



PREFECTURE DEUX-SEVRES

28 OCT. 2013

**PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT  
2010-2015  
EVALUATION DU DISPOSITIF**

**Phase 1 : Evaluation**

**Septembre 2013**

## SOMMAIRE

I – INTRODUCTION .....	4
1.1 – MOTIVATION : UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA MUTUALISATION COMMUNAUTAIRE DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT.....	4
1.2 – METHODOLOGIE : UNE APPROCHE STRUCTUREE DE LA PERTINENCE DES OBJECTIFS ET DE L'EFFICACITE DES MOYENS.....	5
1.3 – LE PLH DE LA CAN : DES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENT, CINQ GRANDES ORIENTATIONS, 11 FICHES ACTION.....	8
1.4 – LE REFERENTIEL D'EVALUATION.....	12
II – LE BILAN DU PLH.....	14
2.1 – BILAN DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT : DES OBJECTIFS QUASIMENT ATTEINTS, .....	14
2.1.1 – UN NIVEAU DE PRODUCTION TRES PROCHE DES OBJECTIFS, MAIS CONCENTRE EN 2010.....	14
2.1.2 – UNE REPARTITION SPATIALE EGALEMENT TRES PROCHE DES OBJECTIFS AVEC UN RECENTRAGE DANS L'ESPACE METROPOLITAIN, MAIS DES ECARTS ENTRE COMMUNES A L'INTERIEUR DES ZONES.....	15
2.1.3 – UNE VENTILATION PAR SEGMENT DESEQUILIBREE QUI SOULIGNE LE BESOIN DE REGULATION DE LA PRODUCTION DANS LE TERRITOIRE DE LA CAN.....	16
2.1.4 – UNE PRODUCTION LOCATIVE SOCIALE QUI NE PERMET PAS LE REDEPLOIEMENT SOUHAITE DU PARC, NOTAMMENT DANS LES COMMUNES SRU.....	17
2.2 – ... MAIS, UNE PERSPECTIVE PLUS INCERTAINE EN RAISON DE L'EVOLUTION DU MARCHE.....	18
2.2.1 – UN MARCHE LOCATIF DESEQUILIBRE PAR LE SURINVESTISSEMENT EN PRODUITS DEFISCALISES DE LA FIN DES ANNEES 2010.....	18
2.2.2 – UNE FRACTION LOCATIVE SOCIALE QUI MAINTIEN SON EQUILIBRE GRACE A LA FORTE MOBILISATION DES BAILLEURS.....	20
2.2.3 – UNE ACCESSION NON AIDEE DONT LES VOLUMES SE MAINTIENNENT, MAIS AVEC UNE FAIBLE ELASTICITE A LA HAUSSE ET UNE TENDANCE AU RECENTRAGE SUR LES PRODUITS D'ENTREE DE GAMME.....	21
2.2.4 – UNE ACCESSION SOCIALE PROGRAMMEE EN NEUF QUI PEINE A TROUVER SA PLACE.....	22
2.2.5 – DES BESOINS QUI RESTENT IMPORTANTS EN RAISON DE LA PERMANENCE DES FONDAMENTAUX ECONOMIQUES ET DEMOGRAPHIQUES.....	23
2.2.6 – UN MARCHE LOCATIF SOCIAL APPELE A SE RETENDRE.....	25
2.3 – BILAN DES ACTIONS SUR LA PERIODE 2010-2012 : UNE MISE EN ŒUVRE ASSEZ FIDELE DU PROGRAMME.....	26
2.3.1 – AMELIORER LE PARC EXISTANT ET VEILLER A LA QUALITE DES LOGEMENTS FUTURS.....	26
2.3.2 – DIVERSIFIER ET ACCROITRE L'OFFRE DE LOGEMENTS.....	28
2.3.3 – ELARGIR L'OFFRE EN LOGEMENT ET EN HEBERGEMENT REpondant A DES BESOINS SPECIFIQUES.....	30
2.3.4 – MAITRISER LE DEVELOPPEMENT DE L'HABITAT.....	31
2.3.5 – FAIRE VIVRE LE PLH.....	32
2.4 – BILAN FINANCIER : DES ENGAGEMENTS CONFORMES AUX PREVISIONS.....	33
III – L'EVALUATION DU PLH.....	34
3.1 – UN RENFORCEMENT DE L'EQUILIBRE DEMOGRAPHIQUE ENCORE MODERE.....	34
3.2 – REDUCTION DE LA CONSOMMATION D'ESPACE.....	36
3.2.1 – UN EFFET DU MARCHE, .....	36
3.2.2 – MAIS UNE PREOCCUPATION CROISSANTE DES COMMUNES.....	37
3.3 – L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES MENAGES.....	37
3.3.1 – UN ACCES FACILE AU LOGEMENT, .....	37
3.3.2 – MAIS DES BESOINS ENCORE IMPORTANTS DE RENOVATION DU PARC ANCIEN.....	38
3.4 – PLH : UN OUTIL DE PILOTAGE QUI S'INSTALLE.....	40
3.4.1 – DES OUTILS COMMUNAUTAIRES QUI SE RENFORCENT,.....	40
3.4.2 – MAIS UNE CAN PLUS ACCOMPAGNATRICE QU'OPERATRICE.....	41
IV – CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES.....	42

4.1 – UNE NECESSITE : MAINTENIR LA COHERENCE AVEC LE SCOT .....	42
4.1.1 – SEULS DES AJUSTEMENTS DES OBJECTIFS SONT POSSIBLES .....	42
4.1.2 – DONNER D'AVANTAGE DE MOYENS AUX COMMUNES POUR SE DEVELOPPER DANS L'EXISTANT.....	43
4.2 – SE DONNER LES MOYENS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS .....	43
4.2.1 – PROGRAMMER LA PRODUCTION A L'ECHELLE DE LA CAN. ....	43
4.2.2 – RENFORCER LE SOUTIEN AU SEGMENT SOCIAL DE LA PRODUCTION. ....	44
4.3 – ENVISAGER UNE ACTION PLUS IMPORTANTE DANS LE PARC EXISTANT .....	45
4.3.1 – MAINTENIR DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE RENOVATION DU PARC HLM, AVEC ALTERNATIVE REHABILITATION/ RECONSTRUCTION.....	45
4.3.2 – ACCELERER LA RENOVATION THERMIQUE DU PARC PRIVE. ....	45
4.4 – RENFORCER LA CAPACITE DE MAITRISE D'OUVRAGE DE LA CAN DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT.....	46

## I - Introduction

### 1.1 – Motivation : une nouvelle étape dans la mutualisation communautaire des politiques locales de l'habitat.

La Communauté d'Agglomération de Niort (CAN) a adopté en 2010 son deuxième Programme Local de l'Habitat (PLH) pour la période 2010-2015<sup>1</sup>.

**Comme prévu par la loi du 25 mars 2009** (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions), **une évaluation a été engagée par la CAN** au terme des trois premières années d'exécution de ce PLH. Mais, cette obligation réglementaire ne constitue pas la principale motivation de cette initiative.

En effet, **la CAN est consciente que le contexte** qui prévalait au moment de l'élaboration de son PLH, en 2009-2010, **a profondément changé. La crise économique est passée par là.** Les difficultés bancaires ont entraîné un ralentissement marqué de l'activité des investisseurs immobiliers, qu'ils soient particuliers en accession ou personnes morales dans le locatif.

Aussi, la CAN a aujourd'hui plus de mal à tenir les objectifs de production de logements et s'interroge donc sur leur pertinence.

**Les politiques de l'État ont elles-mêmes évolué.** En 2009-2010, elles s'inscrivaient dans un plan de cohésion sociale qui avait fait d'une production abondante de logements, dans tous les segments du parc et sur tout le territoire national, le maître outil pour détendre le marché et améliorer l'accès au logement de tout un chacun. Les bénéfices de ce plan de cohésion sociale avaient été encore amplifiés par le Plan de relance décidé au début de 2008.

Avec l'accroissement des contraintes budgétaires, ces politiques se sont déplacées vers des objectifs moins immobiliers et plus sociaux, en recentrant leur mise en œuvre dans les parties de la France où le déficit en logements s'était particulièrement creusé, et en s'efforçant de résoudre en priorité les difficultés des ménages les plus fragiles.

Ces inflexions dans les politiques de l'État n'ont, pour l'instant, pas trop affecté la mise en œuvre des actions du PLH. À aucun moment le recentrage des aides à la pierre sur les secteurs tendus du territoire national (Île-de-France, façade méditerranéenne, région Rhône-Alpes) n'a freiné la construction de logements sociaux sur la CAN. Pour autant, cette dernière a jugé utile de réinterroger les dispositifs définis à l'occasion de l'élaboration du PLH pour apprécier si, dans ce nouveau contexte, ils étaient toujours compatibles avec les objectifs qu'elle poursuit.

Enfin, **l'inscription des politiques de l'habitat dans un développement résidentiel soutenable d'un point de vue environnemental et social est aujourd'hui une préoccupation croissante des institutions publiques.** Cette préoccupation a été encore réaffirmée par la loi du 12 juillet 2010 dite d'« engagement national pour l'environnement » (Grenelle 2) qui a fait de la lutte contre l'étalement urbain et la réduction de la consommation d'espace un objectif central du développement économique et résidentiel.

---

<sup>1</sup> Le premier a été adopté en 2002 et est arrivé à échéance à la fin 2008.

Depuis, la CAN a entériné ces principes dans un SCoT qu'elle a adopté le 14 janvier 2013 et qui va désormais s'imposer à chaque document d'urbanisme lors de sa révision. Bien qu'élaborés à des rythmes différents, SCoT et PLH ont fait l'objet de travaux de rapprochement qui ont permis de mettre en adéquation les perspectives de production de logement, tant sur le plan des volumes nécessaires que de leur répartition géographique.

Cette évaluation à mi-parcours du PLH offrait l'intérêt de mesurer si les ambitions du SCoT étaient traduites dans les résultats obtenus en matière d'habitat (nombre de logements produits, localisation, compatibilité des densités et des formes urbaines, ...). Elle devait permettre également d'apprécier les difficultés rencontrées par les communes pour s'y conformer et l'efficacité des dispositifs mis en œuvre par la CAN pour les aider à le faire.

Ces différentes évolutions du contexte et les incertitudes que cela introduisait dans le déroulement du PLH que la CAN et ses communes membres ont adopté, lui ont fait prendre conscience qu'une nouvelle étape était peut-être nécessaire dans la coordination des actions et la mutualisation des moyens à l'échelle de la CAN.

L'ordre de mission était clair. **L'évaluation devait se traduire, si cela apparaissait nécessaire, par un renforcement des interventions communautaires et de la maîtrise d'ouvrage de la CAN.**

## **1.2 – Méthodologie : une approche structurée de la pertinence des objectifs et de l'efficacité des moyens.**

La plus-value attendue de cette évaluation était donc de deux ordres :

- **contribuer à une meilleure appropriation**, par les communes et les acteurs de l'habitat, **des objectifs et des outils du PLH** ;
- **donner aux élus de la CAN, des éléments pour conduire les ajustements** nécessaires de ce dernier en lien avec les partenaires.

Et, pour cela, il s'agissait :

- de **rendre compte de la mise en œuvre des actions** menées par la CAN (*aspect bilan du PLH*) ;
- de **mesurer les effets de ces politiques** par rapport aux objectifs initiaux (*évaluation*) ;
- **d'apprécier, enfin, les effets sur les modes d'organisation** et les pratiques de travail en commun (*mesures des impacts*).

Le bilan du PLH, de la mise en œuvre de ses actions, constituent le socle sur lequel l'évaluation pouvait se construire. Cette dernière se devait de répondre à plusieurs questions :

- Les objectifs poursuivis sont-ils toujours pertinents au regard, notamment, de l'évolution du contexte économique et démographique du territoire ? Au vu de la difficulté à satisfaire certains de ces objectifs, notamment en matière de production de logement social, les élus de la CAN se posaient légitimement la question de leur révision. Ceci étant, ces objectifs et orientations étant articulés avec ceux du SCoT récemment adopté, une révision en profondeur de ces objectifs pouvait remettre en cause la légitimité de ce document.

- Ces objectifs et orientations étaient-ils toujours cohérents avec ceux et celles des autres institutions publiques et acteurs qui interviennent sur le territoire ? Cette cohérence se posait notamment par rapport aux interventions de l'État dont les priorités ont assez fortement évolué depuis l'origine du PLH. Ces évolutions sont réelles, notamment en ce qui concerne l'orientation des aides à la pierre, qu'elles soient directes (HLM) ou fiscales (accession, investissement locatif). Pour différentes raisons, et en particulier l'impact des mutations du marché sur les comportements d'acteurs, les réorientations des politiques de l'État n'ont pas pesé pour la mise en œuvre du PLH. Il pourrait en être autrement à l'avenir.
- Les actions menées ont-elles été efficaces ? Pour celles qui n'ont pas été mises en œuvre, cette question, bien sûr, ne se pose pas. Ont-elles permis d'atteindre les résultats attendus ? Dans la mesure des écarts entre objectifs et résultats, il faudra faire la part de ce qui relève :
  - de la pertinence des objectifs eux-mêmes ;
  - de l'effet de facteurs extérieurs aux actions menées ;
  - de l'impact réel de ces actions.
- Enfin, les moyens mobilisés ont-ils été mis en œuvre et agencés de la manière la plus efficiente ? Autrement dit, pouvait-on faire mieux ou autant avec moins de moyens ?

**La question des objectifs est centrale dans cette évaluation.** On ne peut répondre clairement aux interrogations sur la pertinence et l'efficacité de l'action menée qu'après s'être assuré que ces objectifs affichés étaient bien ceux qui étaient poursuivis.

C'est pour cela qu'avant de s'engager dans cette évaluation, la CAN a entrepris de retravailler sur les orientations fondamentales de sa politique de l'habitat, orientations qui l'ont conduit à bâtir sa stratégie habitat et son dispositif d'action. Ainsi, l'année 2012 a été consacrée à la construction d'un « référentiel » de questions auxquelles l'évaluation devait répondre.

**La conduite de la mission a été définie en deux temps par le cahier des charges :**

- une **phase d'évaluation** proprement dite dont ce rapport est la formalisation ;
- une **phase de préconisations** qui a été engagée à la suite et qui fera l'objet d'un document de rendu ultérieur.

Cette phase d'évaluation pouvait s'appuyer sur trois outils mis en place par la CAN et son service habitat :

- un **référentiel d'évaluation** ;
- un **outil de suivi** de la mise en œuvre des actions qui a grandement facilité le bilan ;
- un **observatoire de l'habitat** qui a permis de limiter les investigations statistiques en apportant une mesure des résultats obtenus et des évolutions du contexte.

Sur ce dernier point, toutefois, on exprimera une limite. Ce travail d'évaluation a été engagé à mi-parcours du PLH, donc sur une période assez courte (3 ans). La plupart des données fournies par l'observatoire ont, compte tenu des délais de production des sources statistiques, un à deux ans d'ancienneté. Elles couvrent une faible part de la période observée, qui plus est à un moment où le PLH n'avait pas atteint son régime de croisière. Ces sources renseignent parfois plus sur l'avant PLH que sur ce PLH lui-même.

C'est pour cela que la CAN a choisi un mode d'évaluation participatif.

Il s'agissait d'associer acteurs et partenaires, non seulement pour introduire une nouvelle étape dans l'appropriation du PLH, mais également pour mobiliser leur expertise, dans une approche croisée et contradictoire, à la fois dans l'analyse du bilan et dans celle des dernières tendances.

**Trois formes de concertation** ont été mises en œuvre :

- des entretiens avec les principaux partenaires institutionnels et financiers de la CAN et, notamment, les services de l'État et du département, l'ANAH et la Ville de Niort ;
- des groupes de travail avec les principaux acteurs réunis par centre d'intérêt (groupes thématiques) : marché et parc locatif social, marché et fonctionnement de l'offre privée, parc ancien privé, personnes âgées et handicapées, personnes rencontrant des difficultés d'intégration dans le logement ;
- des rencontres avec les communes réunies par groupe, en reprenant ceux définis dans le SCoT, soit :
  - ✓l'espace métropolitain : Niort, Aiffres, Bessines, Chauray, Vouillé ;
  - ✓l'espace Nord-Est : Echiré, Saint-Gelais, Saint-Maxire, Saint-Rémy, Siecq, Villers-en-plaine ;
  - ✓l'espace Marais : Amuré, Arçais, Coulon, Magné, Saint-Georges-de-Rex, Saint-Hilaire-la-Palud, Sansais, Le Vanneau-Irleau ;
  - ✓l'espace Sud : Le Bourdet, Epannes, Frontenay Rohan-Rohan, Mauzé/Mignon, Priaire, Prin-Deyrançon, La Rothenard, Thorigny, Usseau et Vallans.

