



espacité

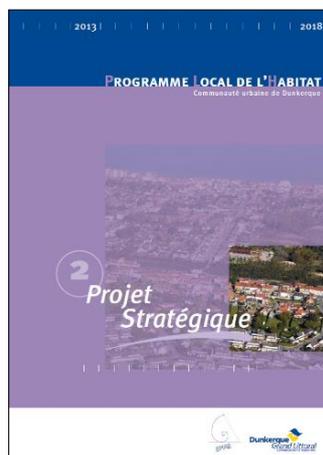
Evaluation à mi-parcours du Programme Local de l'Habitat de Dunkerque Grand Littoral

Rapport d'évaluation – SYNTHÈSE

Avril 2017



Dunkerque
Grand Littoral
COMMUNAUTE URBAINE



Contexte et objet de l'évaluation à mi-parcours

L'exercice d'évaluation à mi-parcours des programmes locaux de l'habitat a été rendu obligatoire par la Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion de mars 2009. Ce temps de recul doit permettre de :

- Faire le point sur les actions engagées et l'atteinte des objectifs fixés ;
- Mesurer les effets des actions sur le parc de logements et son occupation, ainsi que sur l'attractivité du territoire ;
- Adapter, si nécessaire, les orientations stratégiques et/ou actions pour répondre aux évolutions du territoire et de ses enjeux, et tenir compte des enseignements de la première période triennale de mise en œuvre du PLH.

Depuis l'adoption du PLH de la Communauté Urbaine de Dunkerque Grand Littoral 2013-2018, le contexte territorial a légèrement évolué (fusion des communes de Tétéghem et Coudekerque Village d'une part, de Ghyvelde et les Moères d'autre part ; changement de gouvernance) mais les grands éléments de diagnostic ayant permis la définition de la stratégie communautaire en matière d'habitat et du programme d'actions lié sont restés valables :

- Le territoire de la CUD se caractérise par une perte démographique, faible mais constante depuis une quinzaine d'années. Le déficit migratoire étant principalement responsable, la lutte contre cette érosion nécessite la reconstruction de l'attractivité du territoire et la production de logements répondant à la demande des ménages quittant le territoire aujourd'hui.
- A l'image de l'ensemble du territoire national, la CUD connaît un vieillissement accentué de sa population. Bien que connu, le phénomène nécessite un diagnostic précis des besoins, qualitatifs et quantitatifs, comme de l'offre existante afin de développer les solutions d'accueil et de maintien à domicile des personnes âgées.
- De la même façon, la diminution de la taille des ménages, notamment en cœur d'agglomération, nécessite l'adaptation de l'offre de logements, en particulier en termes de typologies.
- Enfin, les caractéristiques socio-économiques des habitants de la CUD, la prédominance de locataires du parc social et le départ des jeunes ménages âgés de 25 à 35 ans posent la question de la maîtrise des prix immobiliers pour maintenir les classes intermédiaires sur le territoire.

Synthèse de l'évaluation à mi-parcours : conclusions et perspectives

Un scénario de construction ambitieux adapté à la stratégie de reconquête d'attractivité du territoire nécessitant l'affirmation d'une politique foncière forte

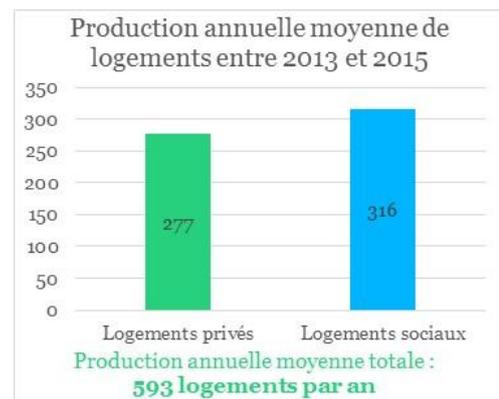
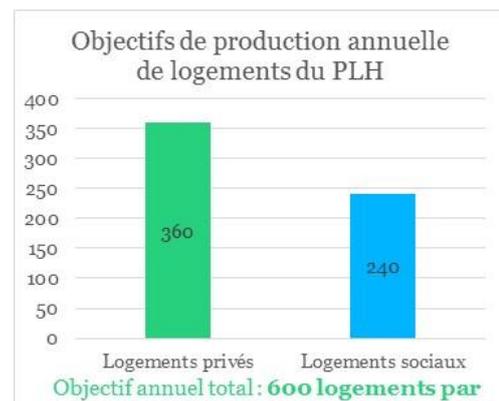
Le PLH de la CUD 2013-2018 fixe un objectif de production annuelle de 600 logements dont 240 logements sociaux, ces objectifs correspondant à un scénario de reconquête basé pour une nouvelle attractivité résidentielle, le développement de l'emploi et un changement d'image du territoire. Ce scénario de développement correspond à une ambition politique forte dépassant les projections démographiques au fil de l'eau définies par l'INSEE.

