



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

Phase 2 : Préconisations

Septembre 2013

SOMMAIRE

Introduction	p. 3
1 - Evolution des objectifs	p. 6
2 - Evolution des dispositifs	
2.1 – Les dispositifs d'intervention sur le parc locatif social	p. 10
2.2 – La mise en œuvre de la fiche-action n°4 « accession sociale à la propriété »	p. 15
2.3 – Le renforcement des dispositifs d'actions sur le parc privé ancien	p. 24
2.4 – Les outils d'un urbanisme plus compact	p. 28
2.5 – Populations spécifiques : poursuite et achèvement des actions engagées	p. 31
3 - Pilotage et animation de la politique communautaire de l'habitat	p. 34
Conclusion	p. 38

Introduction

L'évaluation à mi-parcours du PLH (Programme Local de l'Habitat) de la Communauté d'Agglomération de Niort (CAN) n'a remis en cause ni les objectifs quantitatifs ni les orientations stratégiques adoptés en 2010. Cette politique reste une nécessité dans une agglomération qui a toujours un fort potentiel de développement économique et démographique.

Mais, l'évaluation a aussi démontré le caractère aléatoire de certains résultats qui peuvent parfois davantage apparaître comme un effet de l'évolution des éléments de contexte que comme le résultat d'une action publique délibérée.

Le rythme de production de logements souhaité a été atteint. Mais c'est grâce, en début de période, à un gros volume d'investissement locatif privé qui n'était pas réellement souhaité. L'espace consommé par logement a diminué. Mais c'est autant le résultat d'une évolution de la demande que le fruit de mesures prises par les communes dans leur PLU (Plan Local d'Urbanisme).

Dans un contexte économique et réglementaire plus exigeant pour atteindre les cibles visées, l'impact et la cohérence des interventions publiques – et, pour ce qui concerne cette évaluation, celles de la CAN et de ses communes membres – doivent être renforcées.

Sur ce plan, deux pistes de réflexion sont ressorties du diagnostic.

1/ La première porte sur la capacité des opérateurs de l'habitat à accompagner la politique communautaire.

Ceux-ci sont particulièrement hésitants à s'investir. Or, tenir les objectifs en matière de logements aidés est indispensable pour s'assurer d'un minimum de production annuelle. Pour en faire des partenaires plus actifs, il fallait déjà réévaluer l'efficacité du dispositif de soutien au logement aidé mis en place par la CAN. En matière d'accession sociale, c'est un chantier de réflexion entièrement nouveau qu'il fallait ouvrir.

Mais la sécurisation financière des opérations de logement ne pouvait rien résoudre si l'organisation institutionnelle du secteur constituait, elle-même, un frein au développement de l'offre. Sur le territoire, il était clair que le positionnement du principal opérateur, Habitat Sud Deux-Sèvres (HSDS), n'était pas optimal.

2/ La deuxième piste de réflexion porte sur la répartition des rôles entre communes et intercommunalité dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat.

L'architecture retenue dans le PLH de 2010 faisait reposer une bonne part de la responsabilité sur les communes. La CAN était bien présente comme coordinatrice d'ensemble (cf. programmation du logement social), dans un rôle d'impulsion (cf. convention avec l'Établissement Public Foncier) ou d'accompagnement (dispositif de soutien au logement social). Mais, les communes restaient maîtres d'ouvrage de la plupart des actions et décisionnaires en matière de programmation de logement, notamment à travers une compétence d'urbanisme qui n'est orientée par un SCOT que depuis 2013.

La mobilisation des communes a été inégale et explique en partie les décalages entre résultats et objectifs. Ce n'est généralement pas une question de volonté mais plutôt de capacité à faire. Les communes rencontrées sont de plus en plus conscientes que, seules, elles ne sont pas en mesure de répondre à tous les enjeux du territoire en matière d'habitat.

L'élaboration du PLH et ses trois premières années de mise en œuvre ont vu le rôle de la CAN s'affirmer. Et il n'y a pas lieu d'attendre des décisions législatives – cf. projet de transfert de la compétence PLH aux intercommunalités – pour poursuivre le processus. Les attentes des communes portent sur :

- la mutualisation d'outils en matière d'ingénierie et d'aménagement ;
- des dispositifs d'accompagnement en matière de production de logement plus adaptés à leurs besoins (cf. le financement de l'acquisition-amélioration) ;
- la mise en place d'opérateurs communautaires (en matière de logement social, par exemple) ;
- une montée en régime de la maîtrise d'ouvrage de la CAN sur toutes les actions d'enjeu communautaire (cf. problématiques d'amélioration du parc ancien, mais aussi l'aménagement urbain de sites majeurs du territoire). Il s'agirait alors d'un moyen, pour la CAN d'exercer sa compétence habitat de manière pleine et entière, non pas à la place des communes, mais à leur service.

Ces deux pistes de réflexion, renforcement du soutien à la production et développement de la dimension intercommunale de la politique de l'habitat, ont largement inspiré les préconisations quant à l'évolution du PLH qui sont développées ci-dessous.

Ceci étant, toutes les évolutions proposées ne pourront pas avoir de traduction immédiate. Le temps de l'habitat est un temps long, et certaines propositions demandent plus que les deux ans restants du PLH en cours pour être mises en œuvre. La refonte de la politique communautaire de soutien au logement social exige une réflexion précise sur la situation des bailleurs sociaux du territoire, sur les conditions d'équilibre des opérations dans le territoire, sur les contraintes des communes et, enfin, sur ses conséquences financières. Cette réflexion ne peut être finalisée en quelques mois.

Parmi les actions nouvelles proposées, certaines demandent une cohérence temporelle avec d'autres interventions qui peuvent justifier une mise en œuvre différée. La mise en place d'une OPAH communautaire avec un volet « renouvellement urbain » n'a de sens que si les communes concernées ont défini une stratégie d'aménagement de leurs secteurs anciens.

On distinguera, dans les préconisations, celles qui peuvent s'appliquer au PLH en cours et celles qui renvoient au prochain PLH (ou au PLU intercommunal qui pourrait lui succéder).

Cette prise en compte du temps dans les évolutions proposées dans le PLH de la CAN a particulièrement concerné la question des objectifs. La première partie du PLH a été marquée par la difficulté à mettre en œuvre les objectifs de production locative sociale. Les besoins en rattrapage et les perspectives d'évolution conduiraient à revenir à un objectif un peu plus ambitieux pour les deux dernières années. Ceci étant, un examen des projets potentiels montre que, même en termes de financements, une telle option ne serait pas réaliste.

À deux ans, les inflexions d'une programmation ne peuvent se faire qu'à la marge. Devant ce constat et les perspectives d'une production assez moyenne dans les deux ans à venir, il a été proposé de porter l'effort, en matière de logement locatif aidé, sur l'amélioration et la mise aux normes thermiques du parc existant.

Les objectifs ont été revus à la baisse, en accord avec les bailleurs, et les marges de fongibilité financière avec la production nouvelle, élargies. Ce rapprochement entre les objectifs et la production potentielle qui a été faite dans le domaine du logement social, aurait aussi été nécessaire pour le reste de la production. Les services de la CAN devront s'attacher à le faire dans le cadre de l'observatoire annuel de l'habitat.

Le PLH de la CAN comptait 5 orientations et 11 fiches-actions. Les orientations sont sans changements alors que des évolutions plus ou moins importantes sont proposées pour 8 des 11 fiches-actions. Ces préconisations concerneront :

- l'ajustement des objectifs quantitatifs de production de logement ;
- l'évolution des dispositifs d'intervention sur le parc social (fiches-action n° 1 et 5) ;
- la mise en œuvre du volet accession sociale du PLH (fiche-action n° 4) ;
- le renforcement des interventions dans le parc privé ancien (fiche-action n° 2) ;
- le développement des outils d'un urbanisme plus compact (fiches-action n° 9 et 10) ;
- l'achèvement des interventions en direction des populations spécifiques (fiches-action n° 6 à 8) ;
- la montée en régime de la maîtrise d'ouvrage de la CAN (fiche-action n° 11).

1 - Evolution des objectifs

➤ Des objectifs initiaux du PLH difficile à tenir en raison des contraintes de marché

L'analyse prospective des besoins en logement (Cf. rapport d'évaluation 2.2.5) a mis en évidence la pertinence d'un objectif qui a été peu ou prou atteint, certes de manière erratique, dans la première partie du PLH.

Aujourd'hui, le territoire vit une séquence économique moins favorable, mais son évolution démographique reste positive. Les conditions du marché sont plus compliquées. Un certain nombre de moteurs de la production neuve ne fonctionnent plus ou mal. L'investissement locatif est au tiers de l'objectif PLH. L'accession sociale reste limitée à un dispositif diffus, le PTZ, dont les conditions ont été restreintes. Et la production locative sociale est bridée par le manque « d'appétits » des opérateurs. Seul vecteur à peu près stable, l'accession pavillonnaire ne peut se substituer aux autres segments.

Les conditions sont présentes pour que la tension revienne sur le marché local et avec elle les difficultés de logement. A partir du moment où le tissu économique local ne connaît pas de bouleversement et est en mesure de retrouver une certaine progression d'emplois, il serait risqué de trop réduire les ambitions. On rappellera que les hypothèses sur le solde migratoire tiennent compte :

- d'un besoin d'apport d'actifs qui va s'accélérer avec les départs en retraite croissants dans les entreprises locales ;
- et de la volonté de diminuer les départs vers la grande périphérie pour rapprocher emplois et résidences.

