



## PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT

Co-élaboré par l'Etat et le Département de la Gironde

### Les orientations cadre du PDH

*Octobre 2013*

## ***Les orientations cadre du PDH***

### **Défi 1 - Le logement pour tous, le défi majeur du PDH**

- 1- Détendre, produire mieux
- 2- Requalifier l'habitat existant : une priorité à reconnaître et partager
- 3- Accompagner les parcours résidentiels

### **Défi 2 - Mettre en œuvre une stratégie habitat qui s'appuie et qui affirme l'organisation polycentrique de la Gironde**

- 1- Faire face en priorité à l'intensité des besoins des secteurs en tension et engager des réponses qualifiantes pour soutenir l'armature girondine
- 2- Promouvoir la géographie préférentielle des territoires comme socle du PDH

### **Défi 3 – La mise en capacité à agir des acteurs et des collectivités**

- 1 - Organiser, animer des réseaux locaux de l'habitat pour accroître l'opérationnalité du PDH
- 2 - Partager les priorités de l'action publique dans le cadre d'approches contractualisées

# Défi 1 - Le logement pour tous

## - le défi majeur du PDH

La Gironde est un territoire attractif : chaque année, elle gagne près de 14 000 habitants et ce rythme d'accueil ne devrait pas flétrir à l'avenir. Le dynamisme de l'agglomération centrale est un fort vecteur de développement, même s'il n'est pas le seul moteur de cette attractivité des territoires girondins. Les 2/3 des gains démographiques de la Gironde se situent aujourd'hui hors du périmètre de la Communauté Urbaine de Bordeaux : la plupart des composantes du département gagnent de la population, à des rythmes différents.

Pourtant, le modèle de développement de l'habitat est à l'épreuve et en crise face à l'intensification de la pression foncière et immobilière. Celle-ci s'est considérablement accrue et élargie ces dernières années : une large partie des territoires girondins sont en tension tandis qu'ils sont de plus en de plus associés aux dynamiques de la métropole bordelaise.

### 1- Détendre, produire mieux

Face à la rareté des offres accessibles, les ménages subissent cette situation de crise. Ces dix dernières années, la pression sur les prix s'est intensifiée dans la plupart des marchés du logement. Les sommes dépensées pour se loger ont fortement augmenté, en locatif comme en accession, que l'on considère les terrains à bâtir, les appartements ou les maisons individuelles. Les effets de ces tensions sont connus et ont été particulièrement mis en évidence lors du diagnostic du PDH : vulnérabilités croissantes des publics face au taux d'effort qu'il faut consentir pour se loger et pour faire face aux charges contraintes associées (mobilité...), parcours résidentiels subis, expérience de la galère pour les plus modestes au regard de la pénurie des offres accessibles et bien situées, sélectivité et spécialisation de plus en plus marquée des territoires ... Dans le même temps, les parcours résidentiels et les rapports au logement changent : ils évoluent et certains sont volatils à mesure que la situation des ménages change, ils ont du mal à être pris en compte dans le jeu de tension des marchés du logement. C'est pourquoi de nouvelles réponses, plus adaptées et réactives sont à composer.

*En 10 ans, les prix foncier et immobiliers ont été multipliés entre 2 et 3 fois*

*En Gironde plus d'1 allocataire du parc privé sur 5 consacre plus de 39% des ses ressources (AL comprise) pour son loyer*

*En secteur tendu, 10% des girondins peuvent prétendre développer un projet de première-accession dans le neuf/ 30% des girondins peuvent accéder au marché locatif privé*

