèlement, dans un contexte de recentrage de l'hôpital sur sa mission de soins, les souffrances psychiques et physiques doivent être prises en compte, en proposant notamment des logements-relais aux personnes en convalescence.

Un nécessaire dialogue entre partenaires

Durant toute la phase d'élaboration du PLH, un large processus de concertation s'est mis en place, associant aussi bien les élus locaux que les professionnels de l'habitat, les associations, etc.

La principale difficulté repose dans le fait que le PLH est un document de compétence communautaire, mais d'application locale. Le processus de concertation avec les élus doit aboutir à la rencontre des intérêts à la fois communautaires et communaux. Les risques de blocages sont d'autant plus importants que les actions du PLH doivent être territorialisées.

Chacun des 28 maires de la CUS a ainsi été rencontré individuellement, afin de partager le diagnostic et les orientations générales, et de cerner les possibilités de développement de l'offre de logements.

Ce dialogue avec les élus locaux est indispensable en vue de la déclinaison communale de la programmation du PLH, et surtout dans la perspective de l'élaboration des PLU, dont la compatibilité avec le PLH doit être garantie.

Par ailleurs, compte tenu du poids de la CUS dans le département et de l'élaboration concomitante du PDH par le Conseil général, l'articulation des objectifs en matière de politique de l'habitat entre les deux collectivités s'impose. Si

Les potentiels de développement de l'habitat dans la CUS à l'écécance du PLH



les orientations générales sont globalement partagées, les compétences territoriales et les échelles d'intervention ne sont pas les mêmes, les moyens alloués en dépendant fortement.

A l'issue de la concertation indispensable dans la phase d'élaboration du PLH, les nouveaux défis de la CUS résident dans la mise en œuvre opérationnelle du programme d'actions, par l'engagement des multiples opérations d'aménagement d'une part, dans l'organisation du suivi de l'ensemble du programme d'autre part.

Vincent FLICKINGER

bibliographie

Programme local de l'habitat de la CUS - Diagnostic, ADEUS, mai 2008

Programme local de l'habitat de la CUS - Document d'orientation, ADEUS, novembre 2009

Programme local de l'habitat de la CUS - Programme d'actions détaillé, ADEUS, novembre 2009

« Vers un PLH concerté à Strasbourg » in *UrbaPress*, N°1611, 23 juillet 2008

« Habitat : la nouvelle politique communautaire s'engage » in *Le Moniteur*, N°5459, 11 juillet 2008

« Politiques locales de l'habitat : le temps des agglomérations » in *Urbanisme*, N°358, janvier-février 2008

En matière d'habitat, il y a multiplicité d'acteurs, différents niveaux de territoires, pléthore de dispositifs et nombre de politiques plus ou moins ambitieuses. Comment mettre de la cohérence dans tout cela ? Quelles thématiques faut-il articuler ? Au-delà des divergences politiques, comment concilier CUS et Département ? Il n'y a pas le choix, il va falloir s'entendre...

La recherche de l'articulation entre SCOT et PDH, PLH et PDH, CUS et hors-CUS ou au niveau infra-communautaire... est-elle souhaitable, possible, réaliste ? Mais si la question, comme le suggère Guy Lemée, n'était pas l'articulation ? « Quelle politique mène-t-on, quelle stratégie conçoit-on et que fait-on ? Voilà la question. Le maillage institutionnel ne répond pas à ces objectifs. Des PDH qui mettent de la cohérence, c'est une mission difficile puisque les conseils généraux n'ont pas la possibilité d'agir sur les maires, sur ceux qui font leur PLU, leur PLH. C'est un souhait, et je dirais, hélas, trop souvent un vœu pieux. CUS et Département ont un constat assez partagé et des outils. Mais est-ce suffisant en l'absence de politique globale ? Chacun se trouve confiné dans son périmètre d'intervention. La CUS ne peut aller au-delà, même si elle a de bonnes idées et les moyens de les mettre en œuvre. Le Conseil général, quant à lui, expérimente une nouvelle situation. Les petites communes qui n'ont pas de moyens d'expertise et qui avaient l'habitude de s'adresser à la DDE ou à la Préfecture se tournent, depuis le départ de l'État, vers le Département, lequel se retrouve en première ligne, et cela sans que l'on ait apporté collectivement la réponse sur ce que peut faire le Conseil général. Comment mettre cela en perspective et, au fond, que faut-il articuler ? »

