

Programme Local de l'Habitat

Diagnostic 4^e PLH de la CUS 2009/2015



résumé

La mission assignée à la politique de l'habitat est d'organiser, de planifier et de programmer le développement d'une offre de logements adaptée aux besoins de chaque catégorie de la population sur un territoire donné, alliant un objectif de mixité sociale et un objectif de droit au logement.

Le Programme Local de l'Habitat (PLH) est un instrument de programmation qui participe à la politique de diversité de l'habitat et qui constitue la procédure la plus structurée pour définir les politiques locales de l'habitat.

LE CONTEXTE D'ETUDE

Document de programmation à court terme, d'une durée de six ans, le PLH est établi par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour l'ensemble de ses communes membres. Les EPCI doivent mettre leur PLH en conformité avec la loi : c'est le cas de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS).

Le PLH doit s'intégrer aux autres politiques urbaines : action foncière, planification urbaine, développement économique et social, déplacements... Il doit aussi être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), lorsqu'ils existent.

Les documents de programmation locaux tels que les Plans d'occupation des sols (POS) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU), doivent être compatibles avec le PLH. Les différents outils qui peuvent être mis en oeuvre localement, tels que les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou les Programmes d'intérêt généraux (PIG), doivent s'inscrire dans le cadre des orientations du PLH.

La problématique :

Le diagnostic a pour objet d'analyser l'évolution de l'offre de logements, et d'identifier les principaux enjeux pour dégager les grandes orientations de la politique locale de l'habitat de la CUS.

La démarche :

Par délibération du 27 septembre 2007, la Communauté urbaine de Strasbourg a engagé l'élaboration de son quatrième Programme Local de l'Habitat, en désignant l'ADEUS en qualité de maître d'oeuvre.

Suite au bilan des actions réalisées entre 2003 et 2006, le diagnostic du nouveau PLH de la CUS présente les éléments nécessaires à la bonne compréhension du fonctionnement du territoire pour asseoir les orientations stratégiques puis le programme d'actions du nouveau PLH.

Au démarrage de l'élaboration du quatrième PLH fin 2007, les premières études ont été élaborées sur la base d'un découpage territorial, en quatre secteurs. Excepté le secteur central, qui ne regroupe que des quartiers strasbourgeois, les trois autres périmètres mêlent aussi bien les quartiers de la ville centre que les autres communes, au Nord, au Sud et à l'Ouest de la CUS.

Le calendrier :

Des réunions bi-mensuelles de travail avec les services de la CUS et de l'Etat ont jalonné l'élaboration du diagnostic du PLH. Celui-ci a été finalisé en mai 2008.

Une synthèse du diagnostic a été présentée lors des "Premières Rencontres de l'Habitat", le 11 juillet 2008, devant plus de 350 personnes (élus, aménageurs, promoteurs, bailleurs sociaux, associations, etc.).



LES PRINCIPALES CONCLUSIONS

L'analyse de l'évolution du parc de logements et de son occupation depuis la fin des années 1990, l'analyse des besoins en logements, les dysfonctionnements générés par les difficultés à faire se rencontrer offre et demande, permettent de mettre en évidence les éléments dont il est nécessaire de tenir compte dans l'élaboration de la politique locale de l'habitat de la CUS.

L'ÉVOLUTION DU PARC DE LOGEMENTS ET DE LA POPULATION

La croissance du parc de logements dans la CUS a été **relativement faible**, s'établissant à 5 % entre 1999 et 2005, soit une progression presque deux fois moins importante que dans le reste du département du Bas-Rhin. Les résidences principales, constituant plus de 90 % des logements, ont progressé à un rythme comparable au cours de la période. Ces constats sont dus à la faiblesse de la production de logements dans la CUS, comparativement aux années précédentes et au territoire départemental.

La vacance du parc de logements était à son plus haut niveau au début des années 2000. Elle a été largement résorbée depuis, du fait de la faiblesse de la construction neuve. **La vacance semble être arrivée à son niveau minimal**. Il est néanmoins important de préserver des logements vacants pour assurer les rotations dans le parc.

Le nombre de logements au confort médiocre diminue, répondant ainsi aux exigences de décence et de norme minimale d'habitabilité. Ce processus se poursuit, notamment sous l'influence de divers programmes d'amélioration de l'habitat.

Si la CUS, et particulièrement Strasbourg, sont marquées par **la jeunesse de leur population, la tendance est au vieillissement progressif de la population**. Ceci pose la question des besoins en logements des personnes âgées. Si le maintien à domicile est largement encouragé, la survenue de la dépendance interroge la prise en charge et les solutions proposées.

Par ailleurs, les générations du "baby-boom" arrivent maintenant à la retraite. Ces personnes sont souvent propriétaires de leur logement. Un renouvellement de la population est à venir et peut affecter sensiblement le marché immobilier.

Enfin, on assiste à une croissance du nombre de demandeurs de logements sociaux âgés de 60 ans et plus. Cette tendance interroge les capacités des bailleurs sociaux à répondre à cette demande et affronter le vieillissement de leurs locataires.

