



Programme Local de l'Habitat 2008-2013 de la Communauté de l'Agglomération Belfortaine

Rapport d'introduction

décembre 2007

Projet définitif



Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort



Le Programme Local de l'Habitat (PLH) met en place et organise la politique de l'habitat d'une agglomération. Il se situe au croisement de plusieurs approches :

- *sociale* (par l'appréhension des besoins des ménages, de leurs conditions de logement et dans une perspective de mixité sociale),
- *économique* (par l'intervention sur la régulation du marché local),
- *territoriale* (par la prise en compte des problématiques de répartition territoriale de l'offre, de renouvellement des espaces et de construction du développement urbain).

En ce sens, le PLH est un outil fondamental pour le développement d'un territoire et la prise en compte des conditions de vie des habitants, en cohérence avec les réflexions engagées dans le SCoT.

1. Portée et contenu réglementaire du PLH

Créés par la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les PLH ont beaucoup évolué : d'une démarche d'abord communale, ils sont devenus de véritables outils de programmation et de mise en œuvre des politiques globales de l'habitat à l'échelle intercommunale.

La loi Libertés et Responsabilités Locales du 13 août 2004 tient compte du développement des intercommunalités et transforme le PLH en une procédure obligatoirement portée par un Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI). Dans le cadre des actes II de la décentralisation et du Plan de Cohésion Sociale, les PLH sont devenus les supports d'une délégation conventionnelle des aides à la pierre (aides à la réalisation de logements sociaux et la réhabilitation du parc privé), en dehors des aides de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Le PLH comprend :

- Un **diagnostic** sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat,
- Un **document d'orientation générale** comprenant l'énoncé des principes et objectifs du PLH,
- Un **programme d'actions détaillé** pour l'ensemble du territoire auquel il s'applique et pour chaque secteur géographique défini à l'intérieur de celui-ci.

2. Le PLH dans la hiérarchie des documents d'urbanisme et les schémas départementaux

2. Le PLH dans la hiérarchie des documents d'urbanisme et les schémas départementaux

La loi SRU du 13 décembre 2000 intègre le PLH dans la hiérarchie des documents de planification (SCoT et PLU) ; il devient l'outil de répartition territoriale des objectifs de développement du parc social. L'habitat et le droit des sols sont intimement liés, les Plans Locaux d'Urbanisme se doivent d'être compatibles avec les orientations des PLH, lesquels eux-mêmes doivent être compatibles avec les SCoT.

> Le SCoT

Arrêté le 9 mars 2006, le SCoT du Territoire de Belfort est en voie d'adoption. Le SCoT définit des orientations d'aménagement du territoire et pose des jalons pour les politiques de l'habitat.

- L'organisation générale de l'espace repose sur « un système de centralités claires destiné à animer l'ensemble des territoires et à éviter la dispersion anarchique de l'urbanisation ». Les projets d'urbanisations doivent conduire à une consolidation progressive des pôles urbains, en recevant les réalisations les plus significatives de leur espace de référence.

Une volonté particulière est exprimée pour l'espace central de l'Aire urbaine (autour des projets de la Gare TGV et du site médian du CHBM) : malgré la pression qui peut s'y exercer, on veillera à préserver la ruralité des villages existants.

- Le maintien de l'attractivité résidentielle par :
 - une offre d'habitat associée à un cadre de vie de qualité,
 - une répartition et une diversification de l'offre résidentielle, notamment pour le logement social.

Ainsi, les objectifs de création de logements locatifs sociaux définis dans le SCoT pour la période 1999-2015 fixent une réalisation minimale de 20% de la construction totale de nouveaux logements. Les communes couvertes par le PLH peuvent atteindre collectivement cet objectif. En outre, les opérations d'urbanisme significatives doivent prévoir une proportion de 20% de logements sociaux.

> Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées du Territoire de Belfort (PDALPD)

Un nouveau plan vient d'être validé pour la période 2006-2010. Un peu plus de 2 000 ménages sont en difficulté d'accès ou de maintien au logement dans le Territoire de Belfort ; la majeure partie de ces ménages se trouve, de façon structurelle, dans l'agglomération belfortaine. Les difficultés touchent plus particulièrement les ménages dont les situations financières et sociales sont complexes et les jeunes précarisés.

3. Une politique de l'habitat qui prend de l'ampleur

> Le Schéma de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion (SAHI)

Etabli pour la période 2006 - 2010, le SAHI participe à l'organisation de l'action sociale (veille sociale, hébergement, accès aux droits) en faveur des personnes sans domicile fixe et en situation d'exclusion. Le PLH prend part au développement de l'offre en hébergements et l'articule à l'offre de logements.