Révolution culturelle

Quelle articulation entre territoires, par exemple, faut-il mettre en place à l'échelle géographique ? Le département du Bas-Rhin a choisi de travailler à l'échelle des SCOT. « C'est le choix de la raison, reconnaît Alfred Becker. Nous avons l'avantage d'avoir un département couvert par des SCOT dont certains sont aboutis et d'autres sont en gestation. C'est un niveau où l'on commence à appréhender les enjeux avec un minimum de hauteur, chose qui est beaucoup plus difficilement concevable au niveau des PLU et des intercommunalités. A

l'échelle des communes, rares sont ceux qui perçoivent la nécessité d'une politique de l'habitat. Certaines d'entre elles découvrent aujourd'hui seulement que pour assurer la pérennité de leurs équipements, il faut réunir les conditions pour renouveler les générations. Faire prendre conscience n'est pas simple. Tous ceux qui ont contribué à l'élaboration d'un SCOT ont fait leur révolution culturelle personnelle parce qu'ils ont été tirés vers le haut par l'appréhension des enjeux de leurs territoires. C'est aussi dans les SCOT que l'on a territorialisé les objectifs de toutes les communes. »

Dépasser les logiques institutionnelles

Pour Stella Staub, le SCOT a vocation à réinterroger complètement la façon dont on travaille sur un territoire. « Concrètement, il permet d'inscrire des objectifs politiques, de faire des choix et de les structurer. Son portage politique est fondamental, aussi bien lors de son élaboration que de sa mise en œuvre. Il ne sert à rien d'écrire un document si l'on ne prévoit pas de moyens de mise en œuvre, les syndicats mixtes et l'ingénierie qui seront mis à disposition des communes et intercommunalités pour qu'elles fassent. Sur la question de l'articulation, chacun peut choisir son niveau d'ambition par rapport à ses objectifs. Les intercommunalités pourraient se doter d'une plateforme d'échanges et réfléchir autour d'une table avec leurs communes pour définir des stratégies partagées qui s'inscrivent dans l'esprit du document cadre, se trouver des outils partagés, puis s'appuyer sur des financements comme les nouveaux leviers d'actions du PDH qui concernent le logement aidé, jeunes, etc. La question du logement est double : comment en produit-on globalement et assez pour, en même temps et par ailleurs, produire du logement particulier pour personnes âgées, jeunes, etc. ? ». « Pour cela, poursuit Stella Staub, il n'y a que la volonté politique. Idéalement, il faudrait avoir un affichage politique fort, prioriser l'argent public sur des secteurs où il y a des investissements publics importants qu'il faut rentabiliser et construire une vraie politique transversale, tout cela en dépassant la logique institutionnelle et en ayant en point de mire l'habitant et son intérêt. »

La politique c'est faire des choix

Dans la CUS, entre PLU et PLH, un travail de régulation devra aussi être mis en œuvre. Comment va-t-on s'y prendre ? « La régulation, souligne Philippe Bies, se fera dans l'évaluation du PLH et dans l'aide que la CUS pourra apporter en matière d'ingénierie aux maires des communes membres qui sont souvent dépourvus face à des projets d'aménagement. La politique c'est tout d'abord faire des choix. Ce PLH comporte des choix basés sur des éléments de diagnostic partagés, qu'il s'agisse de la lutte contre l'étalement urbain ou d'un travail sur la diversification des formes urbaines. La collectivité assume et partage sans forcément essayer d'obtenir un consensus à tout prix. Le SCOT aurait pu être plus indicatif. Après les choix, viennent les moyens. Le domaine de l'habitat reste largement de la compétence de l'État, même si cela est inversement proportionnel aux moyens qu'il met en œuvre dans le domaine du logement et notamment du logement aidé. Face aux objectifs fixés dans le PLH, nous allons devoir faire face à d'importants problèmes de financement dans la mise en œuvre du PLH. En 2009, l'État a réduit ses aides ; en 2010, le Conseil général va probablement faire le choix de ne pas s'aligner financièrement sur les objectifs communautaires. Mais le budget de la CUS consacré au développement de l'habitat et du logement social augmentera d'année en année parce que c'est une volonté politique et un choix que nous assumons. »