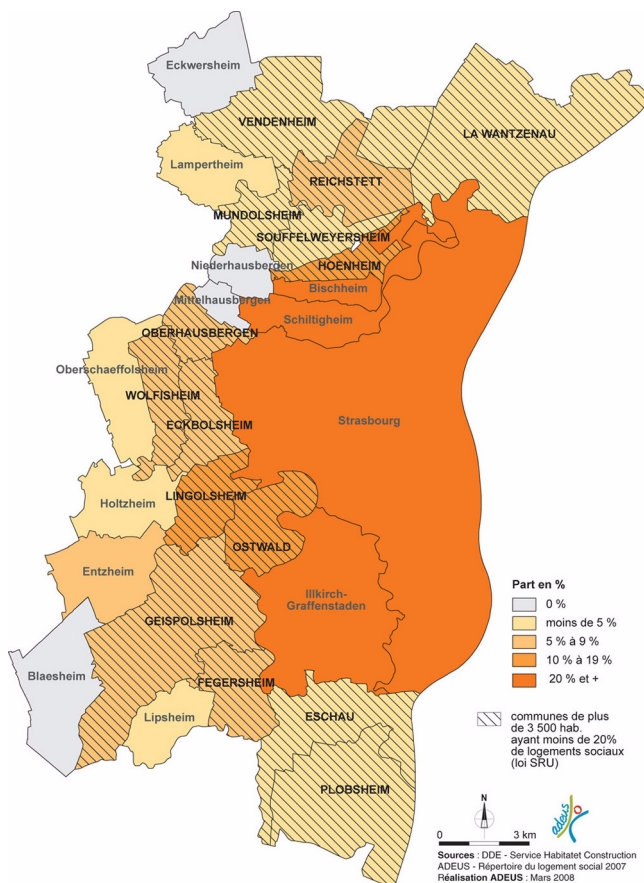
La diminution constante de la taille des ménages est un phénomène qui se prolonge et entraîne, une augmentation sensible et continue du nombre de ménages. Cela génère des besoins quantitatifs, auxquels il s'agit d'apporter des réponses diversifiées.

On constate une précarité importante des ménages. Il s'avère qu'actuellement, environ deux tiers des ménages seraient éligibles à un logement social, et qu'un tiers ne dispose que de très faibles ressources, les rendant ainsi de fait éligibles au parc très social.

La croissance du nombre de propriétaires dans la CUS se confirme depuis le début des années 2000. Le durcissement actuel des conditions de financement de l'accession à la propriété va probablement freiner cette tendance. C'est pourquoi le PLH devra apporter des réponses en termes de logements locatifs, tant privés que sociaux.

La CUS est confrontée à une spécialisation des territoires. Ainsi, le défi à relever à l'horizon des six années de mise en oeuvre du PLH, consistera à mieux répartir l'offre de logements, du logement de standing au logement social, de la maison individuelle au logement collectif, et de faire jouer entre les communes de la CUS la nécessaire solidarité intercommunale en matière d'habitat.

Part de logements sociaux dans la CUS par commune au 1^{er} janvier 2007

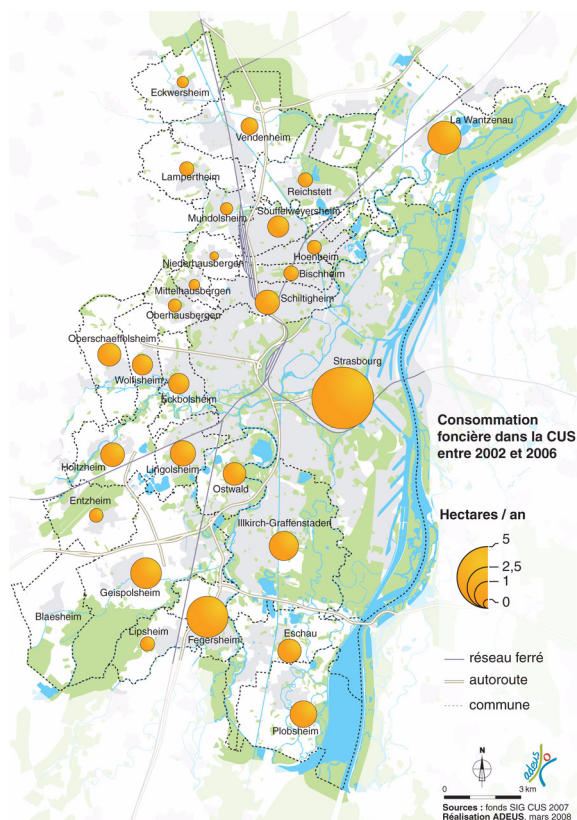


LES CONTRAINTES DU MARCHÉ IMMOBILIER

L'analyse du marché foncier indique une diminution des transactions de terrains destinés à l'urbanisation. Tout d'abord, la faiblesse de l'offre présente la vertu de la régénération du tissu existant. En effet, le volume de logements construits dans le tissu urbain existant s'est accru dans la période récente, avec pour conséquences une densification du tissu et la limitation du recours aux extensions urbaines.