Deux principes forts caractérisent la stratégie communautaire :

- La part de logements sociaux dans la production neuve : 40% de logements locatifs sociaux dont au moins 20% de logements très sociaux (PLAI) ;
- La lutte contre l'étalement urbain avec un objectif de 2/3 de construction en renouvellement urbain contre 1/3 en extension urbaine (soit en continuité avec les espaces déjà construits).

A mi-parcours, l'objectif quantitatif global est quasiment atteint puisque 1779 logements, soit en moyenne 593 logements par an, ont été construits entre 2013 et 2016. En termes de produits, l'équilibre entre offre sociale et offre privée a en revanche été inversé puisque l'offre sociale neuve représente 53% de la production contre 40% attendus (948 logements sociaux neufs livrés entre 2013 et 2016, soit en moyenne 316 logements sociaux neufs par an).

Sur le plan territorial, l'effort de production a été diversement porté par les communes du fait de politiques communales différenciées, de possibilités foncières variables, de contraintes opérationnelles plus ou moins lourdes à dépasser (maîtrise foncière, modification du Plan de Prévention des Risques Littoraux, ...), etc. A noter que si la répartition entre renouvellement urbain et extension urbaine a été respectée, celle-ci soulève la question de l'équilibre à trouver en maîtrise de l'étalement urbain et réponse aux aspirations des ménages pour la maison individuelle.