Pour chacun de ces groupes de travail, qu'il soit thématique ou territorial, un guide d'entretien a été élaboré à partir du référentiel d'évaluation. Ces guides ont été examinés et validés en Comité de pilotage.

Une rencontre de synthèse entre ces groupes a été organisée le 16 mai 2013 dans le cadre d'un Séminaire d'évaluation centré sur deux sujets :

- l'impact des évolutions des politiques de l'État, de la Région et du Département sur les objectifs et les modalités du PLH de la CAN ;
- la prise en compte des objectifs de développement durable et des préconisations de la loi de juillet 2010 sur ces mêmes orientations.

L'évaluation à mi-parcours a fait l'objet d'une co-élaboration avec les élus et les services de la CAN d'une part, les partenaires institutionnels de l'autre.

Deux Comités de pilotage (cf. comptes-rendus en annexe) les ont réunis le 31 janvier et le 23 mai, chaque fois préparés et précédés par un Comité technique.

### 1.3 – Le PLH de la CAN : des objectifs de production de logements, cinq grandes orientations, 11 fiches-actions.

L'ambition du PLH adopté par la CAN est de satisfaire les besoins de toutes les catégories de ménages dans une vision équilibrée de l'aménagement de son territoire et dans une logique de développement soutenable.

Cette ambition se traduit d'abord par un objectif de production de logements. Les instances de la CAN ont effectivement considéré que le droit au logement ne peut s'exercer dans un marché tendu où les arbitrages se font le plus souvent au détriment des ménages les plus pauvres.

L'objectif de production de logement qui a été retenu, soit 777 logements/an, est censé consolider une situation de marché qui était jugée plutôt équilibrée au moment de l'élaboration du PLH en 2009.

Il résulte d'un travail d'harmonisation avec le cadre prospectif envisagé par le SCOT alors en préparation. Ce dernier parie sur un accroissement de population de 1 % par an à l'horizon 2021, justifié par les besoins de main-d'œuvre d'une économie considérée comme solide et raisonnablement dynamique, et la nécessité de limiter un étalement urbain contraire aux nouvelles exigences du développement durable.

Le rapprochement avec le PLH a conduit à scinder en deux temps le besoin en logement qui en découle :

- un premier temps, celui du PLH 2010-2015, avec un objectif limité à 777 logements/an compte tenu à la fois de la situation du marché et des capacités opérationnelles des communes et constructeurs ;
- un deuxième temps, post-PLH (2016-2021) avec un objectif de 969 logements/an, plus ambitieux, grâce à la montée en régime des outils d'intervention publics dans le domaine de l'habitat.

Sur l'ensemble de la période, les 850 logements produits en moyenne étaient jugés nécessaires pour :

- répondre aux besoins de restructuration du parc existant, les hypothèses en la matière tenant compte des actions menées en matière de renouvellement du parc HLM (PRUS, notamment) et de requalification du parc ancien (cf. OPAH-RU de Niort) ;
- permettre la poursuite du desserrement des ménages (47 % des besoins en résidences principales supplémentaires dans les hypothèses du SCoT) ;
- satisfaire aux perspectives d'augmentation de la population (cf. ci-dessus).

L'objectif global de production de logements du PLH a ensuite fait l'objet d'une double ventilation :

- par grand territoire (espace métropolitain, espace périurbain Nord-Est, espace Sud, espace Marais<sup>2</sup>), la volonté étant de resserrer le développement dans l'espace métropolitain et dans les autres espaces, dans les pôles secondaires et les pôles locaux (*NB : la répartition par espace a fait l'objet ensuite d'une répartition indicative*

---

<sup>2</sup> Cf. définition p. 6.

*par commune afin que chacune ait un guide dans l'élaboration de sa politique résidentielle*<sup>3</sup>.

- par grand segment de marché (accession sociale, accession libre, locatif libre, locatif social), afin de répondre aux besoins de parcours résidentiels des ménages.

Concernant ce dernier point, les objectifs de production de logements sociaux ont donné lieu à un débat dans la phase finale de l'adoption du PLH. L'hypothèse retenue était de 170 logements par an en neuf, et 30 en acquisition-amélioration, soit une offre nouvelle totale de 200 logements/an. Cette hypothèse prenait en compte les besoins en renouvellement du parc existant et, notamment, jusqu'en 2013, ceux issus du PRUS (de 40 à 50 par an).

Elle prenait également en compte les exigences auxquelles étaient confrontées les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU<sup>4</sup> :

- Niort : 96 logements/an (y compris reconstruction),
- Aiffres : 12 logements/an (objectif triennal),
- Chauray : 13 logements/an (objectif triennal).

Suite aux observations du Comité Régional de l'Habitat (CRH), notamment en ce qui concerne l'évolution de la demande, ce volume annuel a été ramené à 150 logements/an pour la première période du PLH, dont une centaine en offre nouvelle et 40 à 50 logements en reconstitution de l'offre dans le cadre du PRUS de la Ville de Niort.

Dans la mesure où Aiffres, Chauray et, dans une moindre mesure, Niort étaient contraintes de conserver des objectifs significatifs, cette révision des objectifs se reportait presque intégralement sur les autres communes. La nouvelle répartition n'a donc jamais été clairement définie. De la même façon, la diminution des objectifs de production de logements sociaux se répercutait sur le volume à produire dans les autres segments, dans la mesure où le rythme global de production n'était pas remis en cause. Cette répercussion n'a, elle non plus, jamais été explicitée.

Les tableaux ci-dessous sont une reconstitution, a posteriori, des objectifs du PLH après les décisions prises à la suite au CRH. Ils ont été établis pour disposer d'une base pertinente pour l'évaluation des résultats. Ils sont cohérents avec l'esprit du PLH mais n'ont jamais été repris dans un document officiel.

#### Objectifs revus du PLH suite au CRH

<b>Accession</b>	<b>463</b>
<i>dt acc abordable et soc.</i>	158
<b>Locatif privé</b>	<b>194</b>
<i>dt d'fiscalisation</i>	98
<b>Locatif public</b> (dt ANRU)	<b>120</b>
<b>Total neuf</b>	<b>777</b>
<b>AA HLM</b>	<b>30</b>
<b>Total locatif public</b>	<b>150</b>

<sup>3</sup> Page 115 du PLH. Cette répartition tient compte du poids démographique, de l'équipement de la desserte T.C. et des capacités d'urbanisation de chaque commune.

<sup>4</sup> Atteindre ou conserver un taux de logements conventionnés supérieur à 20 % des résidences principales.

Le développement de l'offre nouvelle ne constituait qu'un des volets du PLH (orientation n°2 : « Diversifier et accroître l'offre de logement »).

Au terme du PLH, cette offre nouvelle représentera moins de 10 % du parc. Les équilibres du marché dépendent aussi beaucoup de l'évolution de l'habitat existant et de sa capacité à s'adapter aux transformations de la demande.

Le PLH adopté par la CAN en 2010 avait retenu deux grandes orientations concernant le parc existant :

- son amélioration (orientation n°1)
- sa capacité, de même que celle de la production neuve, à intégrer des évolutions telles que le vieillissement de la population, la marginalisation sociale d'un certain nombre de ménages ou encore le développement d'une précarité qui exclut des personnes (en particulier les jeunes), du logement ordinaire (orientation n°3 : « Élargir l'offre en logement et hébergement spécifiques »).

Ce PLH prenait enfin en compte les préoccupations de protection de l'environnement et du climat avec, notamment :

- le souci d'améliorer la performance énergétique et thermique des logements (cf. orientation n°1 : « Améliorer le parc existant et veiller à la qualité des logements futurs »).
- La volonté de promouvoir une urbanisation mieux maîtrisée, moins consommatrice d'espaces et moins génératrice de déplacements automobiles (orientation n°4 : « Maîtriser le développement de l'habitat »).

Ces quatre grandes orientations stratégiques étaient complétées par une dernière, plus opérationnelle : la volonté de suivre la mise en œuvre du PLH, de suivre également l'évolution du contexte, de procéder aux ajustements nécessaires et, plus globalement, de prolonger la mobilisation des acteurs qui avait émergé dans la phase d'élaboration (orientation n°5 : « Faire vivre le dispositif »).

Cette évaluation à mi-parcours est une des traductions majeures de cette orientation et donc prévue dès le départ.

La mise en œuvre de ces cinq grandes orientations s'est concrétisée par l'élaboration d'un programme opérationnel dont on trouvera la liste et les principales modalités prévues dans le tableau ci-dessous. Il conviendra, en préambule à l'évaluation, de vérifier le degré d'exécution de ce programme.

La pertinence de ces actions au regard de la stratégie poursuivie est une des questions que peut et doit se poser l'évaluation. Mais, on ne peut juger de la pertinence d'une action au regard des résultats obtenus si cette dernière n'a pas été mise en œuvre ou encore qu'imparfaitement.

### **Les 11 actions du PLH**

1. *Améliorer l'attractivité du parc locatif social actuel*
2. *Valoriser le parc privé existant et lutter contre l'habitat indigne*
3. *Veiller à la qualité des nouveaux programmes.*
4. *Favoriser l'accès social à la propriété.*
5. *Accroître et équilibrer l'offre locative sociale sur le territoire.*
6. *Diversifier l'offre en logements et en hébergement destinée aux ménages des difficultés d'intégration.*
7. *Diversifier l'offre en logement adaptés et améliorer les conditions du maintien à domicile des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.*
8. *Répondre aux besoins des jeunes par une offre diversifiée.*
9. *Assurer une planification satisfaisante de l'habitat.*
10. *Mettre en œuvre une stratégie foncière et urbaine.*
11. *Mettre en place un outil d'observation et le mode de gouvernance du PLH*

Le programme d'actions du PLH est donc aussi une mobilisation de moyens de la part des différents partenaires. Contrairement à une convention d'OPAH par exemple, il n'y a pas d'engagement formel des différents partenaires. Ceci étant, dans la mesure où ils ont tous participé au CRH qui a validé le document, on peut considérer que le principe des actions est acté et que leur financement est acquis dans le cadre au minimum des politiques mises en œuvre par chacun d'entre eux. Ceci vaut en particulier pour l'État en ce qui concerne les aides à la pierre et de l'ANAH pour ce qui concerne les aides à l'amélioration du parc existant.

Le caractère non contractuel des engagements a pu poser problème. La mise en œuvre d'actions, qui comptait sur des dispositifs d'intervention de tel ou tel partenaire, a pu être perturbée par des révisions dans les politiques de ces derniers. Côté État, par exemple, la fin du plan de cohésion sociale, plan qui prévalait au moment de l'élaboration du PLH, s'est traduit par une réévaluation de ses priorités territoriales et thématiques. Le développement de l'offre a été réorienté vers les secteurs tendus. L'accent a été davantage porté sur la question énergétique et thermique et l'amélioration du parc existant.

On notera que le PLH reprend ces modalités d'intervention parce qu'elles correspondent aux orientations retenues, des programmes d'intervention contractuels décidés au préalable. On peut citer ici le Programme de rénovation urbaine et sociale (PRUS) du Clou Bouchet et de la Tour Chabot/Gavacherie, conventionné par la Ville de Niort avec l'ANRU, ou l'OPAH de Rénovation Urbaine (OPAH-RU) que cette même Ville de Niort a engagé sur son centre ville avec le concours de l'ANAH.

Ce point est important car il met en évidence que le PLH est de la compétence de la CAN, mais que cette dernière n'est pas nécessairement le maître d'ouvrage de toutes les actions du programme.

Ce programme coordonne une politique d'ensemble à laquelle chacun contribue à sa manière. Le soutien de la CAN n'est même pas nécessaire pour que l'action de tel ou tel opérateur puisse être associée au PLH.

L'implication de la CAN est toutefois un bon indicateur de l'importance qu'elle accorde à ses interventions dans l'habitat. Pour les trois premières années du PLH, la CAN avait prévu de faire passer ses crédits consacrés à l'habitat de 660 000 € en 2010 à 940 000 € en 2012 (hors moyens humains).

À partir de 2013 et pour les trois dernières années, cette participation était susceptible d'être portée à 1 170 000 €/an. Pouvaient s'y ajouter des interventions pour le logement des jeunes et pour le soutien à l'accession sociale. Cette participation est significative et se situe dans la bonne moyenne des budgets communautaires consacrés à l'habitat (Ex. CA Laval : 2,9 M €/an programmés pour 2011-2016).

#### **1.4 – Le référentiel d'évaluation.**

Au-delà du bilan des actions entreprises et de l'évaluation de leur pertinence par rapport aux orientations retenues, la CAN a souhaité mesurer les effets de ses interventions dans l'habitat en le resituant par rapport aux fondamentaux de ses politiques sociales, économiques et urbaines.

Un groupe de travail partenarial a été mis en place en 2012. Il s'est interrogé sur la nature de ces fondamentaux et sur les questions les plus importantes à poser par rapport aux buts recherchés. Il a souhaité orienter l'évaluation autour d'un objectif de base et de trois grands axes stratégiques d'intervention.

- **L'objectif de base : Faire progresser les possibilités de parcours résidentiels des ménages dans le respect des principes du développement durable.**

L'objectif de base a été revu par les élus au moment du lancement de l'évaluation. L'accès au logement de tous, dans de bonnes conditions techniques et financières, est bien, pour eux, la première finalité d'une politique de l'habitat. La capacité d'une commune à offrir des opportunités de parcours résidentiels les plus complètes possibles en est une autre sur le plan territorial.

Mais, ils ont aussi voulu réaffirmer la place essentielle d'un urbanisme durable dans les objectifs d'une politique de logement. Cette place a été au cœur du projet de ScoT, document désormais adopté.

Elle impacte nécessairement la spatialisation des objectifs de construction, en les redistribuant pour une grande part autour des pôles, des emplois et des réseaux de transports collectifs.

- **A partir de cet objectif global, la politique de l'habitat se déclinait autour de trois axes essentiels :**

**1 - Le renforcement de l'équilibre démographique et social** de toutes les parties du territoire. Le premier critère retenu était le rééquilibrage de la croissance démographique au sein des quatre espaces de la CAN, avec une volonté évidente de recentrage au profit de la ville centre :

- Niort : évolution 1999-2008 = + 0,35 % /an ; valeur attendue : 0,65 % /an,
- CAN hors Niort : évolution 1999-2008 = + 1,30 % /an ; valeur attendue : 1,00 % /an,
- Total CAN : évolution 1999-2008 = + 0,75 % /an ; valeur attendue : 0,80 % /an.

Ce rééquilibrage devait s'opérer en évitant une trop grande spécialisation de chaque espace. L'enjeu rejoint celui de la diversité des parcours résidentiels, avec la nécessité d'aller vers une autre répartition du parc social et d'offrir une réelle alternative dans le neuf en matière d'accession entre l'espace métropolitain (dont Niort), et les autres communes.

**2 - La préservation de l'environnement et réduction de la consommation foncière.**  
Cette deuxième intervention renvoyait à deux concepts du développement durable :

- Le rapprochement de l'habitat, de l'emploi et des services, pour limiter le temps et les consommations énergétiques lié aux déplacements. Cela signifiait notamment un net ralentissement de la périurbanisation éloignée et le resserrement du développement résidentiel dans l'espace métropolitain, les pôles relais tels que définis au ScoT, et les communes desservies par une gare.

- La réduction des consommations foncières avec l'accroissement de la part de collectifs et d'individuels denses, et dans l'individuel pavillonnaire, la réduction de la taille des parcelles.

Le référentiel d'évaluation a privilégié ce deuxième critère en définissant les valeurs cibles suivantes :

- *Surfaces des parcelles :*

- Individuel pur : valeur constatée = 1 370 m<sup>2</sup>, valeur attendue = 700 m<sup>2</sup>,
- Individuel groupé : valeur constatée = 660 m<sup>2</sup>, valeur attendue = 480 m<sup>2</sup>,

- *Typologie de la construction :*

- Valeurs constatées : collectif = 17 %, individuel groupé = 22 %, individuel pur = 61%
- Valeurs attendues : collectif = 28 %, individuel groupé = 33 %, individuel pur = 39 %

**3 - L'amélioration des conditions de vie des ménages :**

3.1 - La valorisation du patrimoine bâti existant. Elle a été abordé du point de vue de l'occupation de ce bâti. Le critère retenu dans le référentiel a été le taux de vacance tant pour le parc privé que pour le parc HLM. Dans un cas comme dans l'autre, l'amélioration du patrimoine sur le plan de la qualité technique et énergétique d'un immeuble devait permettre accroître son attractivité et diminuer le risque de vacance.