## ■ **Des réponses collectives pour des réponses abordables**

Le PDH vise à mobiliser l'action de tous autour de cette priorité : le développement des réponses sociales, en locatif comme en accession. Il entend surtout promouvoir une production d'ensemble de qualité : abordable, accessible, adaptée pour toutes les catégories de la population. Cette question ne se réduit pas au type de financement. La capacité à agencer des solutions performantes et efficientes fait appel à une action conjointe : communes, intercommunalités, opérateurs ont un rôle déterminant à jouer pour participer à l'accomplissement de cet objectif de « produire mieux ». **Les leviers sont à mobiliser à tous les stades, à tous les étages : conditions de mobilisation du foncier, maîtrise des coûts de construction, maîtrise des charges et des frais associés à l'usage du logement, valorisation des localisations permettant de bénéficier des avantages de la proximité et d'une bonne accessibilité aux services, mutualisations de services...** En ce sens, le PDH prône une stratégie d'ensemble dont l'opérationnalité repose sur l'implication, le concours et les contributions de chacun.

¼ des 103 500 ménages pauvres de Gironde vit à Bordeaux

Des coûts de production autour de 1500€/m<sup>2</sup>

Des prix de vente autours de 3500€/m<sup>2</sup>

## ■ **Des réponses diversifiées**

Le développement du logement locatif social ne peut constituer le seul vecteur de la promotion des réponses logement, même si le retard à combler est là prioritaire. Il représente le besoin le plus criant et sa concrétisation nécessite de mobiliser les énergies et les volontés. L'accession représente l'autre composante stratégique des réponses : le manque d'offres abordables et les carences du fonctionnement du marché aboutissent à la spécialisation des territoires, à des parcours résidentiels et des situations d'habiter contraintes, exposant les ménages à des vulnérabilités multiples. Le chemin de l'accession sociale est notamment à retrouver et le PDH entend soutenir l'émergence de nouvelles solutions logement diversifiées, mixtes, concourant à la diversité sociale et à la mixité générationnelle.

En 2011, la Gironde compte 83 324 logements HLM soit 13% des résidences principales. 64 908 se situent sur la CUB soit 19% des résidences principales

En 2011, en Gironde, 40% des locataires du parc privé ont des ressources inférieures à 60% des plafonds HLM

## **2-Requalifier l'habitat existant : une priorité à reconnaître et partager**

Les difficultés à être mobile dans des contextes de forte tension du marché du logement obligent souvent nombre de ménages à endurer le mal logement ou à subir les contraintes du manque de performance énergétique du bâti. Dans les secteurs du département les moins en tension, le fonctionnement des marchés du logement permet de mobiliser des réponses, mais souvent au prix de la mauvaise qualité, ce qui s'avère préjudiciable à terme pour les parcours des ménages.

Les carences d'un habitat déqualifié, peu économique en charge, les risques de dévalorisation et d'obsolescence des ensembles résidentiels sont à réduire ou à anticiper tant leurs effets sont problématiques : amplification des difficultés des ménages, concentration des situations de précarité et de pauvreté, spécialisation des parcs de logement ...

*« on trouve vite de mauvaises solutions »,*

Le reclassement de l'habitat ancien et la promotion de la rénovation énergétique de l'habitat sont des enjeux majeurs qui **concernent l'habitat privé** - les propriétaires occupants et les locataires - **comme l'habitat public** sur l'ensemble des territoires girondins.

## **3-Accompagner les parcours résidentiels**

Le développement des réponses logement pour tous invite à porter l'accent sur les plus fragiles. La stratégie départementale de l'habitat s'attache à « ne laisser personne au bord de la route » et à sécuriser les parcours des publics les plus vulnérables. Le maillage du territoire girondin en solution de logement d'urgence et d'hébergement temporaire en est une composante essentielle. Cette ambition se décline dans le cadre du PDALPD, à travers les outils qu'il a mis en place et les dispositifs qui lui sont intégrés comme le Schéma d'Accueil des Gens du Voyage ou le Plan Départemental d'Accueil d'Hébergement et d'Insertion. Elle demande à être prolongée et déclinée à l'égard des publics jeunes, les personnes âgées et handicapées.

### **▪ Territorialisation des leviers du PDALPD**

Le PDH entend contribuer à la territorialisation de l'action. En cela elle est l'occasion de nouer un partenariat social de proximité où l'ensemble des acteurs de la chaîne du logement contribuent à la mise en œuvre de solutions qualitatives.