Les Acteurs

Au cours d'une rencontre à l'ADEUS*, quatre acteurs ont partagé leur vision sur l'articulation des politiques de l'habitat :

• Alfred BECKER

Vice-Président du Conseil général du Bas-Rhin en charge du Pôle Aménagement du Territoire, Président de la CDC du Piémont des Vosges, Maire de Saint-Pierre

• Philippe BIES

Adjoint au Maire de Strasbourg, Vice-Président de la CUS chargé de la politique de l'habitat, du renouvellement urbain et de la gestion du patrimoine bâti sur la Ville de Strasbourg, Conseiller général du Bas-Rhin, Président d'Habitation moderne et de CUS-Habitat

• Guy LEMÉE

Dirigeant du bureau d'études Inventaires, Editeur de la lettre électronique d'information thématique Habitat & Collectivités Locales

• Stella STAUB

Directrice du SCOTERS (Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg)

* débat tenu le 6 novembre 2009

Il faudra s'entendre...

« La recherche de l'articulation et de la régulation nous bouche la vue, estime Guy Lemée. La réalité n'est plus là. Nos instruments de mesure nationaux se sont trompés. On n'a pas vu, par exemple, arriver le desserrement, c'est-à-dire le fait que, pour un ménage donné, il faut plus d'un habitat. La photo change tout le temps. On court derrière une réalité. »

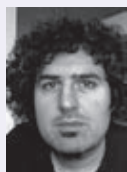
La particularité du Bas-Rhin est d'avoir deux puissances sur un territoire – l'une représente les territoires denses, l'autre les territoires peu denses – entre lesquelles il y a divergence de vues politiques et déséquilibre. Or, il faut gérer cette confrontation et pour cela il faut que l'on s'entende. Comme l'argent public est restreint, autant bien l'utiliser. Evitons la tentation du saupoudrage. Il faut peut-être faire des opérations exemplaires qui permettent d'attirer et de montrer aux autres plutôt que d'essayer de régler ces niveaux d'articulation, d'autant plus que le débat est actuellement national. »

« Autant le diagnostic, les enjeux et les objectifs peuvent être partagés entre les deux délégations, répond Philippe Bies, autant aujourd'hui il va falloir répartir des moyens et faire des choix. Or, dans ce département, certaines zones sont tendues et d'autres le sont moins et nous souhaitons que les zones tendues soient privilégiées. En clair, il faudra fixer des priorités. Soit on construit dans la CUS principalement, soit on construit un peu partout. C'est là que l'on va avoir ce hiatus entre les programmes et la réalité, l'urgence et le contexte économique et social qui est le nôtre. »

« Notre souci, souligne Alfred Becker, est d'avoir une certaine cohérence sur tout le territoire départemental. En l'espace de 5 ans, nous sommes passés de 4 à 33 millions d'euros pour la politique de l'habitat, c'est dire notre volonté. Nous voulons renforcer là où il y a des potentialités. Le Conseil général n'a pas à dicter au local ce qu'il doit faire ». ● ● ● suite page 8



Un exemple typique de « coopérative associative » : Les Ouches, Genève, Adriana Rabinovich



Questions à Vincent Kaufmann

Professeur de sociologie urbaine et directeur du LaSUR, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

et Luca Pattaroni

Docteur en sociologie et chercheur au LaSUR

Innover pour pallier la pénurie de logements

DVT : en Suisse, quel(s) acteur(s) exercent la compétence habitat-logement ?