- *Parc HLM.* Valeur constatée : 0,5% (vacance > 3 mois), plus dans certains secteurs.  
Valeur attendue : diminution.
- *Parc privé.* Valeurs constatées : 20 % dans certains quartiers anciens de Niort, 4,5 % dans les autres communes.  
Valeur attendue : diminution à Niort, stabilité ailleurs.

3.2 - La lutte contre la précarité énergétique. L'objectif est de réduire le nombre de ménages paupérisés ou mal logés du fait des coûts de l'énergie ou de la mauvaise qualité de leur habitat. Les critères :

- Parc HLM :* 1. Constat : 2 500 logements classés E, F, G. Objectif = 610 logements améliorés. 2. Nombre de factures élevées. Objectif = diminution.
- Parc privé :* 30 logements améliorés par an dans le cadre du dispositif "Habiter mieux".

## II – Le bilan du PLH

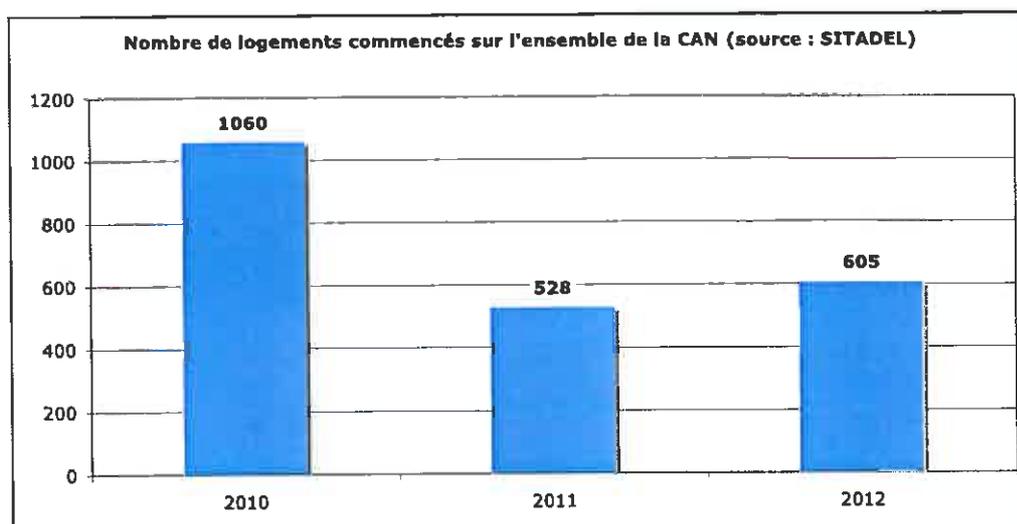
### 2.1 – Bilan de la production de logements : des objectifs quasiment atteints, ...

#### 2.1.1 – Un niveau de production très proche des objectifs, mais concentré en 2010.

Sur les trois premières années du PLH (2010-2011-2012), le territoire de la CAN a produit en moyenne 730 logements neufs par an (nombre de logements commencés – source : SIT@DEL).

Ce niveau de production est relativement proche de l'objectif du PLH (779 logements par an), mais la construction s'est principalement concentrée sur l'année 2010, avec la mise en chantier de plus de 1 000 logements. Ce pic de production a notamment été porté par d'importantes opérations d'investissement locatif (principalement sur la Ville de Niort).

Par la suite, la production a chuté de manière significative, avec des résultats très inférieurs à l'objectif du PLH : 528 logements commencés en 2011, et 605 en 2012. Ce ralentissement est notamment lié à la réduction significative de l'investissement locatif, et au recentrage de l'accession sur des produits moins chers, disponibles dans le parc ancien.

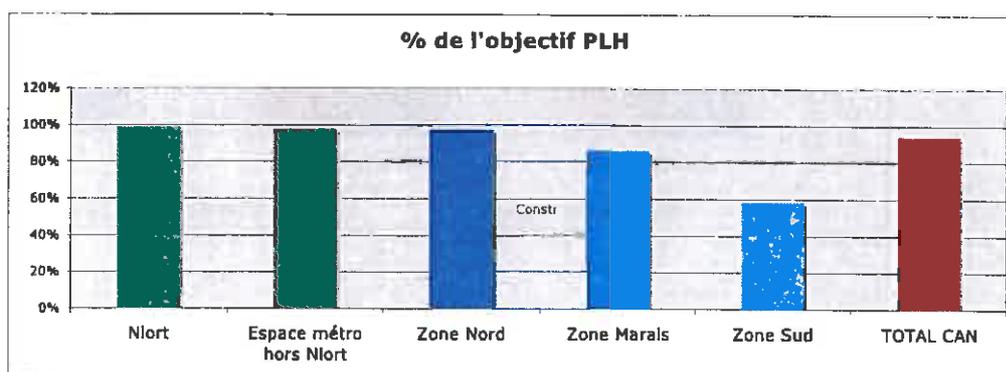
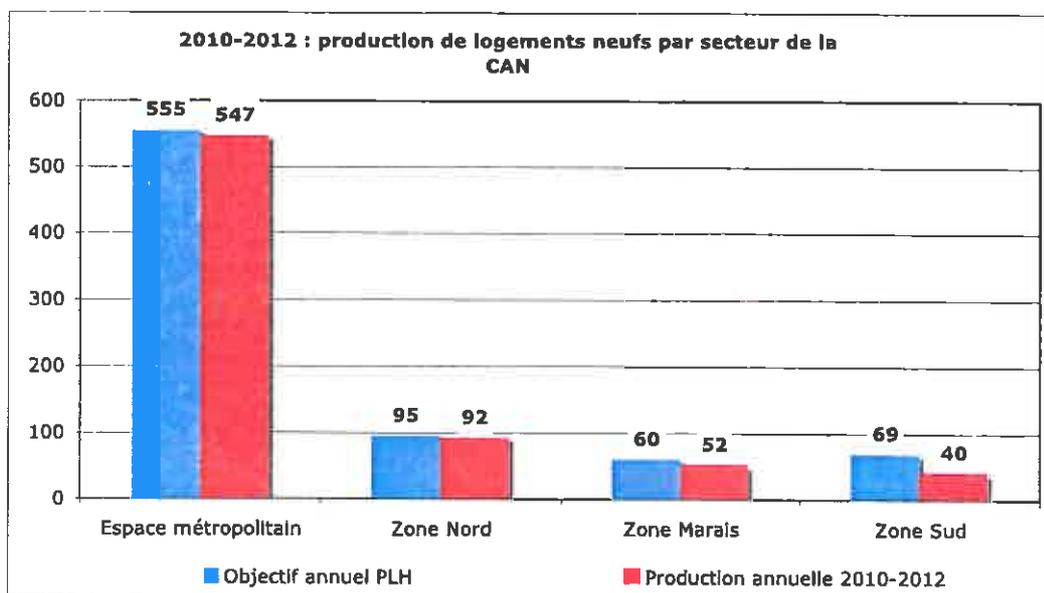


2.1.2 – Une répartition spatiale très proche des objectifs, avec un recentrage dans l'espace métropolitain, mais des écarts entre communes à l'intérieur des zones.

Les résultats observés en termes de répartition spatiale de la production sont également proches des objectifs du PLH (voir le graphique ci-dessous). Conformément aux orientations du PLH qui préconisaient de limiter l'étalement urbain et de contenir le départ des ménages vers la périphérie de la CAN, on observe un recentrage de la production sur l'espace métropolitain (547 logements commencés par an, soit 75 % de la production globale).

Cette évolution conforte aussi les orientations du ScoT qui plaidaient en faveur d'un plus grand dynamisme de l'espace métropolitain. Néanmoins, ce recentrage est encore trop récent pour que ses effets sur la population (notamment le maintien et/ou le retour des familles sur l'espace central) soient visibles.

Conséquence de ce recentrage, le décalage entre les objectifs et les résultats est plus important dans les secteurs les plus excentrés (notamment la zone Sud). Par ailleurs, à l'intérieur de chacun des secteurs, les écarts à l'échelle de la commune sont parfois significatifs : le décalage observé est souvent une conséquence du retard pris par les opérateurs dans la commercialisation de leurs programmes de logement. Compte tenu de ces aléas, il semble que seuls les objectifs par secteur sont pertinents sur une période d'observation aussi brève (3 ans).



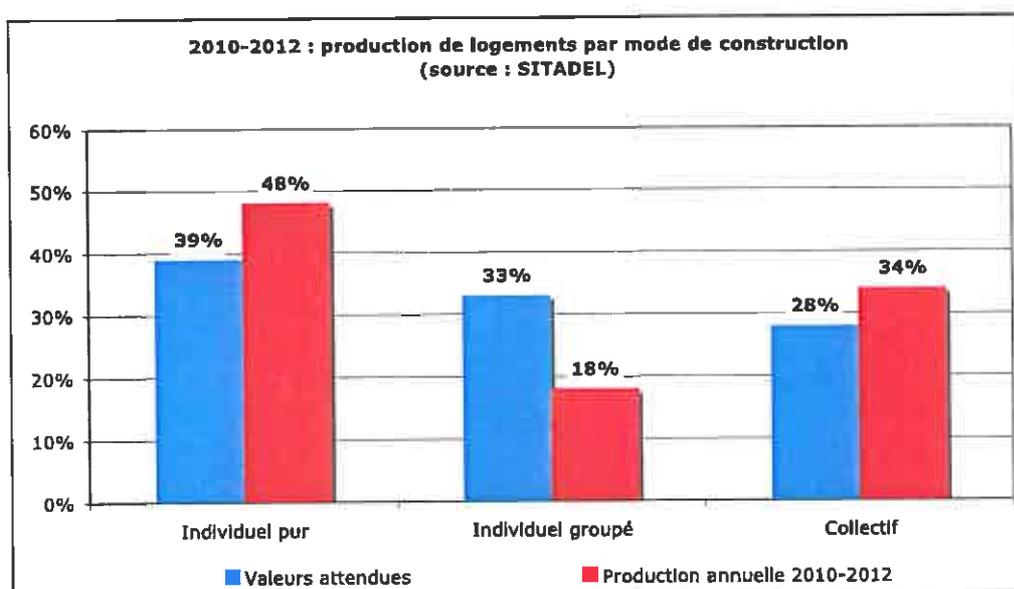
### 2.1.3 – Une ventilation par segment déséquilibrée qui souligne le besoin de régulation de la production dans le territoire de la CAN.

Même si la production en logement collectif a été supérieure à la valeur attendue (résultat lié à la mise en chantier de nombreuses opérations d'investissement locatif en 2010, principalement sur l'espace métropolitain), l'individuel pur reste le mode de construction privilégié sur la grande majorité des communes de la CAN. Il correspond généralement à de l'habitat pavillonnaire destiné à l'accession à la propriété, ce qui reste encore aujourd'hui l'objectif de la plupart des ménages en début de parcours résidentiel. Les résultats en individuel groupé, plus économe en espace, sont nettement inférieurs à la valeur attendue (voir le graphique ci-dessous).

Même si la taille des lots tend aujourd'hui à diminuer, sous l'effet d'une réorientation de la demande des ménages vers des parcelles plus petites, les opérations de lotissements commercialisées dans les communes de la CAN continuent d'offrir des terrains relativement grands (600 m<sup>2</sup> en moyenne). Ce qui n'est pas sans conséquence sur la consommation rapide des disponibilités foncières, et l'impact de l'urbanisation sur les espaces agricoles et naturels d'un territoire à dominante rurale.

Ce mode de développement, qui continue de privilégier l'habitat pavillonnaire et l'accession à la propriété, ne répond que partiellement aux objectifs de la politique locale de l'habitat qui préconisait un développement accru :

- de formes urbaines plus compactes et donc plus économes en espace ;
- de l'offre locative, notamment sociale.



**2.1.4 – Une production locative sociale qui ne permet pas le redéploiement souhaité du parc, notamment dans les communes soumises à la loi SRU.**

La répartition par financement de la production locative sociale (1/3 de PLA-I, 2/3 de PLUS) excède un peu la répartition souhaitée par le PLH.

Mais, c'est aussi parce qu'au moins un établissement en résidence sociale majeure la production PLA-I.

Elle correspond aux vœux désormais exprimés par l'Etat.

La répartition spatiale reprend aussi dans ces grandes lignes celle retenue dans le PLH.

Ainsi, les communes hors espace métropolitain ont pu bénéficier de financements de l'Etat parce que les deux communes (Aiffres et Chauray) soumises à l'obligation des 20 % de logements sociaux ont été loin de remplir leurs objectifs (obligations triennales cumulées des deux communes = 22 logements/an).

Il est vrai qu'Aiffres était en phase de révision de son PLU alors que Chauray sortait d'une phase de fort investissement locatif privé.

Il sera de toute façon difficile, compte tenu des contraintes multiples, d'envisager un redéploiement significatif du parc sur le territoire de la CAN avec un niveau de programmation aussi faible.

**Répartition des logements locatifs aidés publics par espace et financement.**

FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (hors reconstitution PRUS et hors PLS)	Financements PLAI (moyenne annuelle)		Financements PLUS (moyenne annuelle)		TOTAL	
	Objectif PLH 2010-2012	Résultats 2010-2012	Objectif PLH 2010-2012	Résultats 2010-2012	Objectif PLH 2010-2012	Résultats 2010-2012
Niort	21	13	43	28	64	41
CAN hors Niort	10	8	26	14	36	22
<i>dont Aiffres</i>		3		3		6
<i>dont Chauray</i>		0		1		1
CAN	30	21	70	42	100	63

Sources : DDT

## 2.2 – ... mais, une perspective plus incertaine en raison de l'évolution du marché.

### 2.2.1 – Un marché locatif déséquilibré par le surinvestissement locatif de la fin des années 2010.

L'agglomération de Niort, comme d'autres agglomérations moyennes en France, a connu, à la fin des années 2000, un fort mouvement d'investissement locatif. On estime à 400 le nombre de locatifs privés qui ont été mis en chantier en 2010, principalement dans la Ville de Niort, secondairement à Chauray. Cela faisait suite à un précédent pic de production dans les mêmes communes en 2007 et 2008. À cela, s'est ajoutée la centaine de logements vacants, réhabilités et remis sur le marché dans le cadre de l'OPAH-RU de la Ville de Niort de 2007 à 2012.

Ce ne sont donc pas très loin de 1 000 logements qui, en 4 à 5 ans, sont venus s'ajouter (+ 8 %) à une offre locative privée qui avait déjà significativement progressé depuis le recensement précédent. Entre 1999 et 2009, le parc non HLM se serait accru de près de 2 000 logements, une proportion (+ 18 %) pas très éloignée de celle de bassins réputés plus dynamiques comme la CA de La Rochelle (+ 27 %) ou la CA de Poitiers (+ 20 %). Le résultat a été une détente du marché avec une stagnation des loyers (plus marquée qu'à Poitiers et La Rochelle), voire une baisse sur les logements de petites tailles.

#### Quelques données sur le parc locatif Niortais

	Niort	Can	Poitiers	CAP	La Rochelle	CA LR	France métro
<b>Tx de locatif privé 2009 (Insee)</b>	<b>32,3%</b>	<b>27,1%</b>	<b>42,7%</b>	<b>37,3%</b>	<b>33,7%</b>	<b>27,6%</b>	<b>24,7%</b>
Tx de locatif HLM (Insee 2009)	19,2%	12,9%	25,9%	21,3%	27,7%	18,7%	16,0%
<i>Tx de loc HLM/taux de loc privé</i>	<i>59,4%</i>	<i>47,6%</i>	<i>60,7%</i>	<i>57,1%</i>	<i>82,2%</i>	<i>67,8%</i>	<i>64,8%</i>
<b>Var parc loc privé 1999-2009</b>	<b>+12,2%</b>	<b>+18,0%</b>	<b>+18,3%</b>	<b>+20,3%</b>	<b>+18,4%</b>	<b>+26,9%</b>	<b>+14,6%</b>
<b>Revenus (Filocom 2007)</b>							
% Loc. Privés > plafonds PLUS	20,6%	20,9%	19,0%	20,2%	21,3%	21,9%	20,7%
% Loc. Privés sous 30% plafonds PLUS	18,1%	17,1%	25,0%	22,1%	18,3%	16,5%	19,9%
% HLM sous 30% plafonds PLUS	32,1%	29,5%	32,1%	30,5%	27,0%	26,2%	26,7%
<i>Rapport : %HLM&lt;30%/%privés&lt; 30%</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,3</i>

Ceci étant, les logements neufs mis en location se sont loués. Dans le secteur d'OPAH, cette mise en location s'est faite plutôt facilement. Conventionnés, ces logements offrent un rapport qualité/prix très favorable. En revanche, la mise en location a été plus difficile dans les programmes d'investisseurs les moins bien situés. Dans les programmes les plus récents (Route de Nantes), les dernières tranches n'ont pas été engagées. Mais il n'y a pas eu de recours à la vente en bloc (VEFA) à des bailleurs HLM.