Les objectifs initiaux du PLH doivent être conservés, avec éventuellement un ajustement minimal pour tenir compte de faits nouveaux incontestables.

Proposition d'objectifs annuels révisés pour la fin du PLH

	Objectif PLH 2010_2012	Réalisations ² 011-2012	Proposition 2013-2015
Accession libre	310	275	360
Accession sociale	155	100	160
Locatif privé	195	65	130
Locatif public (dt AA)	150*	105	100
Total offre nouvelle	810*	545	750

* dont reconstitution ANRU

Ainsi, en matière de production locative sociale, les objectifs intégraient la reconstitution de l'offre démolie dans le PRUS de la Ville de Niort pour un peu moins de 50 logements par an. Cette reconstitution est désormais achevée, les toutes dernières livraisons devant intervenir en 2014.

Dans ces conditions, l'objectif de 150 logements par an paraît difficile à tenir et, en accord avec les bailleurs, un objectif de 100 logements a été retenu. Cela impacte nécessairement l'objectif global sans modifier pour autant l'accroissement en résidences principales. Cet objectif correspond aussi à la réalité des projets pour les deux dernières années du PLH.

C'est donc un objectif revu à environ 750 logements nouveaux par an qui a été proposé pour la fin du PLH. Il sera très difficile à atteindre. L'enjeu est que CAN, communes opérateurs se mettent en ordre de marche pour l'atteindre.

Au bout du compte, c'est le marché qui arbitrera, mais les moyens auront été mobilisés.

➤ **Des objectifs qui, pour être atteints, vont demander des mesures de soutien dans le segment du locatif et de l'accession.**

Le tableau ci-dessus décline cet objectif par grand segment de marché. La comparaison avec les années récentes permet de mesurer les efforts à faire.

Pour le locatif social, les objectifs tiennent compte de la projection des opérations finançables d'ici à 2015 :

- 2013 : environ 120 logements ;
- 2014 : potentiellement une centaine de logements ;
- 2015 : potentiellement 80 logements.

Pour le locatif privé, les objectifs ont été réduits pour tenir compte de la difficulté actuelle à attirer des investisseurs. Il nécessite un investissement locatif de 65 logements par an en plus des 65 logements en investissement diffus et local. Deux conditions paraissent requises :

- que la CAN, ou du moins son espace central (zone B2) reste éligible à la défiscalisation. Sans cela, il y a à craindre que les investisseurs de proximité qui constitueront la clientèle principale de cet investissement se détournent vers les secteurs proches et éligibles (La Rochelle, Poitiers).

- que des opérations attractives par leur situation, leur desserte et leur environnement puissent sortir avec la possibilité d'un usage mixte (locatif, locatif social, accession) pour sécuriser la commercialisation.

En matière d'accession sociale et abordable, l'objectif correspond à ce que l'on peut espérer d'une politique ciblée de soutien (majoration du PTZ, PSLA, accession en zone ANRU) au dessus du socle d'une centaine de logements par an qu'apportait le PTZ dans sa version 2012. Sans dispositif de soutien, il est peu probable que cet objectif soit atteint.

L'accession en libre a été déterminée par différence. L'objectif est élevé par rapport à la tendance récente et suppose une forte mobilisation des communes pour produire du foncier publique adapté en taille et en prix à une demande plus contrainte financièrement. C'est peut-être la partie la plus incertaine des objectifs

➤ **Des ajustements qui devront être gérés en fonction des projets effectifs des communes.**

La répartition par espace a été reprise au prorata à partir de celle travaillée en 2010. Au sein de chaque espace, ce sera probablement la capacité opérationnelle qui fera la déclinaison entre communes.

Un repérage de ces capacités serait à faire rapidement pour vérifier la pertinence de l'objectif global et de sa répartition.

Ventilation des objectifs annuels de production de logements par espace

	Objectifs PLH	Objectifs revus	dt sociaux (yc AA)	Taux
Niort	428	420	53	13%
Aiffres-Chauray	84	75	22	29%
Reste espace m ^é tropolitain	43	42	5	12%
P ^é ri-urbain Nord est	94	91	9	10%
Marais	60	58	5	9%
Zone sud	68	65	6	9%
Total	777	750	100	13%

➤ **Un objectif de logement social compatible avec les moyens de financement et les perspectives des bailleurs.**

Comme on l'a évoqué, les objectifs sont en phase avec les projets et les capacités des bailleurs. Ils sont également cohérents avec les crédits disponibles, notamment ceux de la CAN et, au moins en 2013, ceux de l'Etat.

La répartition géographique est à peu près calée avec les projets (Cf Niort) ou les obligations de communes (Cf. obligations triennales d'Aiffres et Chauray).

Cette répartition ne laisse pas beaucoup de marges de manœuvre pour les autres territoires, et en particulier dans les deux communes susceptibles d'être assujetties à la règle des 20 %, Echiré (7,4 % de logements sociaux en 2012) et Vouillé (1,4 %) et qui ont besoin, dès maintenant, de remonter le niveau de leur parc conventionné.

L'objectif de rééquilibrage du parc dans un contexte de programmation à ce niveau paraît difficile à tenir. Il le sera encore plus quand les secteurs opérationnels de Niort vont monter en puissance (Vallée Guyot, autres) et nécessiter des enveloppes plus importantes. La seule Vallée Guyot va demander une trentaine de logements par an pour assurer à sa programmation la mixité souhaitable.

Pour la ville de Niort, hausser ses objectifs de production locative sociale va vite devenir une nécessité pour conserver un taux de logements conventionnés supérieurs à 20 %.

Dans le moyen terme, il va devenir difficile de se limiter à cet objectif de logement social. Un volume annuel de production de 150 logements par an sera probablement nécessaire (20 % de l'objectif global de production, s'il reste à son niveau actuel)).

Pour les bailleurs, une telle évolution n'est pas impensable, à condition qu'elle s'accompagne de l'ouverture en contrepartie de possibilités de démolition dans les fractions de leur parc les plus obsolètes.

La CAN réfléchit à cette option pour ce qui concerne son dispositif financier.

2. Evolution des dispositifs

2.1 – Les dispositifs d'intervention sur le parc locatif social (fiches-actions impactées n° 1 et 5)

➤ Le contexte

L'investissement des bailleurs en matière d'amélioration de leur parc a été, d'une certaine façon, la contrepartie en matière d'offre nouvelle. Production de logements et amélioration apparaissent comme les deux faces d'une action visant à conforter la place du social dans l'offre de logement.

Compte tenu des enjeux en la matière, la CAN a assez logiquement prévu, dans son PLH, d'intervenir sur chacun de ces deux aspects, avec :

- une aide à la production neuve qui vient s'ajouter à celle de l'État (désormais essentiellement en défiscalisation), de la Région Poitou-Charentes et du Conseil Général des Deux-Sèvres (plus modeste et ciblée que celle de la CAN), de contributeurs divers (marginale) ;
- une aide à l'amélioration du parc existant qui est loin d'être négligeable puisqu'elle s'élève à 20 % du coût des travaux, dans la limite de 2 500 €/logement.

Pour bien marquer le lien entre les deux interventions, une règle de fongibilité a été instaurée qui permet, en cas de besoin, de reporter jusqu'à 20 % d'une ligne budgétaire à l'autre (les secteurs en projet de renouvellement urbain et social (PRUS), déjà bien financés dans le cadre de l'ANRU, n'étaient pas éligibles à ces deux aides de la CAN).

➤ Les principes d'évolution

Les bailleurs ne remettent pas en cause le niveau et les modalités de ces deux interventions. L'une comme l'autre apparaissent déterminantes dans l'équilibre financier de leurs opérations.

Concernant l'amélioration du parc, l'apport de la CAN leur permet de réduire significativement la mobilisation de leurs fonds propres.

Les modalités d'attribution sont simples. Il n'a pas été envisagé de faire évoluer le dispositif actuel. En revanche, comme on l'a évoqué précédemment, les objectifs en nombre de logements ont été revus significativement à la hausse compte tenu de leurs besoins.

Le PLH avait prévu l'amélioration de 100 logt/an pour 2010 et 2011 (objectif dépassé à chaque fois) et de 120 logt/an pour les trois dernières années. La proposition est de faire passer ce rythme annuel à 160, avec la possibilité, si crédits disponibles, d'aller jusqu'à 200 logements par an grâce à la fongibilité. Les bailleurs, et notamment le principal d'entre eux, HSDS, ont les projets en réserve pour satisfaire cet objectif.

Pour la production nouvelle, le dispositif mis en place par la CAN est moins satisfaisant. Certes, les bailleurs s'en accommodent plutôt bien. Rappelons que chaque euro versé par la CAN est complété par une contribution des communes équivalente à la moitié pour celles de plus de 1500 habitants et au tiers pour les autres.

Leurs apports cumulés se sont élevés, en moyenne, à près de 10 000 €/logement depuis 2010, soit 7,5 % du prix de revient et 40 % des fonds propres mobilisés par les bailleurs. L'aide de la CAN a un effet levier indiscutable sur la capacité à faire des organismes.