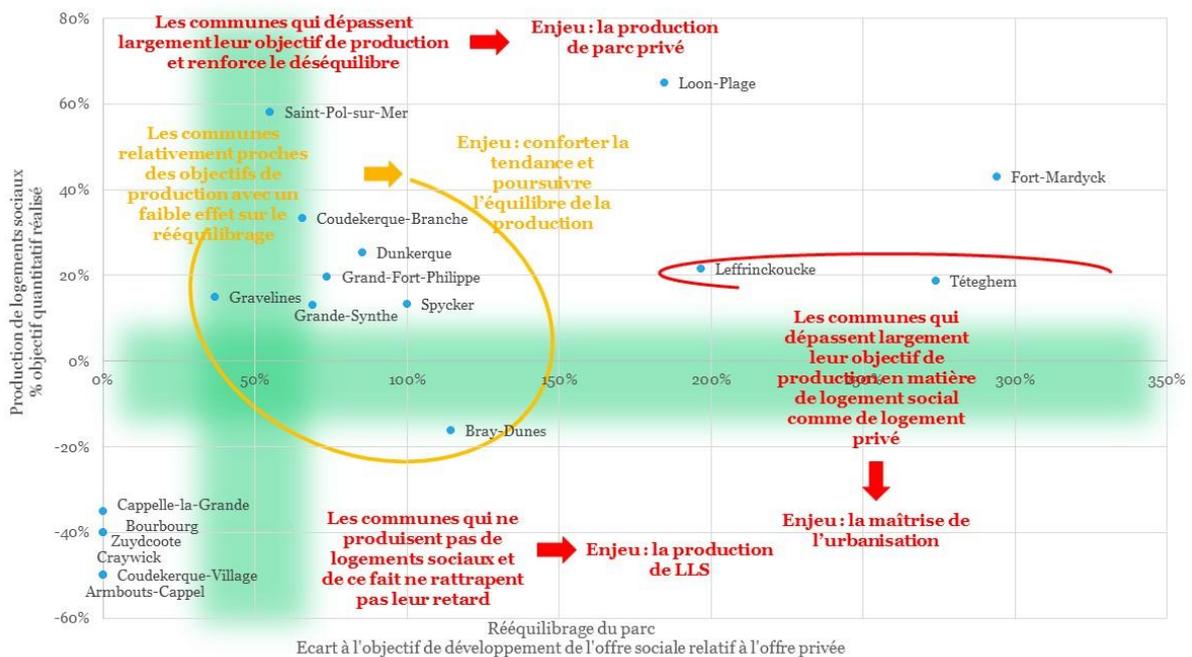
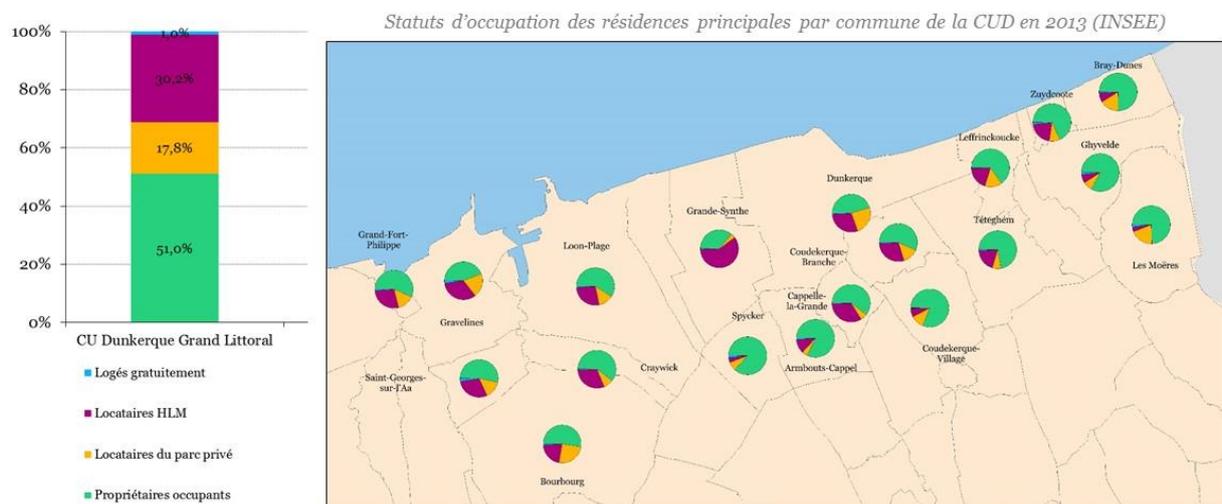
Afin de respecter les engagements du PLH en matière de production de l'offre, de maîtrise de son implantation et de limitation des coûts d'opération, l'affirmation d'une politique foncière forte est essentielle. Celle-ci a été initiée par la mise en place du nouveau plan d'action foncière 2014-2020 ; entré en vigueur au cours de cette première période triennale, ces effets sont difficiles à mesurer à ce jour. Cette politique foncière devra reposer à la fois sur la mobilisation d'outils de gestion mais aussi sur un travail d'anticipation, conditionné à la mise en place et à l'animation d'un observatoire du foncier à l'échelle communautaire.

Un rééquilibrage difficile de l'offre d'habitat social sur le territoire mais de nouveaux outils à mobiliser sur le plan territorial et social : le nouveau programme national de renouvellement urbain et la réforme des politiques d'attributions

La CUD est marquée par une répartition de l'offre sociale fortement déséquilibrée sur son territoire entre l'Ouest (fortement doté en parc social) et l'Est. Au-delà d'une ambition globale élevée en termes de production de logement social, le PLH fixe des objectifs de production à la commune visant à rééquilibrer cette répartition.

A mi-parcours de la mise en œuvre du PLH, cet objectif est, bien qu'amorcé, globalement peu suivi avec des dynamiques communales qui restent le plus souvent dans la continuité des équilibres observés :

- les communes fortement dotées continuent le plus souvent à être le lieu privilégié du développement de l'offre sociale, renforçant ainsi le déséquilibre existant ;
- les communes moins dotées restent souvent prudentes ; et ce, malgré une adhésion collective à la nécessité de produire du logement social.