L'impact a été plus marqué sur le marché locatif dans l'ancien. Et les représentants des propriétaires soulignent la difficulté à relouer un logement neuf ou rénové dès la troisième rotation.

<b>EVOLUTION DU TAUX DE VACANCE GLOBAL</b>	2005/1999	2007/2005	2009/2007	2011/2009	Taux de vacance INSEE 2009
Niort	-2,5%	5,4%	6,1%	24,2%	6,7%
<i>Poitiers</i>					8,3%
<i>La Rochelle</i>					8,4%
CAN hors Niort	-17,1%	-2,1%	4,0%	10,8%	4,9%
<b>CAN</b>	<b>-7,0%</b>	<b>3,3%</b>	<b>5,1%</b>	<b>20,8%</b>	<b>6,0%</b>

source : Filocom

En conséquence, le nombre de logements vacants a augmenté avec, selon Filocom, un fort effet d'accélération depuis 2009. Celle-ci est plus particulièrement marquée pour la Ville de Niort, ce qui n'est pas anormal compte tenu du poids de ses logements locatifs.

On n'a pas disposé, pour cette évaluation, de la distinction entre vacance privée et vacance HLM. Mais, dans la mesure où l'on sait que la vacance HLM était déjà élevée en 2009, on peut penser que le développement récent des logements inoccupés s'est surtout produit dans l'habitat privé.

Ce surinvestissement n'a pas eu que des effets négatifs. Il a assaini l'offre en sortant du marché les logements les plus médiocres. Leurs propriétaires sont contraints soit de vendre, soit de réhabiliter leurs biens. Il a limité l'évolution des loyers et, donc, des taux d'effort des locataires. C'est au fond la finalité d'une politique de l'habitat.

Mais, cette détente a provoqué une plus grande prudence des opérateurs et des investisseurs. Depuis 2010, l'investissement locatif en neuf est revenu à un niveau d'étiage d'une soixantaine de logements par an, sans doute le fait de petits investisseurs locaux soucieux de gérer directement leur bien et dont la motivation n'est pas le seul placement financier.

On notera que l'objectif du PLH était de 195 logements en investissement locatif. Avec une moyenne de 170 par an hors diffus depuis 2010, cet objectif n'est pas loin d'avoir été atteint. Par contre si la tendance récente se prolonge, c'est l'objectif global de production du PLH dont la réalisation sera compromise.

### Niveau des loyers (en €/m<sup>2</sup>) et évolution 2009-2012 à Niort et dans les agglomérations voisines

Année 2012							
nom territoire	NIORT	CA de Niort	POITIERS	CA de Poitiers	LA ROCHELLE	CA de La Rochelle	France métropolitaine
Ensemble	8,9	8,7	10,6	10,4	14,7	14,1	12,7
T2	9,0	9,0	9,8	9,8	14,1	13,8	
Année 2009							
nom territoire	NIORT	CA de Niort	POITIERS	CA de Poitiers	LA ROCHELLE	CA de La Rochelle	France métropolitaine
Ensemble	9,0	8,7	10,0	9,8	14,5	13,9	11,9
T2	9,1	9,1	9,9	9,9	13,9	13,8	
<i>Var ensemble</i>	-1,1%	0,0%	6,0%	6,1%	1,4%	1,4%	6,7%
<i>Var T2</i>	-1,1%	-1,1%	-1,0%	-1,0%	1,4%	0,0%	

Source : CLAMEUR

### 2.2.2 – Une fraction locative sociale qui maintient son équilibre grâce à la forte mobilisation des bailleurs.

Début 2013, on comptait 240 logements vacants dans le parc des bailleurs, hors logements gelés pour vente, gros travaux ou démolition, soit 3,4 % de leur patrimoine. Sur ce nombre, un peu moins de la moitié (~ 110) étaient vides depuis plus de trois mois. Cette vacance de longue durée était concentrée dans le patrimoine ancien et plus particulièrement dans les grands ensembles collectifs : Clou Bouchet, Tour Chabot, Le Pontreau et Trois Coigneaux, surtout dans les deux premiers.

#### La vacance dans le parc HLM fin 2012

	Nombre de logements	Nombre de vacants	de trois mois
Ensemble du parc	6673	240	113
%		3,6%	1,7%
Clou Bouchet	1434	?	42
%			2,9%
Tour Chabot - Gavache	499	?	48
%			9,6%
Reste du parc	4740	?	23
%			0,5%

Source : bailleurs

Propriétaire de ces grands ensembles collectifs, l'Office public était le seul confronté à cette vacance. Disposant de logements plus récents, les deux autres bailleurs étaient à peine concernés.

La vacance dans le parc HLM pouvait paraître contenue. Ce qui inquiétait, toutefois l'Office, c'est que le programme de rénovation urbaine n'avait pas permis de résorber cette vacance. Malgré 330 démolitions-reconstructions hors site, elle était au même niveau qu'en 2008. Et si elle n'était pas plus élevée, c'est en raison des gros efforts faits par les équipes pour améliorer la commercialisation : remise en état des logements, accompagnement des accédants, soin apporté aux attributions, etc. Cette mobilisation avait notamment permis de diminuer la relocation sur des groupes comme Le Pontreau ou les Trois Coigneaux.

Ceci étant, les difficultés de location se concentraient presque exclusivement dans des groupes non réhabilités et dans les derniers étages des immeubles sans ascenseur. En outre, l'Office était conscient que la vague de travaux sur les extérieurs au Clou Bouchet et à la Tour Chabot n'aidait pas à la commercialisation. Les logements résidentialisés et réhabilités trouvaient sans trop de difficultés des occupants. Avec la fin du PROU, on pouvait donc espérer que le taux d'occupation de ces deux ensembles s'améliore. Cela milite, de toute façon, pour poursuivre au-delà du PRUS ce travail de remise à niveau du patrimoine HLM.

#### L'équilibre du marché locatif

	CA Niort	CA Poitiers	CA La Rochelle
Rapport demandes externes /attributions	2,5	1,9	4,3

Source : AROSH et AFIPADE

Demandes externes au 30-06 2012. Attributions 2012.

En 2012, le rapport demandes/offres restait proche de celui d'un marché locatif social équilibré. Cet équilibre était néanmoins sensible. Les bailleurs constatent que même les logements les plus récents sont difficiles à louer. Plus chers, ils entrent en concurrence avec le parc privé dont les loyers ont plutôt diminué.

Avec les relogements liés aux démolitions, la vacance avait plutôt baissé. Avec la dernière vague de livraisons du programme de reconstruction du PRUS, elle est à nouveau remontée. Il est vrai que les 125 logements livrés en 2011/2012/2013 sont intervenus à un moment où les relogements étaient quasiment tous terminés.

Cette sensibilité du marché, la difficulté à repositionner durablement certains groupes en adéquation avec la demande, conduit les bailleurs, et surtout le principal, HSDS, à envisager leur activité de construction à la fois en développement et en renouvellement.

### *2.2.3 – Une accession non aidée dont les volumes se maintiennent, mais avec une faible élasticité à la hausse et une tendance au recentrage sur les produits d'entrée de gamme.*

Le fléchissement de l'offre locative neuve et la détente du marché ne sont pas la conséquence d'un report massif vers l'accession, comme cela a pu être le cas dans le milieu des années 2000. Malgré des taux historiquement bas, il n'y a pas eu d'envolée de la demande. Sur le marché de l'existant les prix sont stables depuis 4/5 ans, voire en légère baisse. Dans Niort même, ces prix restent relativement abordables avec des maisons « standards » à moins de 200 000 € et des opportunités à moins de 150 000 € pour des biens habitables mais un peu déclassés (pavillons années 1950 sur sous-sol semi-enterré). En périphérie, hors Chauray, un pavillon standard se négocie autour de 150 000 €.

Cette relative fluidité du marché de l'existant a un effet d'amortisseur sur celui du neuf. De 2010 à 2012, la production s'est maintenue entre 350 et 400 logements/an avec une baisse du collectif et plutôt la montée de l'individuel.

La dynamique de production est restée un peu plus forte dans la 2<sup>ème</sup> couronne que dans l'espace métropolitain. Mais, sans doute la réorientation de la demande vers des localisations plus proches des emplois et services, au détriment de la 3<sup>ème</sup> couronne, hors CAN, y a contribué. Si la demande reste assez forte en volume, elle a changé en structure, la part des produits d'entrée de gamme (pavillon simple, parcelles plus petites) augmentant tandis que le moyen de gamme fléchissait.

L'évolution récente de l'accession a des résultats contradictoires par rapport aux objectifs du PLH :

- plus de constructions individuelles et moins de logements collectifs, mais une consommation d'espace moins grande avec des parcelles plus petites ;
- une péri urbanisation qui se poursuit dans les mêmes proportions, mais dans un rayon plus petit.

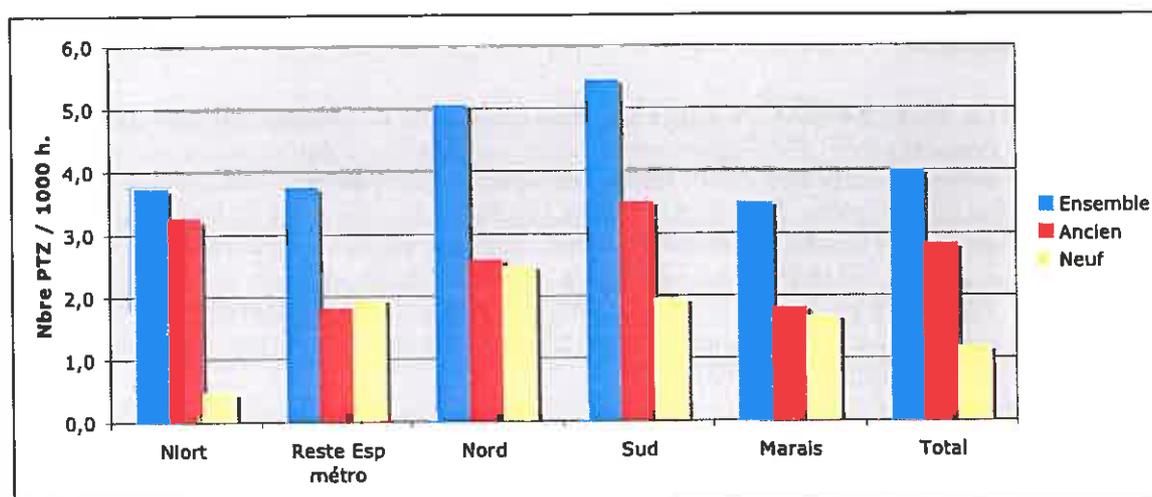
Il y a peu à attendre de ce segment pour relancer la production de logement et la rapprocher des objectifs, en l'absence d'une initiative locale pour la stimuler. Le 1<sup>er</sup> semestre de 2013, avec un net ralentissement de la production (- 30 %) n'incite pas à penser différemment.

### 2.2.4 – Une accession sociale programmée en neuf qui peine à trouver sa place.

L'accession sociale à la propriété a été représentée essentiellement par le prêt à taux zéro dans la production diffuse. Les formules telles que le PSLA ou le PASS Foncier, aptes à soutenir des demandes programmées et groupées en zone dense, n'ont pas été expérimentées.

Avant sa généralisation à l'ensemble de la population en 2011, le PTZ était réservé à la primo-accession modeste et intermédiaire. Les trois-quarts des PTZ étaient attribués à des acquisitions dans l'ancien et un quart à des projets en neuf, une proportion plutôt normale pour une agglomération moyenne. En nombre relatif de PTZ consommés, la CAN se situait un peu en-dessous de la moyenne dans l'ancien et un peu au-dessus dans le neuf. Le ratio était plus faible dans Niort et l'espace métropolitain, avec des prix dans l'ancien en moyenne un peu trop élevés et des prix dans le neuf inadaptés.

**Moyenne des PTZ 2008-2010 : nombre pour 1 000 habitants.**



Source : Observatoire CAN et ADIL

*NB L'année 2012 n'était pas encore disponible. Et le PTZ 2011 attribué selon d'autres critères n'a pas été pris en compte.*

Le PTZ, instrument de financement d'un ménage et non d'un programme, a plutôt accompagné la péri urbanisation qu'il ne l'a encadrée.

Il y avait un déficit d'accession sociale qui n'a pas été comblé. Quelques communes se sont mobilisées sur le PASS Foncier. Puis cet outil a disparu rapidement et a été sans effet. Aucun opérateur ne s'est risqué dans des opérations en prêt social de location accession (PSLA). La seule tentative d'accession sociale groupée est celle qu'a faite la Ville de Niort dans le cadre de son PRUS en s'appuyant sur le dispositif de défiscalisation prévu par l'ANRU à cet effet. Elle s'y est prise à deux fois. Les deux fois ont été un échec sur le plan de la commercialisation. Le programme était peut-être trop enclavé dans les quartiers concernés, l'image de ces derniers pas assez revalorisée pour décider des acquéreurs. Malgré les aides de la Ville et de l'ANRU, les prix étaient sans doute encore trop élevés.

L'accession sociale est le volet des objectifs de production du PLH qui a le moins bien fonctionné. Les outils méritent d'être réactivés, particulièrement dans l'espace métropolitain, là où les acquéreurs modestes ont le moins d'opportunités.

### 2.2.5 – Des besoins qui restent importants en raison de la permanence des fondamentaux économiques et démographiques

Les objectifs de production de logement du PLH adoptés en 2010 (soit 777 logements/an) s'appuyaient sur une perspective démographique ambitieuse de + 0,79 %/an (0,89 % pour le SCoT) qui reposait, pour une grande part, sur le solde migratoire.

Cette perspective n'avait rien d'irréaliste en raison d'une économie locale particulièrement dynamique et créatrice d'emploi : + 10 000 emplois en 10 ans, soit + 1,8 %/an (source INSEE).

#### Evolution de l'emploi dans la zone d'emploi de Niort (CAN = 60 % de la ZE)

Zone d'emploi	ZE de Niort	Ze de Poitiers	Ze de La rochelle	France métro
Evol emploi 99-09 (Insee Recensement)	17,1%	16,8%	20,6%	12,9%
2008-2010 (Insee)	0,6%	-1,6%	0,9%	-0,3%
Taux de chômage 2009	9,1%	9,7%	12,0%	11,2%

Source : Insee

Le PLH faisait le pari d'une évolution économique toujours positive avec un tissu économique dont l'avenir n'offrait pas trop d'incertitudes.

Le prolongement de la tendance démographique passée tenait compte aussi :

- d'un besoin croissant d'actifs nouveaux pour compenser les départs en retraite ;
- de la volonté affichée par la CAN de recentrer le développement résidentiel sur son territoire en évitant que le découplage emploi/population ne se poursuive comme dans les années 2000.

#### Evolution démographique de la CAN et de son aire urbaine

	1982-1990	1990-1999	1999-2010
Niort	-0,26%	-0,07%	0,11%
Reste espace métropolitain	2,37%	0,95%	1,62%
Reste CAN	1,10%	0,50%	1,33%
Reste aire urbaine	0,91%	0,37%	1,79%
<b>Total CAN</b>	<b>0,40%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,67%</b>
<b>Total aire urbaine</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,26%</b>	<b>1,01%</b>

Source : INSEE

Ce besoin en logements neufs s'appuyait également sur des hypothèses relativement raisonnables en matière :

- de décohabitation et de desserrement des ménages : ralentissement de la baisse de la taille moyenne des ménages ;
- de renouvellement et d'évolution de la vacance : impact très faible, inférieur à 10 % du besoin en logement.

Les toutes dernières années 2011 et 2012 se sont traduites par des résultats de production neuve assez éloignés des objectifs : 528 en 2011, 605 en 2012. L'année 2013 risque d'être encore plus mauvaise (- 30 % sur le premier semestre).

Pourtant, la péri urbanisation au-delà des limites de la CAN semble s'être beaucoup ralentie. Et le marché reste détendu.

On peut dès lors se demander si les paramètres retenus pour évaluer ces besoins n'ont pas été surévalués, en particulier le principal d'entre eux, la perspective économique.

L'agglomération de Niort traverse en effet une séquence plus difficile. L'emploi qui avait continué à progresser jusqu'à la fin de 2010 (malgré la perte de 900 emplois de la CAMIF) marque désormais le pas.