Pour autant, elle n'est pas suffisante puisque les communes sont encore sollicitées :

- pour des aides directes qui, au cours des trois dernières années, ont été plus importantes que leurs contributions contractuelles liées au PLH ;
- pour des contributions en nature pas toujours valorisées dans les plans de financement, tels qu'apports fonciers, prises en charge de frais de viabilisation ou encore exonérations de la Taxe d'Aménagement (TA).

Au total, les communes restent probablement les principales contributrices externes au financement du logement social. Cette situation est contradictoire avec une répartition des compétences qui a dévolu à la CAN celle de l'habitat. Le coût financier final peut donc être relativement élevé pour une petite commune et constituer un frein à la répartition du logement social, en contradiction avec les objectifs du PLH. En outre, la participation des communes se négocie au cas par cas, sans règles bien établies et dans une certaine opacité. Les communes le ressentent assez mal, ce qui ne facilite pas l'installation d'une relation de confiance avec les bailleurs sociaux.

La proposition a donc été faite de tendre vers un système mieux régulé dans lequel la charge du logement social serait reportée, pour l'essentiel, sur le budget de la CAN, et les cas où la participation des communes serait sollicitée seraient précisément définis.

Compte tenu, toutefois, du temps nécessaire à l'élaboration d'un tel dispositif et des conséquences financières pour la CAN, il est proposé de différer sa mise en œuvre éventuelle dans le prochain PLH en 2016. Dans l'attente, le dispositif actuel, avec quelques ajustements, sera prolongé dans la mesure où il satisfait au moins les bailleurs.

➤ Les modalités de financement

- Les dispositions actuelles

La volonté de la CAN a été de contribuer à la qualité technique et sociale de la production de logement à travers son dispositif de soutien financier. Elle a adopté un système de financement modulable selon un barème de points tenant compte :

- de la vocation sociale de l'opération (valorisation des PLA-Intégration et des logements adaptés suite à une perte de mobilité) ;
- et de sa qualité environnementale (densité de l'opération, performance thermique).

La valeur du point étant de 1 500 € et le nombre de points étant plafonné à 7, un logement ne peut recevoir plus de 10 500 € de subvention de la CAN. Au cours des trois premières années, son montant moyen s'est établi à 6 000 € (8 200 € pour un PLA-I, 4 800 € pour un PLUS).

- Les propositions à court terme

Pour les années 2014 et 2015, il est proposé de conserver le dispositif actuel en faisant éventuellement évoluer la grille :

- pour tenir compte de l'évolution des normes ;
- pour aider davantage les investissements dans les petites communes en attribuant des points pour des opérations de petite taille ;
- pour renforcer encore les objectifs d'économie d'espace (déjà pris en compte dans le critère de site) en primant les opérations réalisées dans les zones U des documents d'urbanisme.

Mais les deux principaux ajustements de la grille :

- le financement de l'acquisition-amélioration ;
- la prise en compte des besoins de renouvellement du patrimoine existant.

a/ Le premier ajustement correspond à une préoccupation des communes de l'espace rural. Ces communes abritent, dans leur centre-bourg, des immeubles durablement vacants qui dégradent leur image. Devant l'inertie des propriétaires, le rachat par un bailleur public est souvent la seule solution. L'acquisition-amélioration est déjà primée dans la grille actuelle, mais pas à un niveau suffisant. Il est proposé de tripler le nombre de points acquisition-amélioration pour ces opérations et de ne pas leur appliquer de plafond.

Le renouvellement du patrimoine intéresse davantage les communes urbaines, et essentiellement la Ville de Niort. La fin du PRUS ne doit pas marquer celle des opérations de démolition-reconstruction.

Les bailleurs ont besoin de faire vivre leur offre en se débarrassant des immeubles collectifs qui, même réhabilités, resteront inadaptés à l'évolution de la demande. Pour eux, il s'agit d'un enjeu à la fois patrimonial et social. La proposition qui leur a été faite est de valoriser la reconstruction plus que la démolition, avec une prime de deux points.

- Les propositions à moyen terme

L'objectif est de regrouper dans la CAN l'ensemble des interventions locales en faveur du logement social dans un système applicable de manière homogène sur l'ensemble du territoire. Cela suppose notamment que l'accès au foncier, dans les opérations nouvelles, ne se fasse plus par l'intermédiaire des communes mais par celui de la CAN. Celle-ci se porterait acquéreur du foncier et le recèderait, éventuellement avec décote, à un bailleur. Si elle se procure ce foncier auprès d'une commune ou d'un aménageur, ce sera avec un prix plafond pour éviter les risques inflationnistes d'un tel dispositif.

Communes et aménageurs devront s'efforcer de limiter leur prix de revient à ce prix. Si pour des raisons d'intérêt urbain ou patrimonial, un projet ressortait à un prix plus élevé, le différentiel resterait à leur charge.

La CAN pourra continuer à aider directement les opérations par ailleurs en conservant le système de primes lui permettant d'encourager la qualité. Le cumul des deux types d'intervention conduira probablement à un doublement des crédits d'intervention au profit du logement social, comme le montre le tableau ci-contre, avec une moyenne de 14 000 € par logement, qui correspond à la réalité des financements locaux, qu'ils soient explicites ou implicites.

Structure de financement moyenne

CA Niort	4,9%	5,5%
Communes PLH	2,4%	
Communes compléments*	3,0%	
Etat	1,5%	
CG79	0,7%	
Région	3,2%	
1% plan de relance	3,0%	
Autres	0,5%	
Total subventions	19%	
Autofinancement	12%	
Emprunts	69%	
Total	100%	

Impact TVA réduite 13%

* Hors apports fonciers, prises en charge de coûts d'aménagement, et exonérations de taxes pas systématiquement valorisés dans les montages.

2.2 – La mise en œuvre de la fiche-action n° 4 « accession sociale à la propriété »

➤ Le contexte

L'accession à la propriété est le principal segment de la production neuve sur le territoire. Dans les hypothèses du PLH, les propriétaires devaient représenter 60 % des occupants des nouveaux logements, soit peu ou prou leur part dans l'ensemble des résidents principaux. Dans la première période du PLH, ce pourcentage s'est établi autour de 55 % mais, en raison essentiellement du fort investissement locatif privé de la première année (\approx 400 logements pour la seule année 2010), 1/3 de cette accession était prévue sur le créneau de l'accession sociale (\approx 145 logements/an) en mobilisant des dispositifs comme le PASS foncier ou le PSLA.

La notion d'accession sociale renvoie d'abord à une cible de clientèle : les primo acquéreurs dont les revenus sont juste suffisants pour finaliser leur projet dans les conditions locales du marché. De fait, elle cible plutôt une catégorie de ménages que leurs revenus situent, selon les territoires, entre les 40 % les plus « pauvres » et les 40 % les plus « riches » (5^e et 6^e déciles). Dans les marchés les plus tendus, l'accession sociale est en concurrence avec le locatif à loyer intermédiaire, dans les moins tendus avec le parc HLM récent.

Le terme d'accession sociale n'est pas très approprié puisque les cibles sont plutôt des catégories moyennes. La notion d'accession maîtrisée et sécurisée le serait davantage. L'enjeu des dispositifs de soutien est en effet d'éviter que ces ménages en limite de solvabilité partent vers la propriété occupante en se mettant en danger avec des taux d'endettement difficiles à supporter, avec des biens bradés, de mauvaise qualité et coûteux en fonctionnement, avec des choix de localisation qui vont engendrer des coûts de déplacement élevés.

En favorisant des produits écologiquement performants et en offrant, dans les espaces centraux, un substitut à l'accession bon marché dans le périurbain éloigné, l'accession maîtrisée est aussi un outil d'un développement résidentiel durable.

En 2010, au moment de l'adoption du PLH, l'accession maîtrisée bénéficiait d'un contexte très porteur avec la majoration du prêt à taux zéro (PTZ) et le dispositif Pass Foncier mis en place par Action logement (1 %) et l'État, prêt à remboursement différé sur la partie foncière, TVA réduite, prime des collectivités locales prise en charge à 50 % par l'État.

Le choix a été fait, dans le PLH, en 2010, de s'appuyer sur les communes pour mettre en place le Pass Foncier. Les réflexions sur les autres dispositifs et une éventuelle intervention de la CAN ont été différées à l'évaluation à mi-parcours¹.

¹ Nous y sommes.

Quelques communes, Chauray notamment, se sont effectivement emparées du dispositif Pass Foncier. Mais, avec son arrêt à la fin 2010, les effets de leur initiative ont été très limités.

L'autre dispositif programmé d'accession sociale, le Prêt social location accession (PSLA) n'a pas été activé. Seule la Ville de Niort a tenté de monter une opération en TVA réduite pour diversifier l'offre dans son quartier en rénovation urbaine et sociale (Clou Bouchet). Face aux difficultés de commercialisation, le projet a été pour l'instant mis de côté.

De fait, depuis le début du PLH, en 2010, l'accession sociale dans le neuf ne transite plus que par sa forme la plus diffuse, le prêt à taux zéro. Jusqu'à la fin de 2010, le bénéficiaire du PTZ était soumis à un plafond de ressources un peu supérieur à celui du PLUS. Les ménages bénéficiaires correspondaient bien au profil des accédants sociaux.

De 2011 à 2012, l'octroi d'un PTZ n'était plus soumis à condition de ressources. Leur nombre a explosé (+ 80 %) par rapport à des années normales (2008 ou 2009), mais il n'avait plus de caractère social.