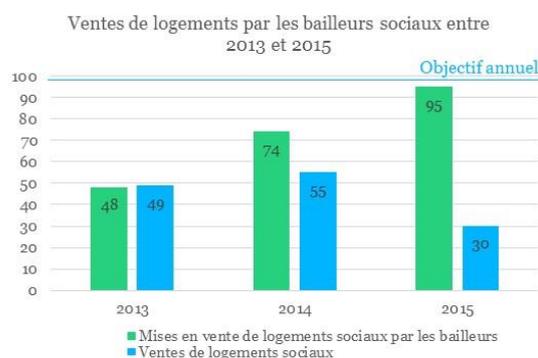
Pour beaucoup de communes incitées à développer leur parc social, des obstacles opérationnels ont dû être levés au préalable expliquant la faible production au cours de cette période triennale : une maîtrise foncière complexe, la contrainte du PPRL pour les communes littorales, le démarrage tardif d'opérations, ...

A noter que sur le territoire trois communes sont actuellement déficitaires par rapport aux objectifs fixés par la loi SRU (Bray-Dunes, Ghyvelde-Les Moères et Tétéghem-Coudekerque Village). Toutes trois ont enclenché une dynamique, s'appuyant sur une programmation cohérente et réaliste, permettant d'afficher une certaine confiance quant à leur capacité de rattrapage dans les calendriers imposés par l'Etat.

Pour la période à venir, deux leviers complémentaires au développement de droit commun de l'offre doivent être exploités en faveur du rééquilibrage de l'offre :

- La vente HLM, comme source (mesurée) de développement de parc privé au sein de communes largement dotées en parc social, ou a minima vecteur de diversification de l'offre dans les secteurs concentrant le plus de logements sociaux.

A ce stade, la dynamique reste encore très inférieure aux objectifs fixés par le PLH (45 ventes annuelles en moyenne contre 100 visées dans le PLH) et on observe une difficulté à traduire effectivement la politique de mise en vente. Ainsi en 2015, sur 95 logements sociaux mis en vente, seuls 30 ont réellement fait l'objet d'une transaction. Les organismes HLM affiche toutefois une volonté de développement du phénomène, en témoigne l'augmentation des mises en vente annuelles.



- Les nouveaux projets de renouvellement urbain et en particulier leurs volets « reconstitution de l'offre sociale démolie » étant donné que celle-ci doit désormais impérativement être menée en dehors des périmètres prioritaires de la politique de la ville et donc des quartiers rénovés. Une programmation intercommunale de l'offre reconstituée pourrait ainsi être un des leviers à mobiliser.

Enfin, au-delà de la politique de développement de l'offre, le rééquilibrage social passera également par la gestion des équilibres de peuplement via la mise en œuvre de la réforme des attributions (via la Convention intercommunale d'Attributions) permettant une meilleure répartition des ménages les plus modestes sur le territoire.

Une offre neuve à adapter sur le plan qualitatif pour répondre aux aspirations des ménages

Dans la politique de reconquête d'attractivité portée par la CUD, la nature de l'offre de logements proposée est centrale : il s'agit d'offrir un logement correspondant aux besoins et capacités financières des ménages mais aussi attractif en termes de forme urbaine et architecturale, de confort, de performance énergétique, de localisation, etc.

La CUD accompagne la construction durable et les entreprises locales ; ce double engagement en faveur de la qualité et du soutien de l'emploi local ainsi que son impact sur la qualité de l'offre produite est reconnue collectivement et devrait avoir à terme un effet sur l'attractivité du territoire.