Le chômage a progressé de 17 % entre 2009 et 2012 à un rythme sensiblement plus élevé que la moyenne nationale. Dans la mesure où la situation est à peu près la même partout en France, cela a sans doute entraîné des départs mais probablement affecté les entrées. La pression migratoire a sans doute été moins importante.

Ceci étant, le tissu économique local a des ressorts qui lui permettent sans doute de mieux traverser cette crise que dans d'autres territoires.

La situation de détente du marché est aussi le fait d'une surproduction en début de période qui n'a pas été absorbée. Rapportée aux trois premières années, la production neuve n'est pas très éloignée des objectifs.

Baisser de manière excessive les objectifs risquerait de compromettre les capacités de renouvellement de la population active et de freiner le resserrement voulu du développement résidentiel.

Il est probable que ces objectifs ne seront pas tenus.

L'année 2013 sera d'un faible niveau productif, et pour 2014 et 2015, il n'est pas sûr que ni le marché, ni les capacités foncières des communes ne permettent leur réalisation.

Dans un délai aussi court, les nouvelles mesures envisagées par la CAN auront des effets trop tardifs.

C'est ce principe de réalité qui peut conduire à être un peu plus prudent pour la fin du PLH.

### 2.2.6 – Un marché locatif social appelé à se retendre.

La détente du marché locatif s'est produite dans un territoire où la relative fluidité du marché immobilier limite le besoin locatif.

Elle a été, autour de 2010, le fruit de trois apports qui ont convergé au même moment sur l'offre :

- le principal a bien sûr été les 400 logements investisseurs mis en chantier ;
- le second a été la centaine de logements rénovés, conventionnés et remis sur le marché dans le cadre de l'OPAH-RU. Cette centaine de logements à loyer social représentait une année de programmation HLM ;
- le dernier a été la reconstitution de l'offre ANRU dont les dernières livraisons sont intervenues à un moment où les relogements étaient terminés. Compte tenu des logements vacants et des départs spontanés, les relogements n'ont représenté que les 2/3 de l'offre reconstituée. En solde, on peut considérer qu'une centaine de ces logements reconstruits peuvent être assimilés à de l'offre neuve.

Depuis bientôt trois ans, l'ensemble de la filière de production locative est à l'arrêt. Les dernières livraisons ANRU sont intervenues en 2013.

La nouvelle OPAH-RU sera sans doute plus qualitative et moins productive.

Enfin, la production HLM a été faible (~ 200 logements en trois ans dont une partie en compensation de logements démolis aux Sablières).

La demande va se reconstituer et elle va le faire d'autant plus vite :

- que les difficultés d'emploi fragilisent financièrement de nombreux ménages. (c'est la part sociale de la demande qui peut se reconstituer le plus vite) ;
- que le passage vers l'accession est aujourd'hui plus difficile.

**L'objectif de 100 logements/an, qui est actuellement retenu pour la production locative sociale, ne pourra peut-être pas être gardé très longtemps.**

## 2.3 – Bilan des actions sur la période 2010-2012 : une mise en œuvre assez fidèle du programme.

### 2.3.1 – Améliorer le parc existant et veiller à la qualité des logements futurs

#### ➤ Améliorer l'attractivité du parc locatif social actuel (Fiche N°1)

Deux actions sont inscrites dans le PLH :

- soutenir l'amélioration du parc locatif social actuel par la création d'une aide à la réhabilitation : l'intervention financière de la CAN devait permettre l'amélioration de 50 logements en 2010, 100 logements par an en 2011 et 2012, 120 logements par an en 2013, 2014 et 2015 ;
- mener à terme le Programme de Rénovation Urbaine et Sociale (PRUS) à Niort, sur le quartier Clou Bouchet, Tour Chabot, Gavacherie (objectif : réhabilitation de 575 logements, démolitions-reconstructions de 330 logements).

Les résultats sont globalement satisfaisants :

- le PRUS est en voie d'achèvement. Le programme de démolition est **terminé**. Les dernières livraisons du programme de reconstruction interviendront en 2014. Les relogements se sont achevés en avril 2011 : 240 familles relogées dont 37,5 % dans du neuf de moins de 5 ans, et 30 % hors site. 1 034 logements ont été réhabilités (dernières livraisons 2013), soit 65 % de l'offre restante du périmètre. Le programme d'aménagement des espaces publics et d'équipement est en cours de chantier. Les échecs en matière de diversification de l'offre immobilière est le principal point négatif du projet.
- 295 logements ont été réhabilités hors PRUS sur la période 2010-2012 (120 % de l'objectif initial), avec le soutien d'une aide complémentaire mise en place par la CAN (environ 250 000 € par an).

TABLEAU DE SUIVI DU LOGEMENT SOCIAL REHABILITE SUR LA PERIODE DU PLH COMMUNAUTAIRE

ANNÉES	COMMUNES	ADRESSE OPERATIONS	ORGANISMES	NOMBRE DE LOGEMENTS	ÉTAPE D'ACHÈVEMENT	
					E	C
2010	NIORT	Les Brizeux	SA HLM 79	54	E	C
		1 opérations	1 opérateur	54		
2011	NIORT	Allée Marco Polo + Rue Magellan	SEMIE Niort	41	E	B
		2 □ 12 Daquerre + 2 □ 6 Fregnel	HSDS	67		
	MAUZE SUR LE MIGNON	Le Petit Breuil	Commune	3		
		1 opération	1 opérateur	111		
2012	NIORT	14 et 16, rue du Bas Sablonnet	SEMIE Niort	46	E	B
		74 C, rue des 3 Colonneaux (5 bis, rue Paul Bert)	SEMIE Niort	2	E	C
		La Maison de Ribray (rue Pieter Bruegel)	SEMIE Niort	1	D	C
		2 □ 4, Place Aquilaine + 32 □ 34, rue Plantagenet	HSDS	32		
		22 □ 28 Allée des Lilas + 02 □ 05 Allée des Hélicoptères	HSDS	46		
		5 opérations	5 opérateurs	127		
2013	NIORT	Clou Bouchet (□ pr'cier)	HSDS	106		
		Clou Bouchet (□ pr'cier)	HSDS	72		
		2 opérations	2 opérateurs	178		
TOTAL PLH		11 opérations	4 opérateurs	472		

Sources : CAN et bailleurs sociaux

➤ Valoriser le parc privé existant et lutter contre l'habitat indigne (Fiche N°2)

Deux actions sont inscrites dans le PLH :

- poursuivre l'OPAH Renouvellement Urbain (RU) du centre-ville de Niort (objectif : réhabilitation de 585 logements) ;
- relayer le futur dispositif départemental dans le cadre du PDALPD en cours de révision pour lutter contre l'habitat indigne. Cette action prévoyait notamment une participation financière de la CAN pour compléter les aides de l'ANAH aux propriétaires.

Les résultats sont plutôt satisfaisants :

- l'OPAH RU a donné de bons résultats sur la période 2007-2012, notamment en termes de sortie de vacance et de résorption de l'habitat indigne et très dégradé. Elle est prolongée sur la période 2013-2017 ;
- Deux dispositifs complémentaires ont été mis en place :
  - o un Programme d'Intérêt Général (PIG) départemental axé sur les thématiques « habitat indigne » et « précarité énergétique » à partir de juin 2011,
  - o en 2012/2013, un repérage expérimental de l'habitat indigne piloté par l'Etat (ARS/DDT) et testé dans un premier temps sur 6 communes de la CAN. Un prestataire a été mandaté par l'ARS et la DDT pour traiter les cas repérés.

La Ville de Niort sur son territoire et la CAN dans les autres communes, ont accompagné le PIG départemental pour les propriétaires occupants modestes, le Conseil Général prenant à sa charge les occupants très modestes. La CAN a relayé l'ARS et la DDT pour mobiliser les communes concernées.

Pour l'instant, ces deux dispositifs ont donné des résultats relativement limités. Jusqu'à mi 2013, le PIG n'a permis de sortir que deux à trois dizaines de dossiers dont 4 fiancés par la CAN. Les situations repérées par la mission ARS-DDT sont moins d'une dizaine. Aucune ne relève réellement de l'indignité.

OPAH RU 2007-2012		Objectifs	Résultats	
Locatif	Loyer social	246	160	58%
	Loyer très social	30		
	Sortie de vacance	150	100	67%
Propriétaires occupants	Modestes	24	19	42%
	Très modestes	21		
Volet coercitif (2011-2012)	Logement indigne	40	28	70%
	Logement très dégradé			
	Logement dégradé	12	3	25%

source : Urbanis

➤ Veiller à la qualité des nouveaux programmes (Fiche N°3)

Deux actions sont inscrites dans le PLH :

- promouvoir les démarches innovantes en termes de développement durable et veiller à maîtriser la qualité des nouveaux programmes. Cette action prévoyait notamment la rédaction d'une charte relative à la qualité des opérations ;
- favoriser la qualité dans le parc futur de logements, en conditionnant les aides des collectivités au respect de critères environnementaux et énergétiques.

**Les résultats sont plutôt mitigés : en dehors de la conditionnalité des aides communautaires, on constate que ces actions n'ont pas été suffisamment mises en œuvre** (absence de charte avec les opérateurs).

Toutefois, avec l'application de la nouvelle réglementation thermique (RT 2012), les futures opérations de logement répondront nécessairement à certaines exigences qualitatives.

### 2.3.2 – Diversifier et accroître l'offre de logements

➤ Favoriser l'accèsion sociale à la propriété (Fiche N°4)

L'objectif est de produire 150 logements par an en accession sociale. Pour cela, deux actions sont inscrites dans le PLH :

- favoriser l'accèsion sociale pour les primo-accédants par le dispositif du PASS Foncier ou du PSLA. L'intervention financière de la CAN a été différée, et son éventuelle implication devait être réétudiée au plus tard fin 2012 ;
- permettre une accession à la propriété maîtrisée du parc locatif social par ses occupants, grâce à la vente encadrée d'une partie des logements HLM (uniquement sur l'espace central).

**Les résultats sont globalement insuffisants :**

- quelques communes ont accompagné le PASS Foncier (en 2010). Mais aucune mesure n'a pris le relais de ce dispositif lorsqu'il a cessé à partir de 2011 ;
- aucune opération n'a été financée en PSLA ;
- la vente des logements HLM est trop marginale (10 à 15 logements par an) pour impacter de manière significative le marché de l'accèsion ;
- enfin, les projets d'accèsion sociale développés dans le cadre du PRUS ont pour l'instant tous échoués.

➤ Accroître et équilibrer l'offre locative sociale sur le territoire (Fiche N°5)

Quatre actions sont inscrites dans le PLH :

- accroître l'offre locative sociale de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire, avec un objectif initial de 200 logements, ramené à 150 (PRUS inclus) dont 100 à Niort et 50 dans le reste de la CAN (avec priorité aux communes soumises à l'article 55 de la loi SRU) ;

- favoriser le développement d'une offre locative sociale publique de qualité en définissant une aide communautaire ciblée. L'intervention financière de la CAN est conditionnée par le respect de certains critères (mixité sociale, performance thermique, ...), et par la participation financière des communes ;
- poursuivre le Programme de Rénovation Urbaine et Sociale (PRUS) ;
- favoriser la production de logements à loyer maîtrisé dans le parc privé, dans le périmètre de l'OPAH RU et en dehors.

Les résultats ne sont pas totalement satisfaisants : malgré le renforcement significatif de l'aide communautaire (environ 6000 € par logement), et la très forte implication des communes, les objectifs hors PRUS (une centaine de logements par an) ne sont atteints qu'à hauteur de 63 %, dans un contexte certes peu favorable, incitant les opérateurs à la prudence compte tenu de la faible tension du marché.

Par contre, comme on l'a déjà noté, les deux derniers volets ont été exécutés de manière très fidèle aux objectifs.

TABLEAU DE SUIVI DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL NEUF SUR LA PERIODE DU PLH COMMUNAUTAIRE

ANNEE	COMMUNES	ADRESSE OPERATIONS	ORGANISME	NUMERO CONVENTION	Nombre de logement		
					TOTAL	Dont PLUS	Dont PLA-I
2010	AIFFRES	Allée de la Digue	SA HLM 79		1	1	0
	COULON	Rue du Marais	SA HLM 79		13	10	3
	ECHIRE	Grand'rue	SA HLM 79		10	5	5
	NIORT	5, rue Centrale	SA HLM 79		1	0	1
		33, route de Coulonnes	SEMIE Niort		7	5	2
	VANNEAU-IRLEAU (LE)	1, rue du Port	SA HLM 79		1	0	1
VOUILLE	La Poste	SA HLM 79		3	2	1	
TOTAL ANNEE 2010					50	38	12
2011	AIFFRES	Eco-Quartier Cathion	SA HLM 79		19	9	10
	CHAURAY	Les Bicitres	SA HLM 79		5	4	1
	NIORT	9, rue de Saint-Symphorien	SEMIE Niort		17	12	5
		Rue Alsace-Lorraine (tranche 2)	SA HLM 79		27	19	8
SAINTE-REMY	Rue de Coulon	HSDS		6	6	0	
TOTAL ANNEE 2011					74	50	24
2012	NIORT	Le Fief Joly 1	SEMIE Niort		18	12	6
		123, rue de la Burgence	HSDS		20	16	4
		Les Sablées (tranche 1)	HSDS		26	21	5
		Sainte-Pezenne (CHRS)	LA COLLINE		8	0	8
	SAINTE-REMY	Rue du Pell Bois	HSDS		4	2	2
VOUILLE	7, rue de Bousson	Commune		1	1	0	
TOTAL ANNEE 2012					77	51	26
2013	MAGNE	Rue de l'Eglise	SEMIE Niort		4	4	0
	MAUZE SUR LE MIGNON	Terrain familial (Gens du Voyage)	Commune		1	0	1
	NIORT	Le Fief Joly 2	SEMIE Niort		8	6	2
		Les Sablées (tranche 2)	HSDS		54	43	11
		Sainte-Pezenne (CHRS)	LA COLLINE		8	0	8
TOTAL ANNEE 2013					75	53	22
TOTALS PLH					260	178	82

Sources : DDT 79 et CAN

### 2.3.3 – Elargir l'offre en logement et en hébergement répondant à des besoins spécifiques

➤ Diversifier l'offre en logement et en hébergement destinée aux ménages ayant des difficultés d'intégration (Fiche N°6)

Quatre actions sont inscrites dans le PLH :

- accroître l'offre en PLA-I et en logements conventionnés très sociaux (30 % des logements locatifs sociaux à Niort, 25 % dans les autres communes) ;
- favoriser le développement des structures d'accueil et d'hébergement spécifique, en les soutenant financièrement (intervention financière de la CAN de l'ordre de 50 000 € par an) ;
- favoriser la sécurisation des bailleurs en s'appuyant sur les dispositifs d'intermédiation existants ;
- développer les possibilités d'accueil et de sédentarisation à destination des gens du voyage : aires d'accueil sur Aiffres et Chauray, habitat adapté via les terrains familiaux et le PLA-I.

Les résultats sont globalement satisfaisants :

- le financement du PLA-I a été renforcé à la fois par la CAN et le Conseil Général, et le nombre d'agrèments (26 % de la programmation en logement « familial ») est proche de l'objectif ;
- plusieurs projets en hébergement spécifique ont été réalisés, avec un soutien accru de la CAN (68 000 € en 2013) : maison relais, résidence accueil, résidence sociale, etc ...
- les aires d'accueil pour les gens du voyage ont été réalisées (Aiffres) ou sont en cours (Chauray).

Sans doute faut-il encore renforcer les dispositifs de solvabilisation et d'intermédiation, notamment pour faciliter les projets de sédentarisation des gens du voyage.

➤ Diversifier l'offre en logements adaptés et améliorer les conditions du maintien à domicile des personnes âgées et des personnes en situation de handicap (Fiche N°7)

Quatre actions sont inscrites dans le PLH :

- poursuivre le développement de l'offre de logements adaptés aux personnes dont la mobilité est réduite. Cette action concerne l'adaptation du parc existant privé (30 logements par an) et public (10 logements par an hors PRUS, avec une participation financière de la CAN), mais aussi celle du parc neuf, via la prise en compte de la loi « handicap » de 2005, et la création d'une offre adaptée en centre bourg ;
- développer à petite échelle les initiatives innovantes de structures intermédiaires entre le logement et l'hébergement (accueil familial des personnes âgées, concept de familles gouvernantes, ...)
- poursuivre la politique d'accessibilité mise en œuvre, via le traitement de l'environnement des bâtiments, des espaces publics et des équipements et le Plan de Déplacement Urbain (PDU) ;
- encourager le développement des services de maintien à domicile innovants et réfléchir sur les modes d'accueil temporaire à structurer.