Qui plus est, le PTZ renforçait le mouvement de périurbanisation, car les taux démographiques de la périphérie de Niort, voire des communes du reste de l'aire urbaine, était plus élevé.

Les résultats en matière d'accession sociale et maîtrisée ne correspondent donc ni en volume, ni en typologie, ni en localisation aux objectifs du PLH. Or, dans un contexte de marché beaucoup plus tendu, le territoire a besoin d'une accession sociale et maîtrisée dynamique pour conserver un rythme de construction neuve proche de ses besoins (rappel : ~ 750 logt/an dont environ 160 en accession sociale).

Depuis 2013, le prêt à taux zéro est de nouveau soumis à plafonds de ressources lesquels sont relativement bas. Il a une fonction plus sociale, la fourchette de ménages qu'il intéresse s'est rétrécie et son impact sur la dynamique de construction s'est réduit.

La baisse des taux ne compense par l'effet de désolvabilisation qu'a entraîné le recentrage du PTZ. C'est toute la dynamique de construction neuve qui s'en trouve affectée (- 33 % sur le premier semestre 2012, notamment sur l'individuel pavillonnaire). Stimuler ce segment en combinant différentes interventions publiques est donc un des enjeux de la fin du PLH.

➤ **Les principes de ces interventions**

N'ayant pas la compétence juridique en la matière, la CAN et ses communes membres pourraient considérer que le soutien à l'accès sociale et maîtrisée n'est pas de leur ressort. Elles pourraient, toutefois, fonder une intervention sur deux principes :

- créer les conditions pour que les besoins en termes d'accès puissent s'exprimer le mieux possible dans leur territoire ;
- orienter les dispositifs afin qu'ils servent les grandes orientations de leur politique de logement et d'aménagement du territoire.

Le premier principe renvoie surtout à l'action foncière qu'elles peuvent mener. Bien que le foncier n'est plus sur la CAN l'élément de coût déterminant dans un projet en neuf, les marges de manoeuvre d'une intervention en la matière, de l'ordre de 10 à 15 % du prix de revient global, sont encore suffisantes pour peser sur le marché. Tous les professionnels constatent un resserrement de la demande sur les parcelles les moins chères. L'enjeu est bien d'en produire un nombre suffisant, sans négliger la qualité, pour satisfaire cette demande.

Le second principe vise surtout les points de convergence entre un soutien à l'accès sociale et maîtrisée et les exigences croissantes d'un urbanisme durable. Dans ce cas, ce soutien à l'accès pourrait contribuer :

- à un urbanisme plus compact et urbain, en aidant à la commercialisation d'opérations groupées ou collectives, principalement dans la zone B2 de la CAN ;
- à une utilisation optimale du tissu existant en accompagnant son renouvellement ou sa réutilisation, que ce soit en secteur d'habitat social à Niort (secteur du PRUS principalement) ou dans le tissu ancien des bourgs des communes.

➤ **Les modalités de mise en œuvre**

- Les interventions sur l'offre foncière

Objectif

Produire un foncier à des prix compatibles avec la demande des primo-accédants modestes, soit :

- de 20 à 30 000 € la parcelle en individuel ;
- de 150 à 200 € de surface utile en collectif.

Moyens mobilisables

Les communes peuvent agir sur deux paramètres pour atteindre cet objectif :

- la taille de la parcelle et la densité de l'opération ;
- le prix du foncier.

Sur la taille de la parcelle et la densité de l'opération, il n'y plus aucun obstacle réglementaire. Si le projet de loi ALUR (« Duflot ») est voté en l'état, elles pourront adopter des règles de densité minimale dans certains secteurs de leur PLU. En revanche, pour conserver la qualité de vie dans ces ensembles plus denses, il convient de porter une attention beaucoup plus importante aux plans masses et aux règles d'implantation. Il importe que les communes en aient la maîtrise, en amont, par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), en aval par des études préalables.

Sur le prix du foncier, les communes disposent de 4 outils :

- La maîtrise foncière afin de se prémunir des risques spéculatifs. Sur ce point, en Poitou-Charentes les collectivités disposent d'un outil, l'Établissement Public Foncier (EPF PC), déjà actif sur le territoire.
- Les études préalables, afin de faire les choix d'aménagement les moins onéreux possible : dispositifs de traitement des eaux pluviales, taille des voiries, traitement des espaces publics, localisation, etc.
- La péréquation des prix fonciers avec la possibilité de vendre une part du foncier moins cher à des cibles de clientèle déterminées : primo-accédants en PTZ, par exemple.
- Les servitudes de mixité. Au même titre que pour le logement locatif social, il est possible d'inscrire, dans les OAP d'un secteur, une obligation de réserver une part de la surface habitable produite à des primo-accédants sous conditions de ressources. Cela permet de peser sur le prix d'acquisition en amont et, en aval, d'inciter à une diversité en taille et prix des parcelles sans implication de la commune.

Rôle de la CAN

Sur ce registre, la CAN pourrait intervenir essentiellement en accompagnement, soit par un appui en ingénierie, soit par des incitations financières, notamment par la réalisation d'études, soit, enfin, par l'animation de démarches de recherche (cf. l'expérimentation Bimby qui se met en place).

Concernant l'action foncière, la CAN joue d'ores et déjà un rôle d'assembleur pour la mise en œuvre des interventions de l'EPF PC.

L'appui en ingénierie pourrait concerner la révision des PLU et les études d'aménagement. Il pourrait également se traduire par la réalisation ou la diffusion de brochures sur les bonnes pratiques d'aménagement.

Concernant les participations financières, elles pourraient porter sur les études préalables d'aménagement de secteurs urbains ou de zones d'urbanisation.

En matière d'expérimentation, la CAN pourrait animer une recherche sur des éco quartiers, intégrant un volet accession sociale.

- Le soutien à la commercialisation de produits en accession sociale

Objectif

Apporter un soutien financier à la commercialisation de produits en accession dans des secteurs géographiques où ce segment de marché est essentiel, dans une perspective d'équilibre social et démographique ou de requalification urbaine. Sont concernés plus précisément :

- les opérations collectives ou groupées dans la zone dense de l'agglomération (zone B2, soit Niort, Aiffres et Chauray) ;
- les secteurs en renouvellement urbain de la Ville de Niort et dans les parties anciennes des communes.

Cette action a une portée environnementale encore plus marquée que la précédente, dans la mesure où elle vise :

- à orienter la demande en accession vers des produits denses qui ne sont pas les plus spontanément recherchés ;
- à faciliter l'émergence d'un substitut à l'accession périurbaine dans des secteurs centraux et déjà équipés de la CAN.

En corollaire, l'aide à l'accession sociale dans le collectif ou le groupé est un moyen pour soutenir un segment de la production de logement dont la clientèle s'est fortement réduite avec l'arrêt de l'investissement locatif².

² La deuxième accession (couples âgés sans enfant, retraités, personnes seules, ...) ne suffit pas à assurer la commercialisation des programmes.

Moyens mobilisables

→ Accompagner le développement de la primo accession dans le logement collectif ou dans l'individuel groupé

Le dispositif sera ciblé sur les communes de la zone B2 (Niort, Aiffres et Chauray) qui sont les seules réellement concernées par ce type de production.

Il s'adressera aux primo accédants éligibles à un prêt à taux zéro (qu'ils en aient bénéficié ou pas), soit des ménages avec des ressources inférieures à 100/105 % des plafonds PLUS. Les opérations concernées feront l'objet d'une labellisation préalable par la CAN. Cette labellisation pourra être partielle pour les opérations importantes.

Les intérêts de cette labellisation reprendront au minimum :

- les normes en vigueur en matière de qualité thermique (RT 2012) et d'accessibilité (loi de 2005) ;
- des prix de vente plafonds pour éviter les effets spéculatifs des aides publiques.

Sur ce dernier point, on suggère de retenir les montants plafonds utilisés dans le calcul du PTZ, soit 172 000 € TTC pour un T4 et 146 000 € TTC pour un T3 en 2013 dans la zone B2 (ces niveaux de prix sont inférieurs de 15 % aux prix de revient plafonds admis pour des PSLA).

À ces règles de base, la CAN pourrait ajouter des critères :

- sur la surface minimale des logements (normes HLM en neuf) ;
- sur l'équilibre par taille de logements du programme (30 % de T4 et plus) ;
- sur la qualité environnementale (label HQE, par exemple) ;
- sur la mixité sociale de l'opération (pourcentage de logements sociaux).

Rôle de la CAN

La CAN pourrait faciliter la commercialisation des programmes dédiés en tout ou partie à cette primo accession par un soutien financier aux ménages candidats. La piste d'une avance à taux zéro complémentaire au PTZ de l'État paraît plus prometteuse qu'une simple prime. Elle aura un effet levier plus significatif sur les fonds propres des ménages et leur capacité à accéder aux prêts bancaires. Le profil du remboursement de l'avance CAN sera sans doute à adapter à celle du PTZ pour optimiser les effets sur la capacité d'endettement des candidats.

La gestion de cette avance et toutes les modalités de son remboursement pourraient être délégués à des établissements bancaires avec lesquels la CAN conventionnerait, suite à appel d'offres. La CAN leur versera le montant de la bonification en amont. Ce sont eux qui feront l'avance aux bénéficiaires et gèreront le remboursement en l'adossant à celui du PTZ.