En Suisse les politiques d'aide au logement interviennent aux échelles fédérale, cantonale et communale, mais le marché est l'acteur principal car la construction est déléguée aux promoteurs privés. Les collectivités publiques possèdent 5 % des logements à Bâle, 11 % à Genève – contre les 2/3 en Norvège par exemple.

Nous avons 26 cantons ayant chacun leur politique du logement, avec d'importantes différences entre cantons urbains et ruraux, entre zones francophones et germanophones. Ainsi, à Genève les subventions allaient aux promoteurs privés et les loyers étaient supposés contrôlés pendant 20 ans avant d'être fixés librement. Mais cette loi cantonale de 1960 a changé et impose désormais dans chaque projet une part de logements à loyers modérés, variable selon le type de logements. Dans l'habitat mixte le pourcentage actuel est de 40 % de loyers subventionnés et 60 % de loyers libres.

Une nouvelle loi pour la construction des logements d'utilité publique – adoptée en 2007 – donne un délai de 10 ans pour passer à 15 % de logements publics. De manière originale, elle prévoit la construction dans les nouvelles zones à bâtir issues du déclassement des terrains agricoles, de : 25 % de logements sociaux, 25 % de coopératives (ou habitat mixte), 50 % de logements libres (idéalement 25 % propriétés, 25 % locatif à prix libre) mais aucun projet n'a encore été réalisé.

DVT : Quel est le niveau de l'offre en Suisse ? Quelles sont les évolutions récentes ?

La plupart des grandes villes accusent une forte pénurie de logements et le taux de vacance est extrêmement bas. Depuis 2003, la moyenne nationale ne dépasse pas 1 %. A Bâle ce taux est à 2 % depuis trente ans. En Suisse romande il est de 0,5 % et continue à baisser. Il est de 0,2 % à Genève – pour 2 à 3 % à Paris. Cette pénurie de logements se traduit par une expansion transfrontalière dans les grandes agglomérations comme Bâle ou Genève.

Deux importantes évolutions concernent le statut des logements. Traditionnellement, la Suisse est un pays de locataires. Dans les années 1990, 70 % des Bâlois et 85 % des Genevois étaient locataires, mais les statistiques montrent une augmentation de la part des propriétaires, passée de 31 % en 1990 à 37 % en 2007 à Bâle - 37 % au niveau national. Et la propriété par étage se taille la part du lion dans les nouveaux logements. Beaucoup d'acquéreurs sont des fonds d'investissement, fonds de pension et grands promoteurs immobiliers possédant des parcs importants.

DVT : Qui fixe les objectifs de diversité et de répartition de l'offre ?

La volonté politique d'augmenter l'offre existe, mais les rythmes de production ne suivent pas. L'agglomération franco-genevoise a ainsi prévu la construction d'ici 2030 de 100 000 logements, pour moitié dans chaque pays, mais le canton de Genève peine à en construire plus de 1 000 par an. Et la pénurie de l'offre est supérieure dans les villes alémaniques comme Zurich.

Nos politiques sont très fragmentées : les communes décident où et quand aménager, ensuite vient le Canton, puis la Confédération. Il y a une volonté de regroupements intercommunaux, mais l'expérience pilote lancée à Fribourg peine à développer des projets. Dans notre système politique à démocratie semi-directe, un groupe de citoyens peut lancer un référendum contre n'importe quel projet. Ainsi, à Genève, beaucoup de projets immobiliers ont été bloqués ces dernières années par des votations citoyennes.

A Zurich on construit plus et les projets sont plus ambitieux, avec des procédures de concertation plus élaborées qui permettent d'éviter une issue négative du vote. A Bâle nous n'avons pas de procédures comme les zones d'aménagement concerté (ZAC), ni un opérateur unique du début à la fin, qui permettraient l'intégration des échelles pertinentes et des acteurs.

DVT : Comment fonctionne le système des coopératives ?