Les résultats sont plutôt mitigés :

- dans le parc privé, la mobilisation des aides de l'ANAH pour l'adaptation des logements est significative (une centaine de demandes sur le département) ;
- dans le parc public, la CAN a mis en place le soutien financier prévu par le PLH, mais la sollicitation de cette aide est restée anecdotique (3 dossiers seulement en 3 ans) ;
- et par ailleurs, la mobilisation du partenariat, la concertation, et la diffusion de l'information n'ont pour l'instant pas été suffisantes pour prendre pleinement en compte la problématique du maintien à domicile.

➤ Répondre aux besoins en logement des jeunes par une offre diversifiée (Fiche N°8)

Trois actions sont inscrites dans le PLH :

- restructurer l'offre en Résidence Habitat Jeunes, pour moderniser une offre dont la conception ne répond plus au mode de vie actuel des jeunes ;
- développer une offre étudiante à Noron ;
- encourager l'accroissement de l'offre en logements locatifs à loyer modérés, dans le parc public (intégrant le développement de la colocation) et dans le parc privé (en s'appuyant sur le SILOJ).

Deux actions ont été engagées :

- une réflexion est en cours sur la restructuration de l'offre en Résidence Habitat Jeunes (intégrant la démolition-reconstruction du foyer de l'Atlantique) ;
- le projet d'une résidence étudiante à Noron est également en cours (un permis de construire pour 90 logements a été déposé).

#### 2.3.4 – Maîtriser le développement de l'habitat

➤ Assurer une planification satisfaisante de l'habitat (Fiche N°9)

Quatre actions sont inscrites dans le PLH :

- généraliser la réalisation de documents d'urbanisme et traduire les objectifs du PLH en matière de production de logements et de foncier ;
- renforcer la prise en compte de la mixité sociale dans les documents d'urbanisme (ex : mise en place de servitudes) ;
- contribuer à améliorer la réponse en matière de production de logements par le biais d'opérations publiques (ex : ZAC) ;
- apporter un soutien en ingénierie aux communes (moyens humains mis à disposition par la CAN).

La mise en œuvre de ces actions est encore incomplète et relativement hétérogène selon les communes. La prise en compte des objectifs du PLH dans les documents d'urbanisme se fait de manière progressive, à mesure que se mettent en place les procédures de révision des PLU. Le processus pourrait néanmoins s'accélérer avec la révision du ScoT.

➤ Mettre en œuvre une stratégie foncière et urbaine (Fiche N°10)

Trois actions sont inscrites dans le PLH :

- faciliter l'acquisition de foncier et la constitution de réserves foncières, en mobilisant les outils adéquats (droit de préemption urbain, zone d'aménagement différé, ...) et les partenaires (Etablissement Public Foncier de Poitou-Charentes, dispositif d'aide au foncier du Conseil Régional) ;
- favoriser une plus grande maîtrise des opérations d'habitat, via les lotissements communaux, les ZAC, les Projets Urbains Partenariaux ;
- assurer un développement économe du foncier : optimiser le tissu existant, limiter les extensions urbaines, densifier les opérations, développer de nouvelles formes urbaines, ...

Là aussi, la mise en œuvre de ces actions est encore incomplète et relativement hétérogène selon les communes. Mais la maîtrise publique de l'aménagement se développe progressivement. L'adoption du ScoT **et la signature de la convention cadre avec l'EPF (à laquelle s'ajoutent 5 conventions opérationnelles dans plusieurs communes)** ont formalisé cette volonté des élus de mieux maîtriser l'urbanisation de leur territoire. Elle permet aussi d'accompagner l'évolution de la demande des ménages, qui s'oriente vers des parcelles de taille plus réduite.

### 2.3.5 – Faire vivre le PLH

➤ Mettre en place un outil d'observation et le mode de gouvernance du PLH (Fiche N°11)

Trois actions sont inscrites dans le PLH :

- constituer un dispositif d'observation ;
- mettre en place un comité de pilotage politique ;
- faire vivre un comité technique partenarial.

Ces actions ont été engagées et réalisées :

- un chef de projet « habitat » a été recruté par la CAN pour assurer le suivi de l'observatoire et l'animation du PLH ;
- le dispositif d'observation est en place ;
- le cadre d'échange et de pilotage est aujourd'hui stabilisé.

## 2.4 – Bilan financier : des engagements conformes aux prévisions.

Le bilan financier est assez représentatif de la mise en œuvre fidèle du programme d'actions du PLH. La CAN a investi dans cette mise en œuvre 2 450 000 € en trois ans, mais pour l'essentiel dans les deux dernières années. En 2012, les crédits engagés dépassaient le million d'euros.

L'écart avec les objectifs fixés initialement est inférieur à 10 %. Il provient principalement :

- des crédits engagés dans la production HLM en raison de la difficulté à atteindre les objectifs ;
- et des résultats assez médiocres dans les actions sur le parc privé.

Actions		Bilan des trois premières années du PLH					
		Modalités 1ère phase	Objectif quant/an	Montant unitaire de l'intervention CAN	Dépense maxi prévue en trois ans	Dépense effective	Solde
N°1	Améliorer l'attractivité du parc locatif social actuel	Aide à la réhabilitation HLM	100 log/an 50 en 2010	2500 €/logt maxi	625 000 €	706 000 €	81 000 €
N°2	Valoriser le parc privé existant et lutter contre l'habitat indigne	PIG départemental	10 log/an	1500 €/logt maxi	45 000 €	1 000 €	-44 000 €
		OPAH RU de Niort	75 log/an	ss objet	- €	0	- €
		Total action n°2			45 000 €	1 000 €	-44 000 €
N°3	Veiller à la qualité des nouveaux programmes..	Charte	ssobjet		- €	- €	- €
N°4	Favoriser l'accession sociale à la propriété.	Néant Réflexion reportée à l'évaluation					
N°5	Accroître et équilibrer l'offre locative sociale sur le territoire.	Aide à la production sociale	100 log/an 82 en 2010	6000€/logt moy	1 692 000 €	1 564 500 €	-127 500 €
N°6	Diversifier l'offre en logements et en hébergement destinée aux ménages des difficultés d'intégration.	Développement de résidences sociales et maison relais		Financement de PLA-1 dans cadre d'action 5		- €	- €
		Terrains d'accueil pour gens du voyage		Terrains d'Aiffres et chaurey	150 000 €	93 000 €	-57 000 €
N°7	Diversifier l'offre en logement adaptés et améliorer les conditions du maintien à domicile des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.	Adaptation parc HLM	10 log/an	1500 €/logt maxi	45 000 €	7 250 €	-37 750 €
		Adaptation du parc privé	PIG 79	Néant	- €	- €	- €
N°8	Répondre aux besoins des jeunes par une offre diversifiée.	Restructuration FJT		Etude	- €	25 000 €	25 000 €
N°9	Assurer une planification satisfaisante de l'habitat.	Mise en œuvre du SCoT		Hors budget PLH	- €	- €	- €
N°10	Mettre en œuvre une stratégie foncière et urbaine.	Mobiliser l'EPF PC		Ingénierie	- €	- €	- €
		Développer l'usage des outils de l'aménagement (ZAC, PAE, ..)					
N°11	Mettre en place un outil d'observation et le mode de gouvernance du PLH	Monter un observatoire			24 000 €	10 000 €	-14 000 €
		Convention avec l'ADIL			45 000 €	45 000 €	- €
Ensemble des actions					2 626 000 €	2 451 750 €	-174 250 €

NB Ce tableau ne prend en compte ni la contribution de la CAN au FSL A60 000 €, ni sa participation au fonctionnement de différentes structures associatives intervenant dans l'insertion par le logement A 70 000 €

### III – L'évaluation du PLH

#### 3.1 – Un renforcement de l'équilibre démographique encore modéré.

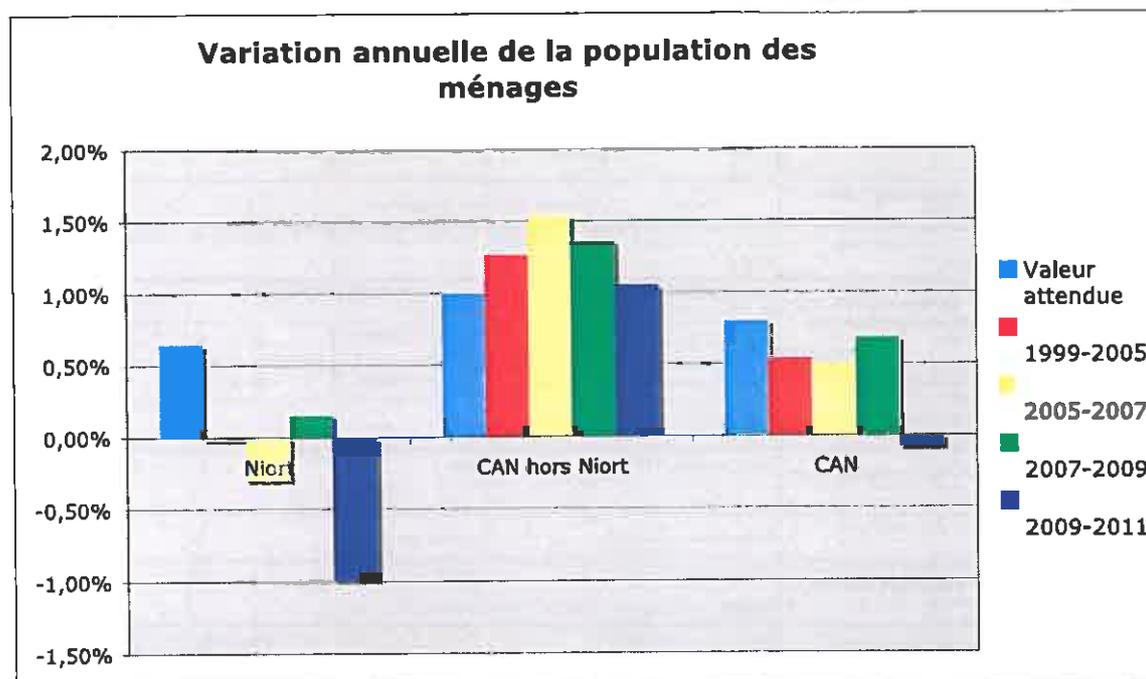
Jusqu'en 2010, ce sont les territoires de l'aire urbaine extérieurs à la CAN qui tiraient le meilleur parti de la croissance du pôle. Le recentrage de la production auquel on assiste depuis le milieu des années 2000 et qui s'est poursuivi jusqu'en 2010, n'a pas eu immédiatement les effets escomptés.

L'évaluation démographique la plus récente dont on dispose couvre la période 2009-2010 et utilise la source Filocom. Elle ne porte que sur la population des ménages, excluant les résidents d'hébergements collectifs et les étudiants. Ses résultats doivent être regardés avec prudence et seules les tendances doivent être conservées.

Elle a toutefois le mérite de donner un aperçu de ce qui a pu se passer dans le début du PLH et, notamment, l'année 2010 marquée par un très fort investissement locatif à Niort et Chauray et deux dispositifs opérationnels qui fonctionnaient à plein régime :

- l'OPAH-RU de Niort, avec la livraison des premières remises sur le marché (une centaine au total) ;
- et le PRUS, avec des démolitions (330) dont les effets démographiques étaient déjà terminés.

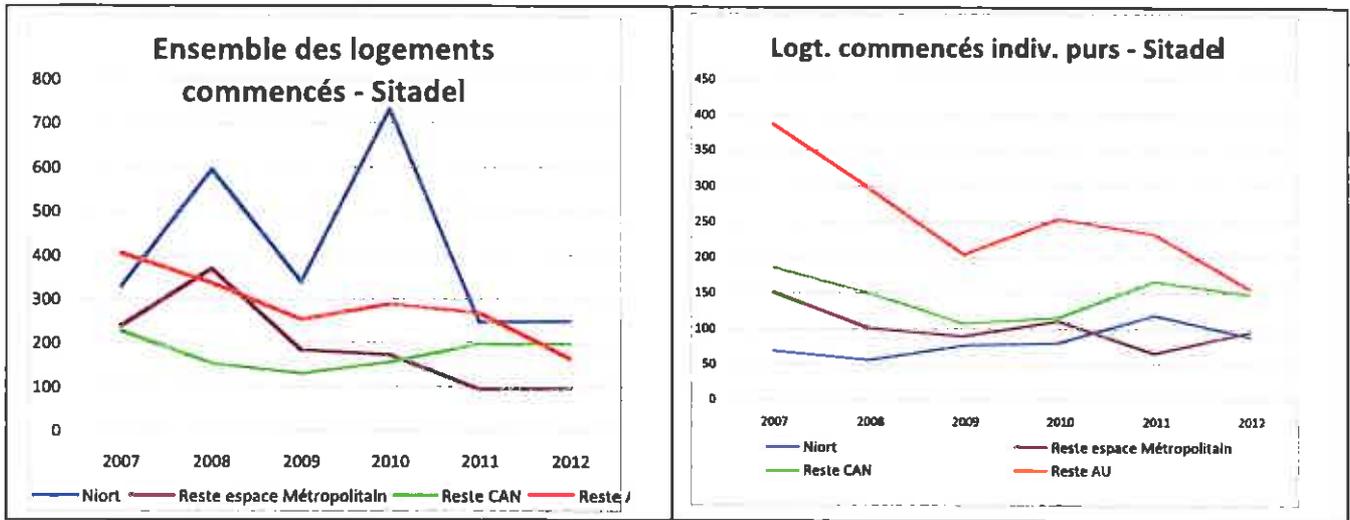
C'est aussi une période de moindre attractivité sur le plan économique, avec la quasi fermeture de la CAMIF (- 900 emplois).



Les bons résultats sur la production de logements ont été en grande partie portés par le développement de l'investissement locatif (~ 400 logements en 2010 à Niort). Ils ont surtout eu pour effet de détendre le marché et d'accroître la vacance. La détente du marché et la poursuite du départ des familles vers la périphérie ont sans doute accéléré le desserrement des ménages.

Jusqu'en 2011, la péri urbanisation lointaine se poursuit et on ne note pas d'inversion des tendances démographiques.

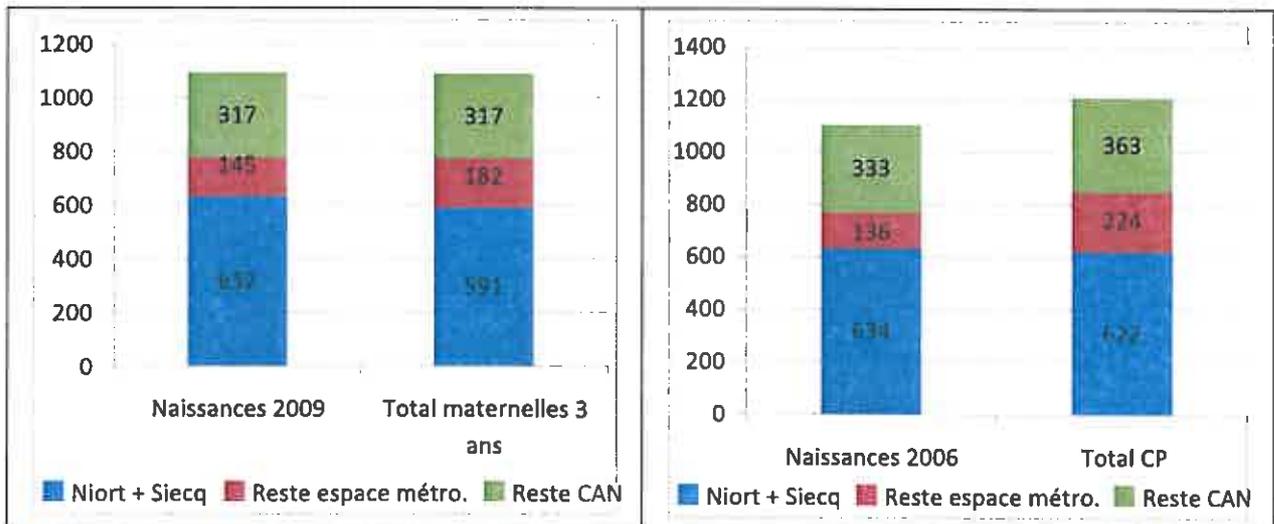
On a peu d'indications sur ce qui s'est produit depuis. On peut juste remarquer que la baisse des logements commencés, notamment en individuel diffus, a été plus forte dans l'aire urbaine hors CAN. Dans la CAN, la production baisse fortement à Niort (~ 275 logt/an) et dans le reste de l'espace métropolitain (fin des programmes de Chauray). Elle se maintient mieux dans les autres secteurs de la CAN (espace nord, principalement).