Dans son appel à candidature, la CAN peut introduire quelques règles de bonne conduite bancaire :

- taux d'endettement maximal des ménages (30 %) ;
- durée du prêt immobilier principal limité dans le temps (20 ans, maximum 25 ans)
- interdiction de formule de prêts non sécurisés.

Un travail préparatoire devra être mené avec les établissements financiers.

L'objectif de ce dispositif est d'une quarantaine de logements par an, soit le double des PTZ financés chaque année dans la période où ce dernier était encore soumis à plafonds de ressources.

→ Accompagner les opérations d'accession défiscalisées

Le Prêt à taux zéro (PTZ) est l'outil d'une accession abordable diffuse, adaptée à la maîtrise d'ouvrage individuelle. En complément, l'État a mis en place des dispositifs pour une accession programmée et ciblée sur la requalification de territoires ou l'accompagnement vers la propriété des candidats les moins solvables.

Ces dispositifs bénéficient essentiellement d'allègements fiscaux (TVA réduite notamment) et sont au nombre de deux :

1. L'accession sociale en zone ANRU dont l'objectif est la diversification de l'offre dans des secteurs d'habitat social en rénovation ;
2. le prêt social en location accession (PSLA), davantage construit sur la problématique des accédants modestes.

La TVA à taux réduit en zone ANRU concerne des opérations en neuf réalisées dans les périmètres de rénovation urbaine ou dans un rayon de 500 mètres autour. À Niort, elle s'applique dans tout le quart sud-ouest de la ville dans et aux abords des quartiers Clou Bouchet et Tour Chabot. Le bénéfice d'une TVA à 7 % (bientôt 5 %) est conditionné au respect d'un prix de revient plafond de 2 426 €/m² en zone B2 (en 2013) et à un plafond de ressources pour les acquéreurs. Ce dernier correspond à celui du PLS et n'est pas réellement contraignant.

Le dispositif de l'accession en zone ANRU a l'avantage de la simplicité. Il permet d'abaisser le prix de revient d'un peu plus de 10 % pour des contraintes qui, à Niort, n'en sont pas vraiment. Le stimuler serait une manière de consolider la dynamique d'accession sociale dans la ville centre.

Pour faciliter la commercialisation des projets, la CAN pourrait verser une prime aux acquéreurs. Celle-ci viendra compléter leurs fonds propres et les aidera à accéder aux crédits bancaires. Pour avoir un impact, cette prime s'élèvera à 5 000 €/logement au minimum. À l'intérieur du périmètre du PRUS, elle viendra s'ajouter aux 4 000 € versés par la Ville et l'ANRU.

→ Le prêt social en location accession (PSLA)

Au-delà de 2014, c'est le seul outil d'accession défiscalisé qui restera disponible. Le principe de ce dispositif est d'organiser une période probatoire au cours de laquelle l'occupant teste sa capacité de remboursement dans un statut proche de celui de locataire³.

Après la levée de l'option d'achat, l'accédant bénéficie d'un prix de revente indexé et d'une garantie de relogement en cas de difficultés financières. Comme pour l'accession en zone ANRU, le prix de revient est plafonné (même plafond de 2 426 €/m² en 2013), tout comme les ressources du bénéficiaire⁴. L'opération est assujettie à une TVA à 7 % (bientôt 5 %). Le propriétaire bénéficie d'une exonération de taxe foncière de 15 ans⁵.

C'est a priori une formule très adaptée à des ménages dont les ressources sont à la limite du seuil d'accession, grâce aux rabais sur le prix de revient, à la période de test et aux « garde-fous » en cas de difficultés.

Toutefois, une opération qui s'équilibre au prix de revient maximal est trop chère pour des ménages modestes. Les opérations en PSLA ratent souvent leur cible en intéressant des ménages à revenus intermédiaires proches des plafonds. Baisser le prix de revient par une prime à l'opérateur ou à l'accédant est une façon de remettre dans le circuit des ménages plus modestes.

Le dispositif du PSLA est complexe et fait peur aux constructeurs. Les accompagner par une prime peut les sécuriser et les inciter à tenter le dispositif. Versée au moment de la levée d'option, elle peut la faciliter en accroissant les fonds propres de l'acquéreur. Il est proposé de la fixer à 5 000 €/logement comme pour l'accession en zone ANRU.

³ Pour des raisons fiscales, cette période est généralement de 5 ans maximum.

⁴ Plafonds PSLA = plafonds PLUS majorés de 0 % à 20 % selon taille des ménages.

⁵ Ce qui peut représenter l'équivalent d'une à deux mensualités de remboursement.

Le volume d'agrément disponibles en PSLA est contingenté. On se propose de les réserver aux secteurs opérationnels de Niort, là où ils seront les plus utiles.

Dans la mesure où cela reste une démarche expérimentale, un ou deux projets de deux ou trois dizaines de logements chacun sont envisageables avant la fin du PLH.

Au total, les opérations en accession défiscalisée ne devraient pas, en moyenne, représenter plus de 20 logements par an dans les trois dernières années du PLH.

→ Accompagner l'accession dans le parc ancien

Objectif

Une grande partie des bourgs ou villages des communes situées en dehors de l'espace métropolitain abrite un stock d'immeubles vides qui peine à se résorber. Les incitations à la réhabilitation en locatif via les aides de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) ne suffiront pas pour le faire. Diversifier les sources de requalification en aidant des accédants à s'intéresser à ce parc n'est qu'un des outils, certes modeste, de la stratégie de renouvellement urbain à mettre en œuvre sur ces espaces.

Modalités

Les acquisitions dans l'ancien ne bénéficient plus du PTZ de l'État depuis le début de 2012. Pour soutenir cette accession dans le parc ancien des bourgs, la CAN pourrait étendre à ce parc le bénéfice de l'avance qu'elle envisage pour le parc neuf, collectif ou groupé, de la zone B2, soit un prêt sans intérêt sur une période d'au minimum 5 ans.

L'attribution du prêt serait assortie de conditions :

- sur le plafonnement des ressources du bénéficiaire (le même que pour le neuf) ;
- sur le prix de revient de l'opération (idem PTZ neuf) ;
- sur la qualité de l'opération (étiquette D minimum après travaux) ;
- enfin, sur l'obligation d'un examen de la faisabilité technique (opérateur d'OPAH) ou financière (ADIL) du projet.

Ce dispositif aura sa pleine efficacité quand des démarches de requalification des bourgs et villages auront été engagées par les communes. Ce sera le cas quand le projet d'OPAH communautaire avec volet renouvellement urbain sera concrétisé.

Dans l'attente, les résultats de ce dispositif seront sans doute assez modestes. Une hypothèse de 25 dossiers par an paraît un nombre déjà ambitieux.

Récapitulatif des dispositifs de soutien financier à l'accession :

- Aide à l'accession en collectif et individuel groupé dans la zone B2 : 40 logt/an
- Aide à l'accession défiscalisée dans les périmètres opérationnels de Niort : 20 logt/an
- Aide à l'accession dans le parc ancien des bourgs et villages : 25 logt/an.

En ce qui concerne le neuf, l'objectif des dispositifs de soutien financier représente 37,5 % de l'hypothèse révisée d'accession sociale du PLH. Cet objectif est correspond à l'écart entre l'hypothèse PLH et le niveau de la tendance récente.

2.3 – Le renforcement des dispositifs d'action sur le parc privé ancien (fiches d'actions impactées n°2 et 7)

➤ Le contexte

Les enjeux du parc ancien privé ne se limitent pas à la ville-centre. Dans l'ensemble de la CAN, on comptait, en 2010, un tiers de logements privés datant d'avant 1949, mais cette proportion montait à 44 % dans l'espace sud.

L'habitat privé s'est amélioré. Toujours en 2010, on comptait moins de 1000 logements sans confort sanitaire (dont 250 locatifs), et le parc avec risque d'indignité était plutôt moins présent qu'à Angoulême, avec une dizaine de cas d'insalubrité signalés. Mais, 57 % des logements privés dataient d'avant 1975 et les premières réglementations thermiques, et la question de la performance énergétique de ces logements était loin d'être réglée.

Différentes initiatives ont été prises avant et depuis le début du PLH pour résorber le parc privé vétuste. La plus importante a été l'OPAH-RU engagée, depuis 2007, par la Ville de Niort sur son centre ancien. Elle a mobilisé de gros moyens financiers, humains et opérationnels (OPI, secteurs de renouvellement urbain) et abouti à des résultats très visibles (≈ 200 logements améliorés dont une trentaine en sortie d'indignité). Elle a fait l'objet, au 1^{er} janvier 2013, d'un renouvellement pour 5 ans (2013-2017).

Parallèlement, la CAN a participé au PIG indignité/précarité énergétique, mis en place par le Conseil Général des Deux-Sèvres depuis juillet 2011 dans le cadre du dispositif « Habiter Mieux ». Pour différentes raisons, et notamment une mise en place difficile de l'ingénierie de suivi, les résultats sont assez limités et pas à la mesure des très gros besoins de mises aux normes du parc.

Sur son volet, l'amélioration thermique des logements des propriétaires occupants modestes⁶, la CAN n'a financé que 5 dossiers en deux ans alors qu'elle en avait budgété 60⁷.

Toutefois, depuis le début de 2013, avec une ingénierie plus efficace, les résultats du PIG s'améliorent. Pour le seul 1^{er} trimestre, ils avaient été multipliés par trois pour l'ensemble du département. Depuis la réforme des aides de l'ANAH, en juin, la progression serait encore plus spectaculaire. À l'échelle de la CAN, les résultats semblent toujours en retrait et l'absence d'une animation dédiée en est peut-être la cause.