En revanche, l'offre n'ayant pas pu être développée dans la CUS s'est reportée hors de ses limites, entraînant un accroissement très net de l'étalement urbain. Avec des conséquences sur le renchérissement de l'ensemble du marché immobilier, le prix des terrains à bâtir n'a cessé d'augmenter au cours de la période récente.

Consommation foncière (hors zones d'activités) dans la CUS entre 2002 et 2006



Au cours des cinq années de mise en oeuvre du troisième PLH, les objectifs d'accroissement de l'offre de logements n'ont jamais été atteints. Le déficit de logements s'établit en moyenne à 1 000 logements par an. Il a pu être absorbé par l'importante vacance des logements constatée en 1999. Or, le marché est désormais arrivé aux limites de ses capacités d'absorption du manque de logements.

Compte tenu de la diminution constante de la taille des ménages, il convient d'apporter des réponses concrètes à la croissance des besoins en logements, afin de rétablir les possibilités de trajectoires résidentielles. Cet objectif nécessite l'identification de terrains à bâtir, permettant d'absorber les besoins, notamment en termes de développement de l'offre locative sociale.

Les projections démographiques conduisant à une estimation quantitative des besoins en logements fixent le niveau de production nécessaire en réponse à l'ensemble des besoins dans une fourchette de 2 800 à 3 000 logements par an entre 2009 et 2015. Ce niveau de production de logements doit permettre de fluidifier les parcours résidentiels et de satisfaire des besoins de l'ensemble de la population actuelle et future, de même que les besoins des populations spécifiques.

La demande de logements sociaux demeure très élevée et se situe en moyenne à un niveau 4 à 5 fois supérieur aux attributions annuelles. Le développement du parc de logements sociaux constitue un enjeu majeur de ce nouveau PLH.

Outre le développement quantitatif de cette offre et sa meilleure répartition territoriale, la diversification des modes de financements est rendue nécessaire par la paupérisation croissante des demandeurs de logements sociaux.

Près d'un quart des ménages de la CUS bénéficie d'une aide au logement en tant que locataires ou accédants à la propriété. Parmi eux, les locataires du parc social sont les plus touchés par la précarité, tandis que ceux du parc privé sont les plus pénalisés par le coût élevé du logement.

Malgré le développement d'une offre de petits logements privés pour les étudiants, les besoins demeurent, notamment pour les étudiants les plus modestes et les étrangers venant individuellement.

Pour les personnes âgées vivant chez elles, les besoins se posent moins en terme d'offre de logements qu'en terme d'accompagnement et d'aide à domicile. Quant aux EHPAD, l'insuffisance semble concerner tout particulièrement les lits de long séjour.

Bien que difficile à cerner, les besoins en logements des personnes handicapées sont une réalité qui doivent trouver une réponse dans l'offre de logements, tant en terme d'adaptation des logements que de prise en compte de la survenue possible d'un handicap.

Enfin, **le logement des gens du voyage** se pose en termes de sédentarisation. Afin de rendre possible cette sédentarisation, il convient d'intervenir sur l'ensemble de la chaîne de l'offre concernant cette population.

Au-delà de la réponse aux besoins quantitatifs et qualitatifs en logements, le quatrième PLH de la CUS sera aussi l'occasion de mieux intégrer les problématiques du développement durable, en densifiant autour des points d'arrêts des TC et en développant un habitat économe en foncier et en énergie.

A l'issue du diagnostic du futur PLH de la CUS, quatre familles d'enjeux apparaissent :

La fluidification des parcours résidentiels, qui repose sur :

- L'accroissement et la diversification du parc de logements ;
- Le développement quantitatif et qualitatif de l'offre locative sociale
- Les réponses adaptées à l'ensemble des profils de ménages et aux populations spécifiques ;
- La maîtrise de la part du logement dans le budget des ménages ;
- La prise en compte du développement durable ;

L'amélioration du parc existant en veillant aux économies d'énergie qui doit intégrer :

- Le développement de nouvelles formes urbaines, plus denses ;
- La prise en compte de l'environnement du logement ;
- La promotion de la diversité sociale ;

La solidarité intercommunale qui passe par :

- Le rééquilibrage territorial de l'offre
- Le partage de l'effort de construction entre les communes ;

La mobilisation et la maîtrise du foncier qui s'appuie sur :

- Le renforcement, voire la systématisation, de la réflexion globale sur les zones à urbaniser ;
- La régénération du tissu existant
- La constitution de réserves foncières et l'inscription dans les documents d'urbanisme de zones d'urbanisation future.

Type de projet : Programme partenarial

Nom du projet : 33101 PLH de la CUS

Equipe projet : Vincent Flickinger (chef de projet), Vincent Bort, Julie Dargaud, Sandrine Lechner, Stéphanie Martin, Pierre Nordemann, Nicolas Prachazal, Benjamin Puccio, Maryline Roussette, Ahmed Saïb, Olivier Schmitt, Laurent Stemmelen

Nombre de pages : 287 + annexes

Résumé : Stéphanie Martin