L'analyse des effectifs scolaires confirme l'amorce d'un recentrage de la population des familles au profit de la CAN. Comparés aux naissances de 2009, les effectifs des enfants de 3 ans (entrées en maternelle) sont stables, autour de 690 enfants. Ils sont en baisse à Niort et en hausse dans l'espace métropolitain.

Dans la tranche des 6 ans (entrées en CP), les effectifs ont augmenté par rapport aux naissances de 2006, avec une forte hausse à la fois dans l'espace métropolitain et dans le reste de la CAN. Cette dernière garderait mieux ces familles. L'espace métropolitain, avec les opérations à Chauray sur cette période, en auraient été le principal bénéficiaire. Une offre métropolitaine un peu dense peut être efficace sur les mouvements des familles. Dans Niort, un projet comme la vallée Guyot pourrait avoir un impact comparable.

### Comparaison des naissances et des effectifs scolaires



Rentrée 2012 – écoles publique et privée.

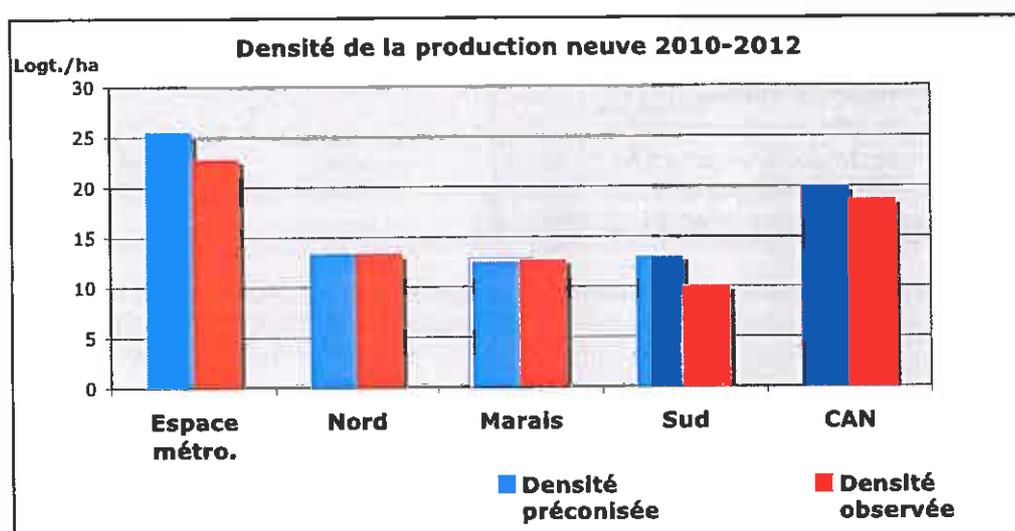
Sources : Inspection académique et Insee

### 3.2 – Réduction de la consommation d'espace.

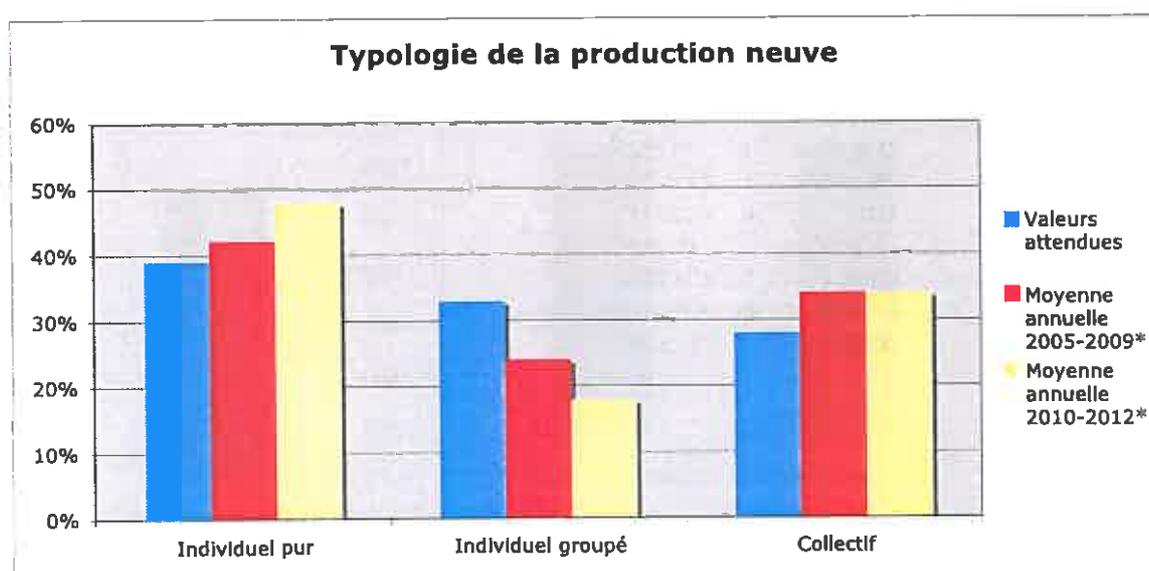
#### 3.2.1 – Un effet du marché.

L'espace consommé par la production neuve s'est réduit en termes relatifs. Partout, la densité unitaire observée a été inférieure ou égale aux valeurs préconisées dans le PLH.

Cette évolution apparaît d'abord comme un effet du marché. La forte production collective du début de période a eu pour effet de réduire cet impact foncier unitaire. Le retour à une production plus individuelle depuis risque d'infléchir ce mouvement. Mais, là encore, sous l'effet de la demande, la taille des parcelles tend à diminuer.



Source : Observatoire CAN - Sitaldel



Source : Observatoire CAN – Sitaldel

### 3.2.2 – Mais une préoccupation croissante des communes.

Le SCoT est trop récent (janvier 2013) pour avoir réellement influencé le PLH. Mais les débats qui ont eu lieu à cette occasion ont largement inspiré les élus des communes. Lors des rencontres organisées par sous-espaces avec les communes, aucune ne remettait en cause la nécessité de construire dans le tissu existant en priorité et de réduire la consommation d'espace. La problématique de la mixité est assez largement diffusée (un PLU récent comme celui d'Aiffres reprend d'ailleurs assez bien ces principes : remontée des densités autorisées, orientations d'aménagement sur les secteurs de densification possible, etc).

L'autre effet de cette nouvelle conception du développement résidentiel est de recentrer ce dernier sur les secteurs péri urbains et les pôles secondaires, là où les communes sont les plus aptes à gérer la complexité de la démarche. Niort s'organise pour accélérer l'aménagement de ces secteurs opérationnels, que ce soit en neuf (vallée Guyot) ou en restructuration (PRUS, Largeau-Duguesclin, secteur gare).

Dans l'espace métropolitain, Chauray souhaite revenir à un développement résidentiel plus mesuré. Mais, Aiffres (avec l'adoption de son PLU), Bessines et Vouillé sont en capacité de prendre le relais.

Dans les trois autres espaces du territoire (Nord, Marais, Sud), tous les pôles, hormis peut-être actuellement Frontenay-Rohan-Rohan, sont dans une logique de développement.

### 3.3 – L'amélioration des conditions de vie des ménages.

#### 3.3.1 – Un accès facile au logement,

La fluidité du marché, la vacance dans le parc HLM permettent d'offrir un logement à quasiment tous les demandeurs. Il est sur ce point symptomatique de constater que, depuis sa création, la procédure DALO n'a quasiment pas été sollicitée

On a, par ailleurs, une offre spécifique assez développée et qui permet de répondre aux besoins et de les accompagner vers le logement ordinaire :

- 2 résidences habitat jeunes, avec une capacité de 177 places (*NB. Offre obsolète avec projet de restructuration à l'étude.*)
- 97 places en CHRS (y compris urgence et stabilisation)
- 100 places en CADA
- 68 places en ALT
- et un accueil d'urgence au CCAS de Niort.

La CAN a consacré 68 000 € en 2013 au fonctionnement de ces structures.

Les trois projets prévus au PLH ont été réalisés ou sont en passe de l'être :

- maison relais à Aiffres (association L'Escale - Site La Colline)
- résidence sociale Beausoleil (Restos du Cœur)

- accueil pour familles (association L'Escale - Site La Colline) : 14 logements financés en 2012 et 2013.

Cet ensemble de structures évite de reporter sur le parc HLM des situations trop difficiles. Pour autant, l'ouverture du logement social aux ménages très modestes se traduit par une spécialisation sociale croissante de ce parc, et notamment dans ses grands ensembles collectifs anciens.

### 3.3.2 – Mais des besoins encore importants de rénovation du parc ancien.

- Dans le secteur HLM, la rénovation du parc a été un axe fort des politiques conduites depuis les débuts du PRUS.

Dans ce cadre opérationnel, au terme de la convention passée avec l'ANRU :

- 330 logements auront été démolis et reconstruits, principalement en dehors des quartiers concernés ;
- Plus de 1 000 auront été réhabilités et « résidentialisés » (45 % des logements du périmètre).

Dans le cadre du PLH, il était prévu par ailleurs la réhabilitation de 610 logements, dont 250 en première période et 360 en seconde. Sur la première période, l'objectif a d'ores et déjà été dépassé (294 réhabilitations). Par ailleurs, l'Office public a entrepris, en 2012, la reconstruction de la cité des Sablières (80 logements).

Au total, ce seront près de 55 % des logements HLM d'avant 1975 qui, entre PRUS et PLH, auront été améliorés et renouvelés d'ici 2015. Cette modernisation sera accompagnée quasiment systématiquement d'une amélioration de la qualité thermique et énergétique.

Pour autant, les besoins restent encore importants. Le PSP d'HSDS (le principal bailleur), adopté en 2009, estimait à 1 800 logements le nombre de ceux qui nécessitaient une sérieuse remise à niveau, soit plus de 40 % du parc. Au terme du PRUS, 600 logements nécessiteront encore des travaux dans les deux quartiers concernés.

Les deux autres bailleurs ont des besoins en réhabilitation beaucoup moins importants, car leur parc est plus récent. Ceci étant, dans les trois premières années du PLH, la SEMIE a fait financer 90 logements par la CAN, et la SAHLM, 54.

La fin du PLH pourrait être marquée par une accélération des besoins de réhabilitation. Pour la CAN, qui accompagne financièrement les bailleurs (2 500 €/logement maximum), cette évolution ne sera pas sans incidence.

- L'intervention sur le parc ancien a été inégale selon les territoires.

L'action la plus lourde a été conduite par la Ville de Niort sur son centre ancien, de 2007 à 2012. Elle a mobilisé des moyens en ingénierie, en accompagnement financier des propriétaires (ANAH, Ville et, depuis 2013, CAN), en dispositif juridique prescriptif (opération de restauration immobilière - ORI) et, depuis, en procédure d'aménagement (2 îlots en restructuration urbaine).

Même s'ils ne sont pas tout à fait à la hauteur des objectifs initiaux, les résultats de cette intervention ont été très visibles. Ils se sont traduits par une nette requalification sociale et immobilière (prix en hausse) des quartiers concernés. Le dispositif vaut d'être renouvelé pour 5 ans.

Les interventions sur le reste du territoire ont été beaucoup plus légères. Depuis juin 2011 et jusqu'à la fin 2013, le Conseil général a mis en place, avec le concours de l'ANAH, un programme d'intérêt général (PIG) ciblé sur la lutte contre la précarité énergétique, la résorption de l'habitat indigne et l'adaptation des logements au vieillissement et à la perte de mobilité des occupants. Cette intervention n'intéresse que les propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH (15 % des propriétaires occupants de la CAN en 2011). Le Conseil général a mis en place une ingénierie dédiée, et participe à l'accompagnement financier des propriétaires les plus modestes.

La CAN a choisi d'entrer dans le dispositif sur le volet précarité énergétique, en prenant à sa charge le complément de prime du FART pour les propriétaires modestes (ou standards, dans la terminologie ANAH). La Ville de Niort a fait de même pour son territoire hors OPAH.

Cette action a eu pour l'instant des effets assez réduits. Quatre dossiers ont été financés par la CAN. Pourtant, les besoins existent. L'expérimentation conduite par l'ARS et la DDT des Deux-Sèvres sur 6 communes pour identifier et traiter les situations d'habitat indigne ont montré que les cas de précarité énergétique chez des ménages très modestes n'étaient pas rares (un peu moins d'une dizaine dans ces 6 communes).

Le parc privé s'est fortement amélioré depuis cinq ans. Il reste sans doute encore des situations de mal logement. Elles paraissent toutefois moins nombreuses que prévu, comme l'a mis en évidence l'expérimentation évoquée ci-dessus.

En revanche, plusieurs communes ont fait état d'immeubles dégradés et durablement vacants dans les centres-bourgs : Frontenay Rohan-Rohan, Priaire, La Rothenard, Usseau, Saint-Gelais, Saint-Maxire, Villiers en Plaine, et quelques unes du secteur du Marais (source : rencontres communales).

Sur la question de la qualité énergétique du parc privé, les moyens mis en œuvre ne sont sans doute pas dimensionnés au bon niveau. On rappellera que 57 % des logements privés du territoire datent d'avant 1975. En 2010, 15 000 propriétaires occupaient ces logements dont 15 % environ, soit 2 250, étaient éligibles aux aides de l'ANAH. Chez ces propriétaires modestes<sup>5</sup>, il est probable que peu de logements avaient bénéficié de travaux d'amélioration.

Les résultats n'étaient pas à la hauteur des enjeux. Certes, le dispositif financier de l'ANAH était trop restrictif. Mais l'absence d'une ingénierie de proximité était sans doute une autre raison.

---

<sup>5</sup> En 2012, plafonds ANAH ~ plafonds PLA-I.

### 3.4 – PLH : un outil de pilotage qui s'installe.

#### 3.4.1 – Des outils communautaires qui se renforcent.

Le PLH est un document qui n'est pas encore bien approprié par les communes et les acteurs de l'habitat. Ses grands principes sont connus (diversification des possibilités de parcours, mixité du tissu résidentiel, économie d'espace, ...). Mais le contenu des actions et la qualification des objectifs restent assez mal appréhendés.

Mis à part les représentants de la Ville de Niort et des deux villes soumises à l'obligation de 20 % de logements sociaux, pour ce qui est de leur obligation triennale, aucune commune n'a été en mesure de citer l'objectif de production qui lui avait été indiqué par le PLH.

Pour autant, le rôle de la CAN comme pilote de la politique locale de l'habitat est désormais reconnu. Sa légitimité à organiser la programmation de logements et à engager des actions d'intérêt communautaire dans l'habitat n'est pas contestée.

Ses outils communautaires se sont renforcés. Un dispositif d'observation est désormais opérationnel. Il a le mérite d'être coproduit avec un certain nombre d'acteurs du logement :

- la Direction départementale des territoires (DDT)
- l'AROSH (association régionale HLM)
- l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL)
- la Ville de Niort (DDUH).

Cet observatoire est relativement complet.

Pour cette évaluation, il nous a manqué quelques éléments de suivi des actions :

- les données ANAH ou fiscales sur la réhabilitation du parc privé ;
- des éléments sur le parc qui reste à améliorer dans le secteur HLM ;
- une ventilation de la construction neuve par segment de marché ;
- une prospective sur le potentiel de programmation des communes.

Et sur le plan du contexte :

- des éclairages sur l'évolution des flux migratoires, à travers une analyse des effectifs scolaires, de l'origine des pétitionnaires de permis de construire, des caractéristiques sociales et familiales des accédants en PTZ ;
- un suivi de la vacance, en distinguant parc public et parc privé et, dans les deux cas, en analysant les parcs les plus concernés ;
- des données sur les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement : taux d'effort des locataires, saisine DALO, bénéficiaires FSL, ... ;
- enfin, un éclairage sur l'évolution du peuplement, notamment dans le secteur HLM6.

---

<sup>6</sup> À produire sans doute avec une périodicité plus espacée.

De manière plus générale, il manque peut-être des éléments de comparaison avec des espaces géographiques comparables : EPCI autour d'agglomérations de 50 à 100 000 habitants, CA Poitiers, CA Angoulême, CA La Rochelle.

Ces outils communautaires étaient aussi une panoplie d'interventions financières qui permettaient à la CAN d'être présente dans la production ou l'amélioration du logement aidé, l'amélioration du parc privé ou le développement et la restructuration de l'habitat spécifique.

Ces interventions financières ont déjà été décrites. Elles donnaient une assise à un rôle de pilotage et de programmation désormais reconnu et qui s'exprimait dans :

- une conférence annuelle du logement ;
- un Comité de pilotage de suivi du PLH ;
- des groupes de travail, dont un avec les bailleurs, l'État et les principales communes concernées sur la programmation de logement social.