Par ailleurs, et l'expérimentation conduite par l'Agence régionale de santé (ARS) et la Direction départementale des territoires (DDT) dans 6 communes de la CAN le démontre, ces différentes actions n'entament pas le parc vacant dégradé qui ponctue les cœurs de bourg de beaucoup de communes (Espace sud et Marais surtout). La recherche qu'elles ont conduite sur le parc indigne de ces 6 communes a montré qu'il était peu occupé, sinon par quelques propriétaires âgés.

Le PIG n'a pas vocation à traiter de ce type de situations. Elles réclament des interventions plus lourdes associant, dès l'action foncière, de l'aménagement urbain et, le cas échéant, de la restructuration d'îlot.

Le PIG départemental arrive à échéance en fin d'année. Sa reconduction est plus que probable. La question se pose de savoir comment la CAN s'y inscrira pour en optimiser les effets sur son territoire. La forte revalorisation des aides de l'ANAH et de l'État (FART), depuis juin 2013, l'extension du nombre de personnes éligibles (30 % des propriétaires occupants le sont désormais, contre moins de 15 % avant⁸) offrent des perspectives d'une intervention beaucoup plus massive sur la performance énergétique globale du parc de logement privé.

Elles se couplent avec le projet de guichet unique d'information « Eco-énergie » auquel la CAN a candidaté dans le cadre d'un appel d'offre européen, en phase avec le Plan de rénovation énergétique du gouvernement.

➤ Les principes d'évolution

La volonté de la CAN est de tirer parti de ce contexte favorable pour faire monter en régime ses interventions dans l'amélioration du parc privé. Sa conviction est que cette montée en régime ne peut se faire sans une ingénierie d'accompagnement dédiée au territoire.

⁶ Le CG 79 prenant en charge les très modestes.

⁷ Hors Ville de Niort, celle-ci prenant en charge les dossiers « Habiter Mieux » dans le cadre de son OPAH.

⁸ Source : Filocom 2011.

Le « guichet unique », s'il se met en place⁹, aura un rôle fondamental dans l'information et la sensibilisation des propriétaires. Mais, il n'aura pas vocation à assister les propriétaires dans la maîtrise d'ouvrage de leur projet.

Le souhait de la CAN est de mettre en place un PIG communautaire avec une structure d'animation distincte de celle du Conseil Général des Deux-Sèvres. Cela permettra, sans doute, de gagner en efficacité sur chacun des territoires, celui de la CAN et celui du CG 79.

Les thématiques traitées dans le PIG local seront les mêmes que dans le PIG départemental, soit :

- la résorption de l'habitat indigne ;
- l'amélioration de la performance thermique et la lutte contre la précarité énergétique ;
- l'adaptation des logements au vieillissement.

Les dispositifs d'aides aux propriétaires que la CAN pourrait mettre en place pour améliorer l'efficacité des financements de l'ANAH et de l'État sera articulé avec celui du Conseil général pour éviter les redondances.

Le PIG communautaire ne résoudra pas les problématiques de renouvellement qui concernent certaines parties du tissu ancien des communes. Une démarche de type OPAH paraît souhaitable à terme. Elle reprendrait les trois thématiques du PIG en y ajoutant un volet renouvellement urbain dans les communes concernées.

Sa mise en œuvre ne peut pas être immédiate. Elle demandera une étude pré-opérationnelle approfondie, avec une identification précise du parc vacant et/ou indigne. Elle suppose surtout que les communes aient défini, au préalable, leur projet de centre-bourg dans lequel la requalification du parc s'inscrira.

La mise en place de cette OPAH n'interviendra pas dans ce PLH. En revanche, cette OPAH communautaire pourra reprendre le périmètre de l'OPAH de Niort, ce qui permettra de terminer l'amélioration des derniers immeubles encore vétustes.

⁹ L'ADIL est pressentie pour en être le support.

➤ Les modalités de mise en œuvre

- Le programme d'intérêt général

L'objectif est de l'engager dès 2014. Pouvant être labellisé « Habiter Mieux », sa durée devrait être de 5 ans.

Il comprendra un volet suivi-animation et une assistance aux propriétaires (AMO) aux propriétaires occupants et bailleurs privés. L'accompagnement technique obligatoire pour bénéficier de l'aide du FART sera donc pris en charge par la CAN et celle-ci sera subventionnée par l'ANAH pour mettre en place ce suivi-animation.

Dans le cadre de son FIG, les interventions du Conseil général étaient réservées aux propriétaires occupants très sociaux que ce soit pour le financement des travaux ou pour le versement du complément à l'Aide de solidarité écologique (ASE).

Dans le futur FIG, les aides du Conseil Général des Deux-Sèvres devraient être étendues à l'ensemble des propriétaires occupants. Par contre, les propriétaires bailleurs ne seront concernés que par les interventions de l'ANAH et du FART.

La proposition est que la CAN :

- prenne à sa charge le complément ASE pour les propriétaires occupants et bailleurs¹⁰ ;
- intervienne en complément pour les uns et les autres au titre de la précarité énergétique sur la base de 6 % du coût des travaux plafonnés à 2 000 €/log pour les bailleurs et 1 000 €/log pour les occupants très sociaux, 500 pour les autres.

Il n'est pas envisagé d'interventions complémentaires pour la sortie d'indignité ou l'adaptation des logements.

Dans le nouveau contexte, les objectifs en matière d'amélioration du parc ont été revus à la hausse, soit hors OPAH - RU de Niort :

- 165 logements/an pour la sortie de la précarité énergétique, 150 pour les propriétaires occupants (contre 30 précédemment), 15 pour les propriétaires bailleurs (0 avant) ;
- 5 logements/an pour la résorption de l'habitat indigne¹¹.

¹⁰ Ce qui déclenchera la majoration de 500 € du FART.

¹¹ Nombre de dossiers proche de zéro dans la 2^{ème} partie du PLH

- L'OPAH-RU de la Ville de Niort

Elle va être poursuivie jusqu'à la fin de 2017 sur un périmètre élargi. Sa maîtrise d'ouvrage reste à la Ville de Niort. Il n'est pas prévu de modifier cette situation. Par contre, la CAN intervient désormais sur le financement des aides au conventionnement avec un objectif de 36 logements/an et pour une subvention moyenne d'environ 1 600 €/logement.

- L'OPAH communautaire

Son démarrage est envisagé en 2017. Compte tenu de la complexité du travail à réaliser, il est prévu d'engager l'étude préopérationnelle dès 2015.

Dans la période, il conviendra d'inciter les communes les plus concernées par des problématiques de dévitalisation des centres anciens, à engager l'étude sur le devenir de ces derniers. A cette fin, la CAN pourrait participer au financement de ces études.

2.4 – Les outils d'un urbanisme plus compact (fiches d'actions impactées N° 9 et 10)

➤ Le contexte

La réglementation nationale, et localement le SCOT, privilégient un développement résidentiel mobilisant en priorité le tissu existant. C'est un élément de complexité, auquel toutes les communes ne sont pas en mesure de faire face et qui peut compromettre le développement de l'habitat.

La réduction constatée de la surface consommée par logement est autant le résultat des tendances du marché que celui d'une démarche volontaire des communes.

En matière d'urbanisme « durable », il convient donc de passer d'une approche spontanée à une prise en compte structurée et systématique.

Les communes ont pris conscience de cette nécessité. Il convient de les accompagner.

➤ Les principes d'évolution

Les besoins d'accompagnement sont de deux ordres :

- en matière de planification urbaine ;
- en matière d'anticipation foncière et urbaine.

En matière de planification urbaine, la nouvelle conception des PLU, issue notamment de la loi de 2010 dite « Grenelle 2 », a donné beaucoup d'outils aux communes pour structurer leur tissu urbain, organiser leur développement et programmer leur offre nouvelle de logements dans le sens qu'elles souhaitent.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et les servitudes urbaines sont des leviers efficaces, sans être trop rigides, pour encadrer l'action des acteurs de développement urbain dans le sens souhaité par la collectivité.

Ces outils ne s'insèrent que progressivement dans les PLU au-fur-et-à-mesure de leur révision. Avec l'adoption du SCOT en 2013, quelques communes se sont engagées dans la révision du leur. Toutes seront tenues de le faire à plus ou moins brève échéance.

L'enjeu est de les aider à sortir d'une conception uniquement « expansionniste » de leur développement en s'attachant d'abord à la valorisation des secteurs déjà urbanisés. L'appui technique de la CAN leur sera nécessaire pour orienter valablement sa mission.

La capacité d'assistance à maîtrise d'ouvrage de la CAN dans l'élaboration des documents d'urbanisme est le gage d'une montée en qualité et en homogénéité.

L'expérimentation est un deuxième levier sur lequel la CAN peut s'appuyer pour diffuser des bonnes pratiques sur son territoire. Le financement de tests autour de la démarche « Bimby »¹² dans deux communes en 2014 en est une illustration.

La planification n'est pas toujours suffisante pour faire aboutir un projet urbain. Le passage à l'opérationnel nécessite souvent un minimum de maîtrise foncière.