> Le Schéma Départemental d'Accueil et d'Habitat des Gens du Voyage

Il organise l'installation des gens du voyage par la mise à disposition d'aires d'accueil (stationnement des caravanes), l'accompagnement social et l'accès aux services publics (notamment obligation de scolarisation). Deux aires supplémentaires à Valdoie et Bavilliers sont en cours de création (deux terrains de 20 places seront livrés en 2008).

3. Une politique de l'habitat qui prend de l'ampleur

> Un premier PLH

Constituant le volet habitat du Contrat d'Agglomération, un premier PLH de la CAB a été adopté le 16 mars 2002. Cinq axes d'intervention avaient été retenus :

- Réduction du déficit de logements sociaux,
- Favoriser l'accession sociale à la propriété,
- Aide à la reconstruction liée aux opérations de démolition,
- Actions sur le parc existant,
- Dynamiser le pilotage et créer une observation de l'habitat.

> Un second PLH et la délégation de compétence des aides à la pierre

Le Conseil Communautaire de la CAB a décidé, lors de sa séance du 18 mai 2006, d'engager l'élaboration de son nouveau PLH pour la période 2008-2013.

Ce PLH est l'outil de programmation et de mise en œuvre de la délégation de compétence des aides à la pierre, formalisée par la convention du 24 janvier 2007 entre la CAB et l'Etat. Il définit la doctrine, les moyens d'une action globale dans le domaine de l'habitat. Les financements transférés sont organisés plus en détail et croisés avec d'autres actions qui contribueront à la cohérence de cette politique.

> Un programme ambitieux de renouvellement urbain

Le programme ANRU de renouvellement urbain des quartiers des Résidences, des Glacis du Château et de l'Arsot (convention signée le 25 janvier 2007) a une portée majeure en matière de logement social parce qu'il ambitionne la revalorisation de quartiers importants de la ville et parce qu'il engage un projet de construction de logements sociaux dans l'ensemble de l'agglomération. Ce programme est un volet important du PLH.

4. L'élaboration du PLH

4. L'élaboration du PLH

La délibération du Conseil Communautaire du 18 mai 2006 a engagé la procédure d'élaboration d'un nouveau PLH, faisant suite à celui adopté en mars 2002.

La procédure d'élaboration d'un PLH prévoit un « Porté à connaissance » de l'Etat. Ce document a été transmis à la CAB en septembre 2006 et présente les informations utiles et les objectifs locaux à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements.

La délibération du 14 décembre 2006 a précisé les modalités d'association des personnes morales à l'élaboration du programme. La CAB est allée au-delà et a systématiquement associé les acteurs locaux à la démarche d'élaboration, tant pour tirer parti de l'expérience et du vécu de chacun que pour créer une dynamique de partenariat autour du PLH.

> Au sein de la CAB, une commission d'élaboration

Chargée de suivre l'élaboration du PLH, cette commission, à laquelle ont participé les services de l'Etat, s'est réunie les 28 juin 2006, 29 août 2006, 3 octobre 2006, 30 novembre 2006, 7 février 2007, 22 mars 2007 et 11 avril 2007.

> Trois groupes de travail thématiques et techniques

Ils ont été constitués et se sont réunis deux fois pour réagir aux éléments de diagnostic, apporter des précisions sur les actions en cours, formuler des propositions :

- *Favoriser l'offre locative* : 10 janvier 2007 et 13 février 2007
- *Favoriser l'offre en accession* : 16 janvier 2007 et 21 février 2007
- *Prendre en compte les besoins des publics spécifiques* : 24 janvier et 15 mars 2007

> L'association des acteurs locaux

Le PLH se veut être un document partagé par tous : l'association des différents partenaires a guidé son élaboration. Ainsi, plusieurs catégories de partenaires ont été associées à la démarche et ont participé aux trois groupes de travail constitués :

- **L'Etat**, composante majeure de la commission d'élaboration et des groupes de travail,
- **Les personnes morales** : Conseil régional de Franche-Comté, Conseil Général du Territoire de Belfort, Caisse des Dépôts et Consignations, Caisse d'Allocations Familiales, Territoire Habitat, Néolia, Logissim 1% Franche-Comté, l'Union Sociale pour l'Habitat de Franche-Comté, l'AUTB,
- **Les partenaires** dont l'expérience et les connaissances ont bénéficié au travail des groupes thématiques et à la réalisation du diagnostic : les communes de la CAB, des promoteurs privés, des représentants des associations de locataires et propriétaires, la DDASS...

> Des entretiens avec l'ensemble des maires

La nature souvent très statistique du diagnostic a été complétée par des contacts directs avec les maires ou leurs adjoints. Les entretiens ont été menés entre novembre 2006 et janvier 2007. Ces entretiens ont été riches. Il est important d'en souligner les principaux points. La question de l'habitat est au cœur des préoccupations communales : c'est un thème primordial dans la vie des communes.