Deux points manquaient peut-être dans cette fonction de pilotage :

- une accroche, avec les dispositifs départementaux de planification (PDALPD, schéma « gérontologique », Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion). La nécessité de ce lien a notamment été relevée dans le groupe de travail sur le logement des personnes âgées et handicapées ;
- un renforcement du travail avec les communes pour dégager une vision prospective de leur programmation et de la manière de satisfaire les besoins.

### 3.4.2 – *Mais une CAN plus accompagnatrice qu'opératrice.*

Ce point sera développé en conclusion, mais il est important de constater d'ores et déjà que les différents outils mis en place par la CAN la maintiennent dans une fonction d'animatrice et d'accompagnatrice des politiques locales de l'habitat et rarement de maître d'ouvrage.

En matière de programmation de logements, les bailleurs et l'État sont décisionnaires. Les décisions sur l'habitat ancien sont sous la responsabilité du Conseil général et de la Ville de Niort. Enfin les communes sont maîtres d'ouvrage dans tous les aspects opérationnels de la production de logement.

Cette situation découle, en grande partie, de la répartition des compétences entre les institutions publiques. Les aides à la pierre sont une compétence d'État. L'urbanisme est toujours celle des communes.

Il n'en demeure pas moins que, dans un contexte un peu plus difficile, cela réduit les marges de manœuvre de la CAN et l'efficacité du PLH dans sa mise en œuvre.

## IV – Conclusions et perspectives

### 4.1 – Une nécessité : maintenir la cohérence avec le SCoT

SCoT et PLH sont deux documents d'orientations cohérents, notamment sur la question de l'économie d'espace, du recentrage des emplois, de la mixité de la production de logements et de l'ambition démographique. Le PLH a seulement été un peu plus prudent sur le plan de cette ambition dans la première partie du SCoT.

Les résultats du PLH dans la période 2010-2012 sont plutôt en phase avec les orientations du SCoT, que ce soit en termes d'objectifs de production de logements que de localisation et de typologie de cette production.

Cependant, l'évaluation met en évidence un certain nombre de freins qui pourraient conduire à un écart croissant entre les résultats et le cadre fixé par le SCoT.

#### 4.1.1 – Ne modifier qu'à la marge les objectifs de production

Le contexte de marché n'est pas favorable. En 2011 et 2012, le nombre de logements commencés a été inférieur de 30 % aux objectifs du PLH. Pour le premier semestre 2013, le décrochage est encore plus marqué

Plusieurs segments de cette production neuve sont en difficultés. L'investissement locatif privé est à son niveau d'étiage, et la révision en cours des zonages pourrait ne pas aider à sa relance sur la CAN. Les projets sont peu nombreux en matière de logement locatif social. Il sera difficile d'en faire aboutir beaucoup d'autres d'ici la fin du PLH. Enfin, les dispositifs de soutien à l'accession sociale peinent à trouver leur place dans le système de production locale.

Seule évolution positive, la baisse de la production neuve est plus forte en grande périphérie, notamment dans la partie de l'aire urbaine située en dehors de la CAN, que dans la CAN. Il y a un certain recentrage de la demande qui peut contribuer à limiter les écarts avec les objectifs.

Raisonnement, pour la fin du PLH, ces derniers devraient être revus à la baisse. Prolonger la tendance récente pour la fin du PLH serait remettre en cause un des fondements d'un document qui vient d'être adopté par la CAN. Au-delà de cet aspect institutionnellement délicat, ce serait aussi créer les conditions pour une future dégradation de la situation du logement sur la CAN.

Or, les besoins sont toujours présents. Le pôle d'emplois a connu une période moins favorable (notamment avec le dépôt de bilan de la CAMIF). Mais la dégradation de l'activité est restée dans la tendance nationale. Fin 2012, le taux de chômage (au sens INSEE) était toujours en dessous de la moyenne. La progression démographique de l'aire urbaine devrait continuer. La CAN doit pouvoir en capter la plus grosse part.

L'évolution des objectifs ne peut donc être que de l'ordre de l'ajustement. L'enjeu est plutôt d'accroître les moyens pour être plus sûr de les atteindre.

#### 4.1.2 – Donner davantage de moyens aux communes pour se développer dans l'existant.

La loi Engagement national pour l'environnement de 2010, dite Grenelle 2, a modifié le modèle du développement résidentiel. L'économie d'espace, qui est désormais la priorité, impose aux communes d'optimiser d'abord leur tissu existant.

Les entretiens conduits dans le cadre de l'évaluation ont montré qu'elles n'y étaient pas hostiles. Mais, en revanche, plusieurs d'entre elles reconnaissent n'être pas suffisamment outillées pour satisfaire cette nouvelle exigence.

Leurs manques relevaient :

- de l'ingénierie et de la capacité à maîtriser la complexité réglementaire et opérationnelle de cette nouvelle façon de faire ;
- des outils de maîtrise foncière, le recours à la DUP étant, dans des communes de taille modeste, assez difficile à envisager ;
- des moyens d'intervention sur le parc existant.

La CAN peut être un espace de mutualisation pour leur apporter des moyens. Sur le plan de l'action foncière, elle le fait déjà avec la convention cadre passée avec l'Établissement public foncier de Poitou-Charentes (EPF PC), dans laquelle 4 communes se sont ensuite inscrites.

Mais elle doit peut-être aussi envisager :

- de renforcer ses moyens d'ingénierie pour jouer, auprès des communes, le rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage que les services de l'État occupaient avant ;
- d'inciter le plus de communes possible à s'engager dans l'élaboration d'un schéma de référence, comme l'a fait la commune de Mauzé/Migon, leur permettant de planifier, dans le temps et l'espace, la restructuration de leur tissu ancien.

Reste la question des friches vacantes dans les centres-bourgs face auxquelles plusieurs communes ont exprimé leur impuissance. Une expérience récente à Magné a montré l'insuffisance des financements cumulés pour l'équilibre d'opérations HLM en acquisition - amélioration. Les accédants doivent être davantage incités à s'intéresser à ce segment ancien du parc.

Enfin, en matière d'amélioration, il convient, sans doute, de remobiliser les outils de l'ANAH, comme la Ville de Niort l'a fait pour son centre ancien dans le cadre de l'OPAH-RU.

## 4.2 – Se donner les moyens d'atteindre les objectifs

### 4.2.1 – Programmer la production à l'échelle de la CAN.

Le manque de visibilité sur la production future pourrait contribuer à un échec relatif du PLH. Aujourd'hui, plusieurs communes ont des projets de développement résidentiel pour les années à venir (Mauzé/Mignon, Saint-Gelais, Magné, Bessines, ...).

Mais, aucune consolidation n'existe qui permette de dire combien de logements ou de lots à bâtir sont susceptibles d'être livrés en 2014 et 2015. La capacité foncière des communes en diffus n'a pas fait l'objet d'évaluation, même approximative.

La production locative sociale est un peu plus connue, mais les perspectives de demande de financement pour 2015 sont encore incertaines. Or, cette vision un peu anticipatrice du potentiel opérationnel de constructions est indispensable pour piloter les actions du PLH. Elle serait notamment utile pour disposer de points de vigilance et ensuite, pour :

- mobiliser les acteurs et, surtout, les communes ;
- accélérer certaines procédures opérationnelles ;
- décider de moyens financiers supplémentaires.

La mise en place d'une centralisation pluriannuelle de la programmation de logements à l'échelle de la CAN et son suivi devrait constituer un des développements futurs de l'Observatoire de l'habitat.

#### *4.2.2 – Renforcer le soutien au segment social de la production.*

Dans la mesure où, à court terme, le marché ne peut suffire seul à maintenir une production proche des objectifs, la part du logement aidé, que ce soit en accession ou en location, devra être renforcée.

La première condition est bien sûr que les moyens alloués par l'État au territoire en matière d'aide à la pierre ou de soutien à l'accession soient suffisants. Pour l'instant, cela a toujours été le cas (notons juste que le niveau de ces moyens dépend de la perception qu'a l'État des besoins d'un territoire et qu'il exprime dans son zonage).

Une évolution défavorable du classement de l'unité urbaine de Niort (actuellement en zone B2) aurait un effet négatif sur la capacité d'accession sociale, avec une diminution du montant des prêts à taux zéro. Son rythme, qui est déjà faible, fléchira un peu plus.

La deuxième condition est que l'engagement local des collectivités soit calibré à un bon niveau. En matière de logement locatif social, le montant de l'aide moyenne de la CAN (~ 6 000 €/logement, auxquels s'ajoutent 2 000 ou 3 000 €/logement de la part des communes) n'a pas été remis en cause par les bailleurs. Cela ne les empêche pas, pour autant, de solliciter un financement croisé des communes, le plus souvent sous forme de remise foncière ou d'apport en travaux. Le coût final est élevé pour les communes, ce qui ne facilite pas leur mobilisation pour le logement social.

Une harmonisation des conditions d'intervention des communes dans le logement social avec, probablement, une plus grande mutualisation des coûts, est sans doute nécessaire à moyen terme.

À court terme, dans la mesure où, par la force des choses, les objectifs de production sont assez modestes, le dispositif actuel, un peu réaménagé en faveur de l'acquisition-amélioration et de la démolition-reconstruction paraît suffisant.

Il n'en est pas de même en matière d'accession sociale. Sans son apport, il est peu probable que les objectifs de construction soient tenus. On a pu voir que les résultats actuels ne sont pas à la hauteur de ces derniers.

L'enjeu de la deuxième partie du PLH est de mettre en œuvre la fiche-action n° 4 « Favoriser l'accession sociale à la propriété » jusque-là restée suspendue à l'évaluation.

#### **4.3 – Envisager une action plus importante dans le parc existant**

##### *4.3.1 – Maintenir des objectifs ambitieux de rénovation du parc HLM, avec alternative réhabilitation/ reconstruction.*

Dans le PLH adopté en 2010, le renforcement des objectifs d'amélioration du parc social existant a été la contrepartie d'une programmation plus prudente en neuf. Ces objectifs ont été dépassés.

Le Plan stratégique de patrimoine (PSP) d'HSDS, adopté en 2009, planifiait la réhabilitation de 1 800 logements en 12 ans. Beaucoup l'ont déjà été, notamment dans le cadre du PRUS de la Ville de Niort. Mais les besoins restent importants. Le seul achèvement de la réhabilitation des immeubles dans le périmètre du PRUS, au-delà de la convention ANRU, représente 600 logements.

Aujourd'hui, les principales difficultés de location se concentrent dans les immeubles non réhabilités. L'accélération du rythme de réhabilitation est souhaitable pour préserver l'équilibre des quartiers.

Ceci étant, un certain nombre d'immeubles offrent des prestations trop décalées par rapport à la demande pour qu'une amélioration, même lourde, suffise à la repositionner favorablement. La démolition-reconstruction doit rester une option. C'est le choix fait par HSDS pour le groupe des Sablières en 2012.

La démolition peut se justifier aussi pour poursuivre la diversification de l'offre dans des quartiers fortement marqués par l'habitat social (Clou Bouchet, Tour Chabot, mais aussi le Pontreau). Il est important qu'à l'achèvement du PRUS, les bailleurs et la Ville de Niort aient les moyens de poursuivre, dans le parc HLM, une modernisation et un renouvellement qui ne sont pas terminés.

##### *4.3.2 – Accélérer la rénovation thermique du parc privé.*

L'habitat privé du territoire a été, comme on l'a vu, fortement amélioré. Les situations de grand inconfort ou de grande vétusté sont désormais résiduelles, tant chez les propriétaires occupants que chez les locataires. L'expérimentation conduite par l'ARS et la DDT des Deux-Sèvres dans 6 communes de la CAN l'a encore démontré. La problématique du parc vétuste renvoie davantage à celle de la vacance et des friches immobilières dans les bourgs.

Dans la Ville de Niort même, l'OPAH-RU aura permis de solidement remettre à niveau le parc ancien du centre-ville. Pour autant, tous les risques de déqualification du parc ancien privé n'ont pas été éliminés.

La question de l'obsolescence thermique est, dans la CAN comme ailleurs, de plus en plus présente. La proportion n'est pas particulièrement importante mais 57 % des logements privés dataient d'avant 1975 et des premières réglementations thermiques, soit un peu plus de 22 000 logements dont 15 000 occupés par leur propriétaire.

Tous ces logements n'avaient pas besoin d'une remise à niveau thermique. Peu de ces propriétaires étaient éligibles aux aides de l'ANAH (~ 15 % seulement avant la révision des plafonds en juin 2013). Mais l'action que le Conseil Général des Deux-Sèvres a engagée contre la précarité énergétique et qu'a soutenue la CAN n'a permis d'améliorer, en dix-huit mois, que deux à trois dizaines de logements sur la CAN.

L'élargissement des conditions d'éligibilité<sup>7</sup> et l'amélioration des financements offrent aujourd'hui l'opportunité d'engager une intervention dont la portée sur l'efficacité énergétique du parc privé sera plus déterminante.

#### **4.4 – Renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CAN dans les politiques de l'habitat**

En trois ans, et plutôt au cours des deux dernières années, la CAN aura investi 2,5 millions € dans la mise en œuvre de son programme de l'habitat.

Elle est devenue un acteur incontournable des interventions dans le logement, avec :

- un rôle pivot dans la programmation du logement social, grâce notamment à un dispositif de soutien qui est tout sauf négligeable ;
- une fonction de chef de projet dans les interventions sur le logement des jeunes ou dans le développement de l'offre en direction des gens du voyage ;
- la maîtrise d'ouvrage d'un dispositif d'observation et de suivi du PLH.

L'Observatoire et l'animation du PLH sont, de fait, les seuls domaines dans lesquels la CAN a cette fonction de maître d'ouvrage. Toutes les autres actions du PLH sont mises en œuvre par d'autres, que ce soit les bailleurs, les communes, le Conseil Général, voire l'État (ARS, DDT dans l'habitat indigne). En outre, deux des principaux dispositifs opérationnels (OPAH-RU et PRUS) sont de la compétence de la Ville de Niort.

Ce positionnement a ses avantages dans la mesure où il offre de la souplesse aux dispositifs d'actions et où il laisse beaucoup d'initiative aux opérateurs. Le meilleur exemple est, sans doute, la programmation de logement social dont on a vu les insuffisances depuis 2010. Sans pouvoir sur les opérateurs, avec une influence réduite sur les communes, la CAN n'a pu, par ces seuls financements, motiver davantage de projets.

---

<sup>7</sup> Multiplication par deux du nombre de bénéficiaires potentiels.

La montée en régime de la CAN en tant que maître d'ouvrage des actions du PLH aurait l'avantage de mettre en cohérence la compétence habitat de la CAN avec la réalité des pôles de décision. Ainsi, cette cohérence voudrait que la collectivité de rattachement du principal opérateur HLM, HSDS, ne soit pas la Ville mais la CAN. Une telle évolution résoudrait bien des difficultés dans les relations entre le territoire et cet organisme.

À terme, un éventuel transfert pourrait poser la question de la responsabilité des garanties d'emprunt.

Dans le même registre, il serait aussi normal que le montage des opérations locatives aidées ne donne pas lieu à des financements croisés mais soit pleinement inscrits dans les compétences de la CAN. Avec la maîtrise des outils fonciers d'un côté, et la responsabilité du principal opérateur de l'autre, la CAN aura un pouvoir d'influence beaucoup plus grand sur la programmation HLM. Cela n'enlèvera rien au rôle des communes et des bailleurs, décideurs en dernier ressort.

La place de la CAN dans les interventions sur l'habitat privé doit être aussi revue. Une prise en compte plus directe des dispositifs devrait apporter, grâce à la proximité des niveaux de décision, le dynamisme qui a manqué dans le début du PIG départemental. Celui-ci est indispensable dans les territoires dépourvus d'ingénierie. Il ne l'est pas nécessairement dans la CAN.

La dernière étape de cette montée en régime possible de la maîtrise d'ouvrage de la CAN pourrait se faire dans l'urbanisme. À travers la responsabilité dans l'urbanisme réglementaire et opérationnel, les communes ont la clé de la production de logement. Comme on l'a vu, elles l'exercent plus ou moins efficacement. L'extension de la compétence de la CAN à l'élaboration des PLU devrait permettre de tirer vers le haut l'ensemble des documents d'urbanisme.

Mais on peut aussi aller plus loin, comme cela a été suggéré lors du Comité de pilotage de juillet dernier, et envisager que la CAN se dote d'une compétence d'aménagement qui l'autorise au moins à prendre en charge les zones d'urbanisation d'intérêt communautaire.