L'anticipation est nécessaire en la matière et la mise en place d'une action foncière devrait être la règle dans une majorité de communes. Pour l'instant, seules 4 communes ont contractualisé avec l'EPF Poitou-Charentes.

Hors, un plan d'action foncière suppose une vision prospective du devenir d'un territoire. C'est cette vision que quelques communes se sont efforcées de construire, qu'il convient d'étendre à toutes les communes.

Enfin, cette volonté d'urbanisme moins consommateur d'espace passe par la capacité à optimiser l'utilisation du parc existant. C'est ce qui a conduit à renforcer, dans les différents dispositifs de financement du logement, les moyens de traitement du parc vacant :

¹² « Built in my back yard »

- mise en place d'une OPAH dont la résorption des friches immobilières sera un thème ;
- aide à l'accession dans le parc existant ;
- amélioration du financement de l'acquisition amélioration.

➤ **Les modalités de mise en œuvre**

- Ingénierie communautaire

La proposition est de renforcer les capacités d'assistance de la CAN d'un demi équivalent temps plein rattaché au pôle « Aménagement du territoire » avec comme mission :

- le suivi des procédures de révision ou d'élaboration des PLU en tant que porte-parole de la CAN ou d'assistant à maîtrise d'ouvrage (selon volonté des communes) ;
- le lien entre les PADD et le SCOT ;
- le lien entre les projets des communes et la programmation du PLH ;
- le suivi des expérimentations ;
- et bien sûr, une réponse en continue aux interrogations des communes.

- Expérimentations de nouvelles démarches urbaines

La CAN en association avec quelques communes, dont la Ville de Niort, s'est engagée dans une réflexion sur des méthodes soutenables de densification du tissu existant. L'enjeu est d'engendrer un nouveau cadre qui ne dénature pas le paysage urbain et ménage les règles de convivialité. Cette démarche a déjà été expérimentée dans d'autres territoires et labellisée « Bimby ».

Deux expérimentations sont prévues en 2014 pour un coût chacune de 6 500 €.

Au-delà de cette première initiative, la CAN pourrait envisager d'animer une expérience de zones nouvelles d'urbanisation intégrant les principes de l'AEV, le traitement de la densité, et les modalités d'un foncier financièrement adapté à la production sociale.

- Schémas d'aménagement et d'action foncière

L'intervention sur les centres-bourg implique une approche prospective et programmatique des différents aménagements et opérations à y réaliser. Cela suppose l'élaboration d'un projet à moyen terme qui permette de répondre aux questions sur le traitement de l'espace public, la place des espaces naturels, le devenir du parc de logement existant, les caractéristiques et la localisation des logements nouveaux à créer,

les équipements à implanter, les actions pour conforter le commerce, le traitement de la circulation automobile et piétonne, et du stationnement, ...

Ce schéma de référence sera indispensable pour la réussite de la future OPAH communautaire. Il va permettre de déterminer les endroits stratégiques où une maîtrise foncière est nécessaire et de décliner sous forme de Plan d'action foncière.

En Poitou-Charentes, les communes, ont l'avantage d'avoir à leur côté un établissement public foncier (EPF) qui peut les accompagner dans la mise en œuvre de ce plan.

La CAN s'est donné les moyens financiers d'accompagner la réalisation d'environ 5 schémas de référence chaque année.

2.5 – Populations spécifiques : poursuite et achèvement des actions engagées (fiches d'actions impactées N°7 et 8)

➤ Le contexte

Les actions prévues dans le PLH en faveur de l'hébergement et du logement des populations spécifiques (jeunes, personnes âgées et handicapées, gens du voyage, personnes en difficulté, ...) ont fait l'objet d'une mise en œuvre assez fidèle.

C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'hébergement et du logement très social où toutes les nouvelles structures prévues ont été livrées. Le résultat est une situation assez fluide avec un droit au logement qui s'exerce plutôt bien.

La problématique de l'hébergement des jeunes, à laquelle la CAN s'est attachée à répondre, est davantage une question d'inadaptation qualitative de l'offre que de capacité disponible.

Ceci étant, même en phase avec le programme prévu, les réalisations ne résolvent pas toutes les décisions. En matière d'accueil des gens du voyage, l'ensemble des terrains prévus au schéma départemental sera livré en 2014¹³. Pour autant, de nouveaux besoins sont apparus. Les aires existantes sont parfois saturées (rotation insuffisante). Les stationnements sauvages réapparaissent. Et les besoins de sédentarisation se font jour. La réflexion est sans doute à reprendre dans le cadre du futur schéma.

La situation est sans doute différente pour les personnes âgées et handicapées.

¹³ Dernière réalisation à Chauray.

Que ce soit dans le parc public ou le parc privé, les résultats en matière d'adaptation des logements à la perte d'autonomie sont en deçà des attentes. Pourtant, les besoins restent importants car les délais d'attente dans les structures d'hébergement (surtout en institution médicalisée et publique) maintiennent les personnes plus longtemps chez elles.

C'est sans doute le seul domaine dans lequel une accélération du rythme des réalisations est nécessaire.

➤ **Les principes d'évolution**

En fait d'évolution, cette partie du PLH a à mi-parcours plutôt besoin de continuité. C'est notamment le cas dans le domaine très social où l'intervention de la CAN se concentre désormais davantage sur le fonctionnement des structures.

Concernant les personnes âgées et les gens du voyage, des évolutions sont nécessaires mais demandent des réflexions, dépendantes de la révision de schémas d'action départementaux, qui repoussent les décisions à plus tard. Dans l'immédiat, les évolutions dans les actions sont de l'ordre de l'ajustement.

Le logement des jeunes est le seul domaine où la maturation des problèmes a conduit à une définition plus précise des interventions. Pour la CAN, cela se traduit par une montée en régime de son positionnement dans les dispositifs.

➤ **Les modalités de mise en œuvre**

- Les personnes âgées

A court terme, l'axe principal de travail est le développement du parc adapté.

En neuf, il doit davantage être pris en compte dans la programmation. Dans l'existant et le parc HLM, il convient de relancer un dispositif de financement de la CAN, jusque là méconnu et sous utilisé. Pour ce qui concerne le parc privé, la mise en place d'un PIG avec une animation locale devrait dynamiser le nombre de dossiers déposés (objectif : 30/an).

Parallèlement, la mise en place d'un groupe de travail permettant de préparer le renouvellement du schéma « gérontologique » départemental en 2014 doit être inscrite à l'ordre du jour :

- le rapprochement avec le PLH de la CAN ;
- le diagnostic des types d'hébergement manquant dans le CAN (lits publics médicalisés, accueil de jour, hébergement temporaire,...) ;
- la recherche de formules innovantes d'accueil (colocations, structures intergénérationnelles,...) ;
- l'échange sur les dispositifs d'accompagnement des personnes âgées et handicapées.

- Les gens du voyage

Les évolutions du programme d'actions seront mineures dans la dernière phase du PLH.

La CAN a prévu de programmer deux terrains familiaux par an quelle financera, pour ce qui la concerne, sur la ligne logement très social (PLA-I), majoré d'une aide supplémentaire de 1 000 €/terrain familial.

Pour l'avenir, un groupe de travail serait peut-être utile, notamment par rapport à la révision du schéma départemental, afin :

- d'identifier la nature et l'importance des besoins encore à satisfaire en matière de terrains d'accueil ;
- de mieux quantifier et qualifier les attentes en matière de sédentarisation. Dans ce domaine, il est préférable d'anticiper.
- Enfin, de mettre à plat les problèmes de gestion et d'accompagnement social et d'examiner ce qu'une mutualisation permettrait de résoudre.

- Logement et hébergement des jeunes

C'est le champ des populations spécifiques dans lequel la maturation des projets entraîne le plus de responsabilités nouvelles pour la CAN.

Les difficultés de montage financier de la résidence universitaire du CROUS vont l'amener à participer significativement au tour de table. A la livraison, la CAN devra veiller à l'équilibre des autres résidences étudiantes.

La restructuration des foyers de jeune travailleurs est l'autre dossier qui la préoccupe. Elle a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'étude de cadrage.

Celle-ci a préconisé une diminution des capacités et leur reconstitution dans un nouvel établissement plus adapté et situé en centre-ville à Niort.

Cette réalisation n'est pas à l'ordre du jour de ce PLH. Mais, on sait que le moment venu, elle pèsera sur la ligne de crédits ouverts pour le financement du logement social.

3 - Pilotage et animation de la politique communautaire de l'habitat

➤ Le contexte

Dans le PLH adopté en 2010, en dehors de son rôle de consolidation de la programmation de logements et d'interlocuteur privilégié pour les partenaires institutionnels et financiers (Etat, Conseil régional, Conseil général), la CAN tenait surtout une position d'accompagnatrice. La maîtrise d'ouvrage de la plupart des actions revenait à d'autres. Citons parmi les programmes majeurs :

- le PRUS et l'OPAH-RU de la Ville de Niort ;
- le PIG « Habiter mieux », le Conseil Général des Deux-Sèvres ;
- la programmation de logements et l'élaboration des documents d'urbanisme, les communes.

Dans le domaine du logement social, le circuit décisionnaire était plus partagé entre la CAN, l'Etat, les bailleurs et les communes. Sans des financements importants, la CAN n'aurait sans doute pas de poids dans la programmation.

La mise en place du PLH et les décisions possibles dans la suite de cette évaluation ont concrétisé la place de plus en plus grande prise par la CAN dans les politiques de l'habitat sur son territoire.