Deux principaux enjeux sont par ailleurs au cœur des réflexions portées par la CUD et ses partenaires :

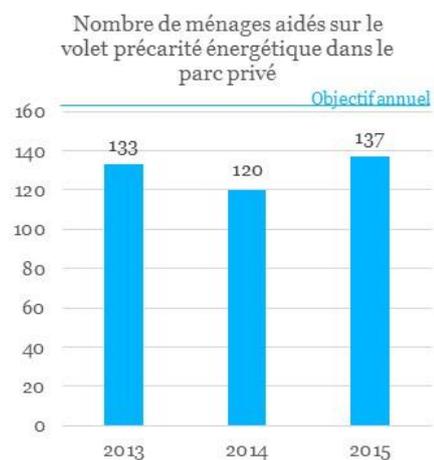
- La question de la forme urbaine et de la densité des programmes, avec une remise en cause par les opérateurs des principes de densité élevée adoptés par la CUD, lesquels auraient des impacts sur l'attractivité des logements. Ces enjeux d'aménagement du territoire font actuellement l'objet de débats dans le cadre de l'élaboration du futur PLUIHD avec un juste équilibre à trouver entre la densité porteuse d'intensité urbaine et d'économie d'espaces d'une part, et la demande de logements individuels exprimée par les habitants d'autre part. Le recours à des traitements différenciés selon les échelles pourrait être une piste de réponse : densité privilégiée dans les communes centres et aux abords des centres-bourgs dotés de services et transports, à l'inverse, possibilité de descendre le seuil en limite de terrains urbanisés et dans les tissus de village.
- Le niveau des prix de sortie des logements, notamment en accession à la propriété, avec un effort important de maîtrise de ceux-ci afin de favoriser le maintien des jeunes ménages – en particulier primo-accédants – sur le territoire.

Sur ce point, à ce stade, la nouvelle politique d'aide à l'accession à la propriété mise en place par la CUD (remboursement différé de la taxe foncière sur deux ans pour les primo-accédants dans le parc existant – et non neuf) ne peut être évaluée après moins d'un an de pratique. Un suivi fin des effets de cette politique sera essentiel afin de mesurer l'impact sur l'attractivité du territoire pour les jeunes ménages accédants.

L'amélioration de l'habitat existant comme levier d'attractivité territoriale, un engagement politique de longue date de la CUD

La politique en faveur de l'amélioration du parc privé existant se décline à travers de nombreuses actions complémentaires et bénéficie de l'un des budgets les plus importants de la politique locale de l'habitat, signe de l'engagement de la CUD. Différents dispositifs s'articulent pour traiter la performance énergétique du bâti, lutter contre les situations d'habitat dégradé et d'habitat indigne, ou encore accompagner les copropriétés dans l'amélioration du bâti comme de leur gestion.

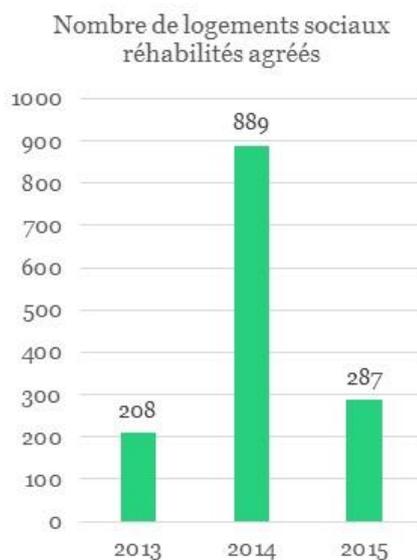
L'ensemble de ces dispositifs, inscrits au programme d'actions du PLH 2013-2018, sont mis en œuvre avec des résultats souvent proches des objectifs – ambitieux - fixés (environ 130 ménages aidés annuellement au titre du PIG Habiter mieux pour un objectif fixé à 150, 15% de logements privés ayant bénéficié de l'aide Réflexénergie depuis le lancement de l'aide en 2013 jusqu'en 2015, plus de 200 dossiers annuellement traités dans le cadre du protocole de lutte contre l'habitat indigne contre un objectif de 300, etc.). Malgré cet engagement, les impacts sur le parc privé sont difficilement mesurables du fait de la diversité des situations rencontrées, de la difficulté à toucher l'ensemble des propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et locataires, et d'une certaine méconnaissance qui subsiste.