C'est un système d'autopromotion par les habitants. Elles représentent jusqu'à 18 % de l'offre en Suisse alémanique (Zürich) et seulement 6 % en Suisse romande (Genève, Lausanne). La Fédération leur alloue des subventions et le canton ou la commune donne un terrain si le demandeur apporte une part de fonds propres - bien moindre que pour devenir propriétaire privé. Depuis 1995, les bénéficiaires peuvent y consacrer l'épargne-retraite obligatoire. La coopérative ne demande que 5 % de fonds propres et reste propriétaire de l'immeuble ou d'un groupe d'immeubles. Ce sont des opérateurs sans but lucratif, offrant des loyers de 20 % inférieurs au marché et des baux plus stables. C'est une forme de propriété sociale. Le coopérateur ne peut vendre ou sous-louer le logement, ni le céder à ses enfants, mais s'il quitte la coopérative il récupère ses parts sociales. Cette formule existe à l'échelle d'un palier ou de plusieurs paliers d'immeubles.

Propos recueillis par Cathie Allmendinger



De gauche à droite : Philippe BIES, Stella STAUB, Guy LEMEE et Alfred BECKER

Photos : Jean ISENMAN/ADEUS

Le partenariat y suffira-t-il ?

Finalement, l'articulation autour des grands enjeux comme les trajectoires résidentielles ou l'étalement urbain ne sera peut-être possible que dans la mise en œuvre... Dès lors, quelles pistes imaginer pour que les projets menés avec des opérateurs répondent aux questions d'intérêt commun ?

« Cette articulation se fait dans le partenariat, explique Philippe Bies. Le meilleur moyen est de travailler avec les bailleurs sociaux. Nous avons mis en place un comité de liaison avec les promoteurs constructeurs pour mettre en place la culture du travail en commun. Nous sommes passés d'une phase de programmation à une phase de concrétisation. L'objectif étant de rester au plus près du PLH tout en étant conscients que la ville bouge. Nous devons tout le temps garder à l'esprit la nécessité d'anticiper. Ce n'est pas facile, il faut avoir les outils pour le faire. Il faut aussi renforcer le partenariat avec l'ADEUS. »

Pour Alfred Becker, « il s'agit de consolider les partenariats et d'impliquer la promotion privée, qui a aussi un rôle à jouer. Il faut favoriser la synergie entre tous les acteurs et se donner les moyens d'évaluer pour corriger le tir. Le tout est que chacun ait sa mission et ne marche pas sur les plates-bandes de l'autre. »

Stella Staub confirme : le partenariat peut faire avancer les choses. A condition de bien le définir. « Comment chacun peut-il apporter sa pierre à l'édifice ? Qui fait quoi ? À quelle échelle ? Comment partager les outils, optimiser, capitaliser l'expérience des uns et des autres, mieux structurer ? Nous avons souvent l'impression, de l'extérieur, qu'il y a d'une part la CUS et de l'autre le Département. L'urgence est de réconcilier ces deux institutions. » Et Philippe Bies de conclure : « Nous sommes actuellement en négociation avec le Conseil général sur le contrat de territoire. Ce n'est pas simple, car on peut être d'accord sur les orientations, mais il reste toujours la question des moyens. L'idée de métropole est, je pense, l'avenir. L'échelon qui devrait nous servir de base de réflexion n'est plus ni départemental, ni régional, ni même national, mais européen... »

Synthèse rédigée par Lucienne TOLEDANO, Journaliste

Questions à Jean-Philippe Strebler

Directeur du SCOT de l'Alsace du Nord



Le SCOTAN est entré en vigueur le 4 août 2009*. Comment est abordée sa mise en œuvre avec les 90 communes membres ?