Son positionnement dans les interventions sur le parc ancien avec la perspective d'un PIG communautaire, puis d'une OPAH également de maîtrise d'ouvrage CAN en est un bon exemple. Elles se substitueront à un dispositif départemental et à un autre communal.

Son rôle pilote dans la programmation des interventions sur le logement des jeunes en est un autre.

➤ Les principes d'évolution

Ces principes se situent à trois niveaux :

- dans la consolidation de sa fonction de pilote, dans le suivi des actions du PLH, la programmation du logement et notamment du logement social, et l'observation des résultats et des effets des actions menées ;
- dans le développement d'outils et de dispositifs communautaires pour mieux affirmer la compétence habitat de la CAN, mais également d'améliorer le service rendu aux communes ;
- enfin, dans le renforcement du lien entre les politiques de logement et les politiques urbaines.

C'est en effet dans l'étroitesse de ce lien que se joue l'efficacité des politiques de l'habitat.

Le SCOT et le PLH ont commencé à organiser ce lien. Mais, on se rend compte que jusque là ils n'ont pas toujours été suffisants. La CAN n'a pas une vision précise des projets à moyen terme des communes. Elle ne peut pas savoir si ses objectifs sont atteignables ou pas.

Il faut sans doute laisser au SCOT le temps de s'installer. Mais, il est probable qu'un passage en PLU intercommunal assurerait ce lien de manière beaucoup plus définitive. Sans déresponsabiliser les communes, elle permettrait grâce à un exercice concerté de programmation, d'avoir une appréciation beaucoup plus précise du potentiel du territoire et de ses limites. Ce passage en PLU intercommunal sera peut-être inévitable d'un point de vue réglementaire si le projet de la loi ALUR (Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) est adopté en l'état.

Au 1^{er} janvier 2014, l'intercommunalité va s'élargir avec la fusion de la CAN avec la Communauté de communes de la plaine de Courance.

L'élaboration d'un nouveau PLH (dès 2015) et l'élargissement du SCOT auraient le mérite de consolider cette nouvelle intercommunalité et de préparer dans de meilleures conditions cette élaboration.

➤ **Les modalités de mise en œuvre**

• **Poursuite de l'observatoire et renouvellement du PLH.**

1. La poursuite de l'observatoire.

Cet observatoire a un fonctionnement partenarial très satisfaisant. Chacun des partenaires (CAN, Direction départementale des territoires, Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat, Agence départementale d'information sur le logement, Ville de Niort) a la responsabilité d'une partie de l'observatoire avec bien sûr un pilotage et une coordination communautaires.

Son contenu est déjà très complet, mais assez simple pour garantir sa pérennité. Toutefois, **quelques éléments complémentaires paraissent nécessaires.**

En matière de suivi des actions :

- les données ANAH et "l'Ecoprêt" pour 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 ;
- un suivi des bénéficiaires du PTZ en fonction des plafonds (avec rétrospective 2011-2012), pour mieux appréhender l'impact du dispositif sur l'accession sociale.

Et sur le plan du contexte :

- une approche plus actualisée de l'emploi ;
- 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 quartiers ou les parcs les plus concernés ;

En outre, l'observatoire pourrait être le lieu pour ouvrir le PLH à des dispositifs stratégiques ou opérationnels connexes, et faire le lien avec d'autres :

- le PDALPD des Deux-Sèvres avec des données sur les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement : taux d'effort des locataires (CAF), saisine DALO, bénéficiaires FSL, ... ;
- le Schéma gérontologique avec des observations sur l'occupation et la demande dans les structures d'hébergement, sur les besoins en adaptation de logements,
- la rénovation urbaine et sociale avec un éclairage sur l'évolution du peuplement, en secteur HLM et notamment dans le périmètre du PRUS.

Enfin, à travers ce dispositif d'observation, il conviendrait de mettre en place un outil de suivi de la programmation de logements dans les communes :

- opérations d'aménagement (extension et restructuration) prévues avec : nombre et caractéristiques des logements, degré de maîtrise foncière, niveaux de prix envisagés, et échéance ;
- projets de construction de logements aidés (location et accession) : nombres, typologie, et échéances ;
- hypothèses de construction en diffus à l'échéance du PLH.

Cette approche prospective serait la meilleure manière de disposer d'une évaluation en continue du PLH, en mesurant les résultats aux objectifs opérationnels de production et en analysant les causes des écarts.

2. Le renouvellement du PLH en 2016.

Tous ces éléments feront gagner un temps précieux pour le renouvellement du PLH au 1er janvier 2016, avec un processus d'élaboration qu'il conviendra d'engager dès 2014.

Cette révision permettra de prendre en compte le nouveau périmètre de la CAN avec l'intégration des communes de la Communauté de Communes de la Plaine de Courance. Elle pourra constituer une première étape pour la mise en place d'un éventuel PLU intercommunal.

- **Développement d'outils et dispositifs communautaires**

- Opérateur communautaire de logement social

L'inadéquation du réseau d'opérateurs de logement social aux besoins du territoire est une des difficultés qui ont conduit à des résultats peu satisfaisants en matière de production de logement social.

L'opérateur principal est un Office rattaché à la Ville de Niort. Il a pour l'instant peu construit dans les autres communes.

Sa transformation en office communautaire ne résoudra pas toutes les difficultés. Mais, elle aurait le mérite de faire correspondre le périmètre d'intervention de cet organisme avec la compétence habitat de la CAN. Elle permettrait surtout de créer un lien plus organique avec l'ensemble des communes du territoire et d'organiser une collaboration plus naturelle entre elles et l'Office.

Une des parties de cette collaboration porte sur les orientations en matière de peuplement. Un Office communautaire permettra d'introduire davantage de confiance sur ce sujet.

La création de l'Office communautaire n'empêchera pas, bien au contraire, l'intervention d'autres opérateurs.

- Dispositif foncier pour le logement social

Nous ne reviendrons pas sur les modalités de ce dispositif foncier dont une esquisse a été déjà abordée précédemment (cf page 13).

Nous nous contenterons de rappeler ses enjeux. Actuellement, les communes participent au financement du logement social selon des critères non définis. Le niveau de leurs interventions cumulées dépasse celui de l'aide directe de la CAN qui a été prévue par le PLH. Cet état de fait est contradictoire avec l'esprit de ce document et avec les principes de répartition des compétences en matière d'habitat.

Les participations des communes font l'objet d'une négociation au cas par cas qui n'aide pas à instaurer une relation de confiance entre communes et bailleurs.

En reprenant à son compte la plus grosse part du soutien foncier que ces dernières apportent aux bailleurs en complément de leurs aides directes, la CAN devrait lever leurs dernières réticences à l'égard du logement social.

Le dispositif que la CAN envisage d'étudier pour son prochain PLH, comprendrait donc :

- une prise en charge plafonnée du foncier à moduler selon le type de territoire ;
- une aide directe qui comme aujourd'hui, serait liée à des critères qualitatifs.

Conclusion.

Le PLH de la CAN a apporté au territoire des résultats non négligeables sur plusieurs des orientations choisies. Le fait d'avoir atteint des objectifs de production et permis de conserver un accès fluide au logement pour la quasi-totalité des ménages, n'est pas le moindre de ces résultats. Ceci étant, responsables communautaires, communes, partenaires sont conscients que les difficultés économiques et sociales du moment fragilisent les acquis.

La CAN, en accord avec les communes, a envisagé, à l'occasion de cette évaluation à mi-parcours, d'aller plus loin dans la mise en œuvre d'une politique communautaire de l'habitat, avec un renforcement des dispositifs d'intervention dans plusieurs champs : logement locatif social, accession sociale à la propriété, amélioration du parc privé, assistance aux communes, ...

Certaines de ces évolutions sont envisagées dès 2014. Elles occasionneront un effort financier supplémentaire non négligeable pour la CAN. On rappellera que celle-ci a investi 1,2 millions € dans ses interventions pour l'habitat en 2012.

D'autres évolutions sont prévues pour l'élaboration du nouveau PLH en 2016. Celui-ci constituera une nouvelle étape dans la mutualisation des politiques de l'habitat et un moment d'élargissement à un nouveau périmètre. Il préparera un éventuel passage à un PLU intercommunal.

Ce dernier ne marquera pas nécessairement la fin d'une intégration communautaire de la politique de l'habitat. Une prise de compétence de la CAN en matière d'urbanisme opérationnel a été évoquée dans les réunions de concertation. Elle serait susceptible de résoudre les difficultés des communes à gérer des procédures d'aménagement de plus en plus complexes. Elle permettrait aussi d'identifier des opérations majeures dont l'intérêt dépasse les cadres communaux.

La demande à l'État du transfert de la délégation des aides à la pierre pourrait constituer la fin de ce processus d'intégration. Pour l'instant, elle n'a pas été envisagée. Aujourd'hui, en la matière, les enjeux ne sont pas dans la répartition des aides. Elle est suffisamment encadrée par le PLH ou les exigences réglementaires (article 55 de la loi SRU). Ils le seront davantage dans la mobilisation des communes et des opérateurs pour engager des projets.

La mise en place d'un opérateur communautaire ou d'un nouveau cadre de financement apparaissait plus prioritaire. Compte tenu des bonnes relations avec les services de l'État, l'évaluation n'a pas fait ressortir, pour l'instant, de plus-value à la prise de cette délégation.