Ainsi, les formes d'accompagnement dans et vers le logement des publics pourraient être adaptées, en particulier en milieu rural, où la couverture des

besoins et les cadres d'action proposés par les dispositifs d'offre accompagnée sont à l'épreuve. La prise en compte des problématiques des publics suppose en effet une grande adaptabilité des modes et des leviers d'intervention, mais aussi de prendre appui sur des liens de proximité forts. Le PDH entend explorer de nouveaux modes de prise en compte des besoins, fondés sur la recherche de souplesse, à travers un accompagnement pouvant s'adresser à une pluralité de publics, permettant d'offrir de nouvelles marges pour adapter les solutions. Sur un autre registre, la prise en compte et l'accompagnement de la demande sociale mériterait d'être simplifiée et personnalisée.

## ■ ***Sécurisation des parcours résidentiels : de nouvelles priorités à prendre en compte***

Le PDH a souligné l'intérêt de mieux se saisir des difficultés qui entravent la mobilité de certains publics en mettant l'accent sur :

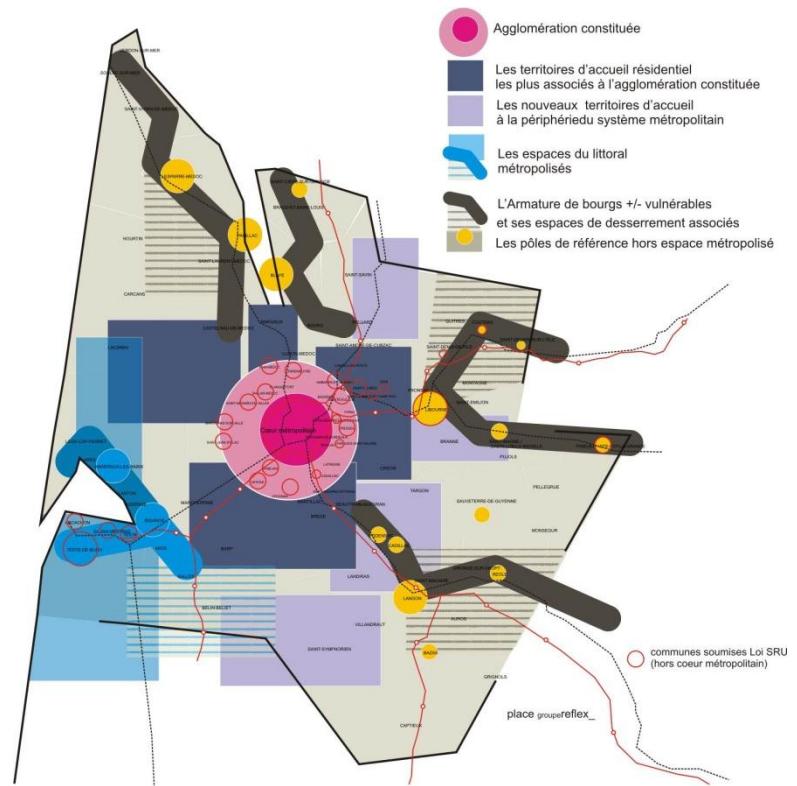
- **Le déploiement de solutions logement temporaires en direction des jeunes.** De telles offres transitoires permettent aux jeunes de prévenir ou éviter des décrochages, de « garder la tête hors de l'eau », « se poser » ou se rétablir à la suite de situations de rupture. C'est pourquoi, le PDH met en avant la nécessité de promouvoir des réponses agencées au regard des enjeux de mobilité des jeunes **dans et entre les territoires**. Ce principe invite à mobiliser les acteurs ressources et ceux des territoires pour envisager comment développer des offres à la fois souples et complémentaires.
- **La sédentarisation dans de mauvaises conditions des gens du voyage**, au regard du nombre et de la diversité des situations problématiques qui peuvent être repérées en Gironde. Le point dur porte ici moins sur l'identification des besoins et des situations critiques que sur la capacité à développer et faire aboutir des réponses concrètes sur le terrain. Il s'agit de prendre davantage appui sur les acquis, sur l'expérience et sur les méthodes de l'ingénierie qui s'est affirmée au fil du temps en Gironde pour faire naître et développer des démarches de projet adaptées aux besoins des publics, qui recueillent leur adhésion et fassent l'objet d'acceptabilité par l'ensemble des acteurs des territoires. Il s'agit également de soutenir et sécuriser les maires dans la conduite de ces processus. Le PDH entend développer une stratégie départementale visant à accompagner les initiatives et les projets des territoires, faire prendre en compte l'enjeu de la sédentarisation au sein des projets locaux de l'habitat.
- **L'anticipation des enjeux associés au vieillissement à venir de la population girondine, et ceux liés aux handicaps**, qui invite de promouvoir des réponses attractives et abordables donnant sens à l'autonomie et au maintien à domicile.