Dès l'approbation du SCoTAN*, le 26 mai 2009, le comité syndical a défini trois domaines d'intervention prioritaires pour la mise en œuvre et le suivi du projet :

- assister les communes dans l'analyse de la compatibilité de leur plan local d'urbanisme (PLU) -ou plan d'occupation des sols (POS) déjà approuvé- avec les orientations du SCoTAN ;
- mettre au point des indicateurs de suivi et des tableaux de bord opérationnels, permettant de suivre la mise en œuvre des orientations du SCoTAN sur le moyen et le long terme ;
- poursuivre les réflexions sur les modalités de cette mise en œuvre : sensibilisation des divers acteurs concernés, fiches pédagogiques, etc.

Quelle est l'urgence de la mise en compatibilité des POS et PLU ?

70 communes sur 90 ont un PLU ou un POS approuvé. Pour cinq PLU approuvés après l'arrêt du SCoTAN* en 2007, la compatibilité avec ses orientations peut être présumée. Pour les 65 autres, la mise en compatibilité serait à faire, le cas échéant, dans les trois ans pour les PLU et sans délai pour les POS.

Dès 2009, six POS et deux PLU ont fait l'objet d'une analyse de compatibilité. Pour 21 autres POS, la compatibilité devrait être vérifiée lors des procédures de révision. Enfin, une quarantaine de communes restent concernées par une possibilité d'analyse que le syndicat mixte peut réaliser, mais c'est à elles d'en prendre l'initiative.

Quelles sont les prochaines étapes de la mise en œuvre des orientations du SCoTAN ?

Des ateliers thématiques destinés aux élus syndicaux sont prévus au 2^e trimestre 2009, avec l'objectif d'aider communes et communautés de communes à traduire les orientations du SCoTAN dans des actions concrètes, de débattre et d'échanger autour de « bonnes pratiques », d'« outils » disponibles, et d'examiner les éléments de suivi thématiques issus du tableau de bord (cf. ci-après) afin de définir ou de réorienter les actions à mettre en œuvre. En fonction des besoins exprimés, ces débats en ateliers pourront déboucher sur diverses actions : conférences ou rencontres -publiques ou privées-, « catalogues » d'exemples, guides ou fiches d'action, etc.

Quatre thèmes d'échanges et d'approfondissement ont été définis : l'habitat, l'économie, les déplacements et l'environnement.

Selon les travaux des ateliers, le 2^e semestre 2009 pourrait voir l'organisation d'une journée de restitution plus largement aux acteurs de l'aménagement du territoire en Alsace du Nord.

Comment sera organisé le suivi de cette mise en œuvre ?

Le comité syndical a validé le 14 décembre 2009 les options de suivi issues des travaux du bureau syndical avec l'ADEUS. Elles s'articulent autour de deux composantes :

- un tableau de bord aidant à préciser et réorienter les actions ; il sera alimenté majoritairement par des indicateurs mutualisés avec les autres SCoT bas-rhinois, des exploitations spécifiques de bases de données statistiques dont dispose l'ADEUS, ou par des analyses cartographiques réalisées par l'ADEUS ; en second lieu, par des partenariats avec divers organismes ou collectivités disposant de données relatives à la mise en œuvre du SCoTAN ; enfin, certaines informations seront collectées annuellement auprès des collectivités du SCoTAN qui sont les seules à en disposer...
- une analyse des résultats, qui doit permettre au syndicat mixte, au plus tard après un délai de 10 ans (que le projet de loi « Grenelle II » prévoit d'abaisser à 6 ans) de décider du maintien en vigueur ou de la mise en révision du SCoTAN ; elle comportera une évaluation de ses effets sur l'environnement et impose de réaliser un « état 0 » qui permettra de mettre en évidence les éventuels décalages et d'identifier les incidences positives ou négatives de la mise en œuvre du SCoTAN.

Propos recueillis par Cathie Allmendinger

* le projet de SCOTAN -Schéma de cohérence territoriale de l'Alsace du Nord- a été arrêté le 28 décembre 2007 et approuvé le 26 mai 2009. Il est entré en vigueur le 4 août 2009.



l'agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

9 rue brûlée . CS 80047 . 67002 Strasbourg Cedex / Tél : 03 88 21 49 00 - fax : 03 88 75 79 42 / adeus@adeus.org - www.adeus.org