5. Synthèse des rencontres avec les maires de la CAB

On distinguera d'abord des différences liées à la nature urbaine ou périurbaine des communes. Par ailleurs, un certain nombre de constantes apparaissent.

5.1. Le contraste urbain/périurbain

Les communes de la CAB ont toutes une identité et des spécificités propres. Leur développement ne suit pas un même schéma.

Certaines communes se sont développées essentiellement par de l'habitat diffus ou pavillonnaire, et ce au fil des demandes individuelles. Pour d'autres communes, ce sont les opérations d'aménagement (ZAC, lotissement communal, encouragement à la construction de logements locatifs, de logements pour personnes âgées) qui ont guidé leur développement.

> Dans l'espace urbain

Dans l'espace urbain, les problématiques de rénovation et de réhabilitation du bâti existant ont été soulevées. Une intervention sur le parc existant afin de le conforter et le valoriser semble nécessaire pour beaucoup d'élus. La notion de quartier a beaucoup d'importance. Chaque quartier a sa personnalité : il faut pouvoir intervenir pour éviter la dégradation de leurs espaces publics, de leurs équipements, de leur image.

La politique de renouvellement urbain, sans cesse relancée dans les ZUS, constitue toujours un lourd chantier. Cependant, au-delà des ZUS, l'ensemble du parc social ancien justifie une réelle attention.

Les communes urbaines ont aussi des projets deancements d'opérations d'urbanisme remarquables par leur ampleur ou par leur ambition en termes de mixité des statuts d'occupations et de qualité environnementale. Ces opérations participeront pleinement à l'attractivité résidentielle de l'agglomération.

5. Synthèse des rencontres avec les maires de la CAB

> Les communes périurbaines

Les communes périurbaines ou rurales, sont fréquemment sollicitées par de nouveaux arrivants potentiels ; elles enregistrent ainsi des demandes régulières de terrains, le plus souvent pour de la construction individuelle diffuse.

Parmi les principaux facteurs qui expliquent l'installation des nouveaux arrivants dans la commune, on trouve :

- l'environnement, le cadre, la localisation de la commune,
- la proximité des infrastructures de communication, des centres urbains et des pôles d'emplois,
- la recherche de terrain disponible,
- les services à la population présents dans la commune : écoles et activités périscolaires (garderie, cantine), loisirs, etc.

Les communes périurbaines ont aussi des préoccupations patrimoniales au regard de leur bâti traditionnel qu'il est difficile de conserver ou de réhabiliter sans perte d'identité.

5.2. Les préoccupations partagées

> L'utilité du parc locatif en général et du parc locatif social, en particulier

Dans un contexte de vieillissement de la population (et notamment de celle des quartiers pavillonnaires), les élus rencontrés considèrent, de façon générale, l'habitat locatif comme un moyen :

- de renouveler leur population,
- de permettre aux jeunes de la commune d'y rester s'ils le souhaitent : les jeunes décohabitants n'ont en effet pas tous les moyens d'accéder à la propriété.

Ce renouvellement de la population est très souvent associé au fonctionnement des équipements présents dans la commune (notamment les écoles).

> Un manque d'outils pour maîtriser le développement

Les fluctuations démographiques : l'ensemble des communes rencontrées souhaitent pouvoir mieux maîtriser leur développement. En effet, un gain important de population dans un temps court, ou au contraire une période de dépopulation, engendrent des difficultés auxquelles les communes doivent faire face.

Les documents d'urbanisme : ils sont parfois inadaptés et ne permettent pas de répondre aux demandes actuelles. Certains documents, anciens, limitent par exemple la hauteur maximale des constructions : l'habitat collectif (pour du locatif ou de l'accession) ne peut, de fait, être développé. La diversification de l'offre de logements est donc freinée.

5. Synthèse des rencontres avec les maires de la CAB

La maîtrise foncière : le Droit de Préemption Urbain (DPU) est peu utilisé (dans les plus petites communes notamment), faute de moyens financiers mais aussi techniques. La décision d'engager une préemption doit être prise dans les deux mois suivants la réception de la déclaration d'intention d'aliéner. Cette réactivité ainsi que la capacité d'évaluer l'opportunité de préempter ou non sont nécessaires et expliquent en partie le fait que le DPU soit peu utilisé.