## Défi 2 - Mettre en œuvre une stratégie habitat qui s'appuie et qui affirme l'organisation polycentrique de la Gironde

La dynamique embrasse de plus en plus de territoires, bien au-delà des limites de la Communauté Urbaine de Bordeaux et de ses espaces proches : la polarisation exercée par le cœur métropolitain s'affirme, tandis que dans le même temps la diffusion urbaine s'amplifie, portée par l'élargissement des mobilités, la dissociation entre le lieu de travail et le lieu de résidence, les stratégies des ménages, celles des acteurs ... Le diagnostic du PDH en a rappelé les contre performances: hyper consommations foncières, dépendance face à la mobilité, problèmes de pollution, de nuisances, sélectivité des territoires, spécialisation sociale, parcours résidentiels subis...

Aujourd’hui, l’ensemble des territoires girondins - dans leurs diversités - sont confrontés à des enjeux majeurs

- L'augmentation des parcours résidentiels contraints et la concentration des situations de mal logement au cœur du système métropolitain,
  - la sélectivité accrue des territoires de développement du système métropolitain et celui du Bassin d'Arcachon,
  - l'affirmation de la spécialisation résidentielle et la vulnérabilité des parcours logement dans les espaces éloignés, à la périphérie du système métropolitain,
  - la confirmation des situations de précarité dans l'arc de pauvreté girondin,
  - la déstabilisation et la fragilisation de l'armature des bourgs et villes structurantes de l'espace départemental



La territorialisation de l'action sur l'habitat s'inscrit alors dans une stratégie départementale d'ensemble qui **exige une approche ajustée à la réalité et à l'intensité des difficultés de chacun des territoires girondins.**

Les SCoT en cours ou approuvés couvrent la totalité du territoire girondin. Ils affirment l'organisation polycentrique de la Gironde autour de sa métropole. C'est dans ce cadre que le PDH visera à agir sur les facteurs qui font naître les tensions, à revenir sur déficits, les décrochages en considérant les interdépendances entre les territoires, les besoins non ou mal couverts par les fonctionnements des marchés du logement, les déséquilibres de l'habitat.

## **1-Répondre en priorité à l'intensité des besoins des secteurs en tension et engager des réponses qualifiantes pour soutenir l'armature girondine**

L'approche qualitative des enjeux habitat mise en avant dans le diagnostic montre que les besoins sont manifestes dans la plupart des territoires de Gironde. Partout présents, ils sont néanmoins largement gradués et s'expriment avec des intensités différentes sur le plan quantitatif. Ils renvoient à des modes et des formes d'actions différencierées et graduées : « on n'intervient pas de la même manière» selon les territoires, les contextes urbains et sociaux. Aussi, le PDH considère comme prioritaire :

- la prise en compte de la zone tendue, cela à travers un effort de production et la mobilisation d'offres nouvelles de logement. L'enjeu est le rattrapage des déficits et l'accompagnement du développement.
- le déploiement de nouvelles réponses habitat permettant de consolider l'armature des villes et des bourgs.

### **▪ *Rattrapage et développement***

Les besoins sont sans équivoque : l'agglomération centrale et ses territoires associés, le secteur du bassin d'Arcachon sont non seulement **en surchauffe mais ils doivent faire face à des déficits structurels notamment de logements sociaux. Dans ces espaces, il s'agit de soutenir la production de logement diversifiée** pour encourager les acteurs de l'habitat à :

- répondre aux objectifs renforcés (nouveaux seuils de l'article 55 de la loi SRU...) de ratrappage des déficits. Ils passent de 16 000 logements sur 29 communes à 31 000 sur 34 communes<sup>1</sup>,
- accompagner le développement des territoires de Gironde sous pression (agglomération millionnaire...) et orienter la programmation tout en prenant soin des conditionnalités selon les types des opérations (opportunité, qualité urbaine, types de logements, loyers et charges annexes, espaces associés, modalités d'attribution...).

#### ■ ***Prévention, réparation, anticipation***

Dans les zones moins tendues ou détendues, **la demande est plus étroite mais reste sélective**. Le développement d'une nouvelle offre commande une **approche ciblée et qualitative**, au risque sinon que les réponses ne ratent leurs cibles. **L'action sur le parc privé est ici essentielle**. L'obsolescence des produits habitat, les problématiques d'amélioration du parc ancien, la lutte contre le logement indécent et la précarité énergétique sont des questions majeures. Elles commandent de poursuivre, d'approfondir, d'intensifier et de renouveler les dispositifs d'action sur le parc privé. Pour autant l'action sur l'habitat ne peut être renvoyée au seul traitement du parc privé.

Au-delà des logements de plus ou moins bonne qualité c'est la question de la **requalification des bourgs** et notamment de leurs centres qui se pose. Certains immeubles et parfois des îlots entiers des coeurs des centres anciens abritent la spécialisation sociale et le mal logement. La remise en scène de l'habitat et le développement d'une offre abordable et diversifiée de logements constituent ici des gisements et des potentiels à valoriser. Ils sont de nature à offrir des solutions utiles et attractives à de nombreux publics (jeunes, familles, personnes âgées, personnes handicapées...) qui pourraient bénéficier notamment de la proximité des services, des aménités, des fonctions urbaines et des moyens d'accès à la mobilité.

Afin de répondre aux niveaux d'engagements nécessaires, rendre possible les changements et s'assurer des conditions de réussite, **le PDH visera à promouvoir la montée en gamme des politiques publiques de revitalisation des bourgs, de renouvellement rural<sup>2</sup>** par l'affermissement de partenariats stratégiques associant les collectivités territoriales et les opérateurs du logement.

---

<sup>1</sup> à résidences principales constantes

<sup>2</sup> La notion de renouvellement rural s'entend par analogie au renouvellement urbain des tissus d'habitat dégradé. Il évoque aussi la nécessité d'inscrire l'action sur l'habitat dans un projet ambitieux qui dépasse les seules actions sur le logement.

## **2-La géographie préférentielle des territoires comme socle du PDH**

Le Manifeste des territoires (InterSCoT) porte l'ambition de mieux organiser l'armature urbaine girondine et d'en faire le cadre de l'équilibre d'ensemble du territoire départemental. Ce projet d'une armature polycentrique autour de la métropole permet de développer des réponses habitat tirant parti de la proximité de services, de l'organisation des corridors de mobilité, des pôles d'emploi. Il invite ainsi à prendre appui sur une géographie préférentielle susceptible d'apporter des réponses de qualité au bénéfice des ménages et de la cohésion des territoires.