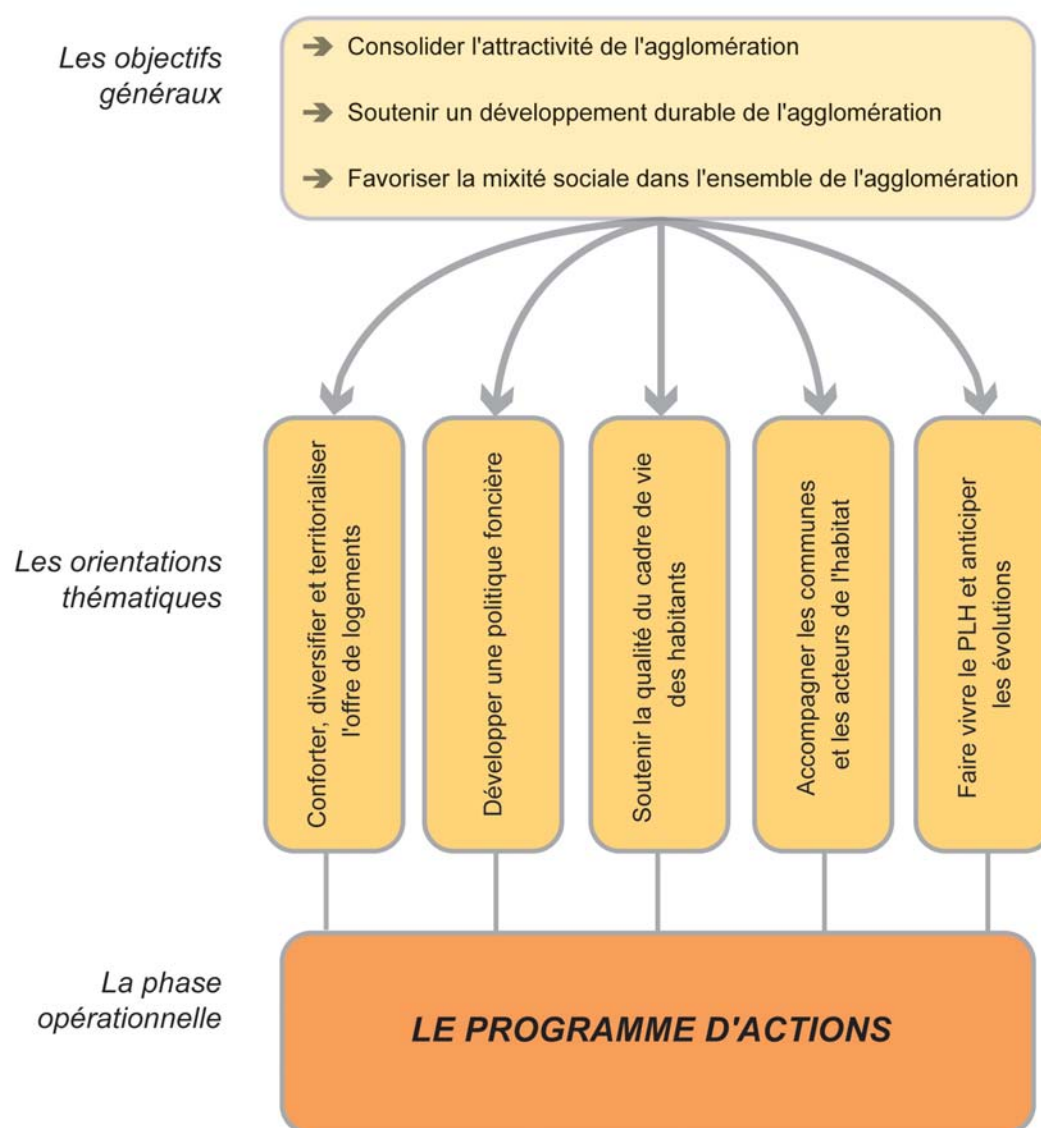
Mieux négocier avec les porteurs de projets : face aux opérateurs ou lotisseurs privés souhaitant développer une opération, les communes réagissent différemment : certaines entament des négociations avec l'opérateur pour que le projet réponde aux attentes et exigences de la commune, d'autres au contraire, n'interviennent pas dans la définition du projet.

L'impact des grandes infrastructures : la volonté de maîtrise fait aussi écho à la présence de grands projets, en particulier dans le sud de l'agglomération. Ces projets (site médian du CHBM, gare TGV Rhin-Rhône...) ont déjà des répercussions directes -notamment en termes d'habitat- sur les communes. En effet, particuliers et professionnels de l'habitat anticipent déjà l'installation de ces grands équipements et développent des stratégies pour s'en rapprocher (dépôts de permis de lotir, de construire...).

6. L'essentiel du projet

6. L'essentiel du projet

Trois objectifs généraux et cinq grandes orientations thématiques ont guidé l'élaboration du PLH de l'agglomération belfortaine.



L'arrêt du projet de PLH et le déroulement de la procédure :