Le PDH participe à la mise en œuvre de cette orientation de l'InterSCoT. Ce qui passe par l'établissement d'un corps de priorités négociées s'agissant de l'action sur l'habitat :

- d'une part, « on ne peut pas faire tout partout » et il s'agit de faire valoir les territoires à enjeux prioritaires susceptibles de contribuer à la cohésion départementale,
- d'autre part, cette géographie préférentielle n'est pas exclusive : elle est complémentaire des actions à mener sur l'ensemble du département, notamment en matière d'actions sociales, d'accompagnement à la personne...

Il s'agit de partager les modalités de l'émergence de cette géographie, notamment s'agissant du développement de l'offre sociale et très sociale, de la résorption de la vacance des logements, de l'organisation à donner aux réponses pour le logement des jeunes, à la structuration de l'offre d'urgence et d'hébergement, ou encore des modalités d'accompagnement des parcours résidentiels.

**Cette géographie préférentielle est à reconnaître selon les singularités et les fonctionnements des modèles territoriaux girondins. Son affirmation relève d'une démarche de projet de territoire.**

# Défi 3 - la mise en capacité à agir des acteurs et des collectivités

## 1-Organiser et animer des réseaux locaux de l'habitat pour rendre opérationnel PDH

### ■ *La mise en œuvre du PDH : l'affaire de tous*

La mise en œuvre des priorités du PDH ne peut s'opérer sans l'implication à tous les niveaux des acteurs des territoires et la constitution d'un partenariat fort. Il s'agit de « construire des rapprochements fertiles entre la gouvernance départementale et la mobilisation des territoires » tant la question du logement, de l'habitat, des publics mobilise à la fois différentes collectivités territoriales et un panel d'acteurs agissant à des échelles très variables.

Un premier niveau d'acteurs à associer dans la mise en œuvre du PDH est celui des EPCI : la montée en gamme de leurs compétences et l'emboîtement croissant entre politique d'aménagement et politique du logement invitent à associer étroitement ces acteurs à la mise en œuvre du PDH. Leur rôle va aller en s'affirmant s'agissant de la planification urbaine intercommunale (PLUI...). Les collectivités locales constituent tout autant des acteurs à mobiliser en ce qui concerne la mise en œuvre territorialisée du PDALPD. Leur contribution s'avère nécessaire pour la qualification et la prise en compte des besoins, la mise en œuvre de solutions locales adaptées, l'impulsion de réponses innovantes. L'établissement de liens forts avec les communes avec le concours actif des Maires est aussi un gage de réussite.

A l'évidence, l'action publique suppose la combinaison d'actions et de partenariats avec son corollaire que sont la coopération et la coordination, la recherche d'une efficacité collective. De ce point de vue, le PDH souhaite privilégier et soutenir les initiatives et expériences qui participent à l'affirmation, à la mise en avant d'une culture partagée de l'habitat.

### ■ *L'animation et la coordination des réseaux locaux de l'habitat*

Nombre d'initiatives et d'actions initiées par les acteurs et les collectivités se côtoient. Elles trouvent leurs fondements au gré des histoires et des initiatives locales. Elles permettent parfois de se saisir de problématiques qui ne pourraient être traitées ou prises en compte à des échelles trop vastes. Elles peuvent contribuer efficacement à la mobilisation d'opérateurs et la promotion de pratiques de référence. Elles rencontrent aussi des limites qui tiennent sans doute à l'émettement des initiatives, aux modes de gouvernance ... Certaines pourraient être

dépassées via l'**animation des coopérations et la coordination des réseaux d'acteurs**. Pour l'agglomération bordelaise, l'approche interterritoriale associant CUB et péri-CUB-est de nature à dépasser les effets de frontière pour mieux appréhender les questions du logement des jeunes ou celles de l'urgence et de l'hébergement.

On ne part pas de rien et encore moins « d'une feuille blanche ». Il s'agit moins de décliner un dispositif unique, le même pour tous les territoires que de « **mettre en lien** » et **conforter les articulations, concevoir les bons agencements, cela afin d'engager une stratégie habitat territorialisée, porteuse de la mobilisation de tous**. Clairement, les territoires n'en sont pas au même niveau de prise de conscience des enjeux habitat ou de capacité opérationnelle. Ils n'expriment pas non plus les mêmes attentes. Il s'agit bien ici de consolider, organiser ou animer les réseaux de partenaires de l'habitat pour assurer la prise en compte des problématiques identifiées. **Cette question de la structuration de l'animation locale, ou encore de l'organisation de la coordination des acteurs agissant sur les territoires constitue un enjeu majeur.**

Pour le PDH, la première marche est donc de reconnaître et de s'appuyer sur ces initiatives, expériences et instances. L'intérêt est là de prendre appui sur ce qui marche pour considérer alors les conditions qui permettraient d'accomplir de nouveaux objectifs.

La seconde sera d'induire une mise en réseau pérenne des pratiques et des initiatives par la mise en œuvre d'une démarche d'animation pro-active au sein de chacun des grands territoires de la Gironde. Les clés de réussite passent par l'installation d'une coordination territoriale. La mise en œuvre des Pôles de Solidarité contribuera au développement d'une capacité opérationnelle, à l'animation des réseaux d'acteurs concernés par la promotion des réponses sociales sur les territoires.

## **2-Partager les priorités de l'action publique dans le cadre d'approches contractualisées**

Les contextes budgétaires du Conseil Général, de l'Etat, des collectivités sont de plus en plus contraints. Ils supposent une préparation au changement de modes opératoires : « dépenser moins, mais dépenser mieux ». Le mieux supposant que le PDH fasse valoir un cadre de référence solide, partagé et des modalités de travail renouvelées.

### **▪ *Une intervention indexée sur des projets de territoire***

Cette stratégie invite surtout à être davantage sélectif, à agir autour de priorités affirmées, à viser l'efficacité et l'efficience des actions, s'assurer de leurs impacts, effets d'entraînement et plus values sociales. S'écartant de toute logique de guichet, elle invite aussi à associer les efforts, à agir de manière conjointe, dans un cadre partagé. En ce sens, les cahiers de territoires du PDH sont investis de la fonction de

dégager les priorités des axes d'intervention sur l'habitat. Ils donneront un cadre consolidé territorialement à l'action publique.

- ***La prise de compétence de la Délégation des Aides à la Pierre par le Conseil Général***

Elle constitue un levier pour orienter et accompagner la mise en œuvre d'une programmation s'attachant à décliner les principes retenus s'agissant de la géographie préférentielle qui sera établie collectivement dans le cadre du PDH.

- ***Des leviers à valoriser***

Plusieurs entrées pourront être activées afin d'accroître la capacité à agir et à atteindre les résultats :

- **L'action foncière**, qu'il s'agisse d'une intervention visant à rendre le logement abordable dans les secteurs tendus, à contribuer à la mise en œuvre d'opérations structurantes de requalification des villes et des bourgs, à constituer des réserves pour préparer l'avenir, anticiper et organiser le développement de l'habitat de demain,
- **L'ingénierie opérationnelle, sociale et technique** pour aider les EPCI et les communes à faire face à la complexité des interventions et le besoin en continu d'animation des politiques locales de l'habitat, notamment s'agissant de la revitalisation des centres anciens ou de la prise en compte des besoins spécifiques,
- **La mobilisation et la coordination d'opérateurs** en capacité d'agir en partenariat étroit avec les collectivités et les acteurs de l'habitat,
- **la mutualisation des concours des collectivités et de l'Etat** pour promouvoir une action plus ample, plus efficace et plus efficiente sur de nouveaux domaines comme la renouvellement rural, où **la mise en place de fonds** permettrait de mutualiser les coûts associés aux opérations structurantes (déficit foncier des opérations de renouvellement en centre ancien hors PNRQAD...) ou de structurer la mise en place de guichets uniques de la rénovation énergétique
- **Un suivi apte à éclairer l'action et à assurer l'interpellation réciproque**