L'enjeu pour la période triennale à venir, au-delà de la poursuite des actions engagées, est d'améliorer cette connaissance du parc privé afin de pouvoir ajuster plus finement les politiques à mener et d'optimiser l'effet levier des investissements. Pour cela, la mise en place d'un observatoire du parc privé semble une première étape incontournable pour une meilleure connaissance et une anticipation accrue.

A contrario, le parc social bénéficie d'une bonne connaissance des problématiques rencontrées facilitant le ciblage des interventions. La CUD a mis en place dans le cadre du PLH un accompagnement des bailleurs sociaux pour la réhabilitation du parc, hors projets de rénovation et renouvellement urbain qui s'est traduit par la remise à niveau de 1348 logements sur la période triennale dépassant l'objectif initial fixé à 1050 logements.

Sur le plan qualitatif, l'accent est mis sur la réhabilitation énergétique ; les objectifs très ambitieux fixés sur le PLH (atteindre le niveau BBC rénovation soit une étiquette énergétique A ou B) ne sont que partiellement atteints sans que l'engagement des bailleurs sociaux ne puissent toutefois être remis en cause au vu des améliorations constatées (plus de 75% d'étiquettes C ou mieux pour les logements réhabilités).



L'adaptation du parc aux publics spécifiques, une problématique saisie de façon partenariale et un enjeu de connaissance fine des différentes problématiques pour une réponse encore plus ajustée

Le vocable « publics spécifiques » regroupe une diversité de populations caractérisées par des besoins propres ne pouvant pas toujours être pris en compte par le parc de logements traditionnels et/ou nécessitant des adaptations de celui-ci. Sont ainsi considérés : les personnes âgées, les personnes handicapées, les jeunes, les personnes mal-logées, les personnes en situation d'hébergement d'urgence ou en foyer, les gens du voyage, ...

A l'échelle de la CUD, on note une bonne saisie partenariale de ces problématiques avec des réseaux d'accompagnement structurés entre collectivités, associations, Etat, gestionnaires et propriétaires des structures ou logements. La difficulté d'intervention réside dans la diversité des situations à traiter et des réponses à aborder nécessitant un préalable incontournable : le diagnostic précis de l'offre existante comme des besoins. Cet approfondissement de la connaissance est un des enjeux de la période triennale à venir.

Concernant les personnes âgées et en situation de handicap confrontées à des enjeux d'adaptation et d'accessibilité de leur logement, les réponses sont aujourd'hui apportées sur le territoire, le plus souvent au cas par cas. Au vu du phénomène de vieillissement de la population, amené à se conformer au fil des années, l'anticipation accrue des besoins va devenir une nécessité pour pouvoir répondre à la demande.

Concernant les jeunes, des réflexions ont déjà été engagées pour mieux appréhender les besoins et la demande. Il apparaît que l'offre spécifique est aujourd'hui suffisante, l'enjeu étant plus l'accessibilité financière du parc classique pour les ménages en début de parcours résidentiel.

Sur le territoire de la CUD, les personnes mal-logées bénéficient d'un accompagnement partenarial adapté et efficace. Sur la période à venir, la mise en place de la Convention intercommunale d'Attribution devrait favoriser une meilleure répartition territoriale de ces publics jusqu'à présent concentrés principalement dans les communes du cœur d'agglomération (Dunkerque, Grande-Synthe, Gravelines et Tétèghem) et/ou dans les quartiers prioritaires. Enfin, la vigilance porte également sur la capacité du territoire à offrir, au-delà des réponses d'urgence, des parcours résidentiels positifs dans la durée pour les ménages concernés.

La meilleure répartition des structures spécifiques concernent également l'offre en hébergement bien qu'elle réponde dans l'ensemble quantitativement aux besoins identifiés. De la même façon, les réponses apportées par le territoire à l'accueil des gens du voyage semblent aujourd'hui adaptées à la demande.

La gouvernance et l'animation

La politique communautaire de l'habitat est une politique ancienne sur le territoire de la CUD qui bénéficie de ce fait d'un bon niveau d'appropriation par les partenaires, avec toutefois un enjeu d'acculturation continue à maintenir au gré des évolutions réglementaires et des changements d'équipes. Pour asseoir cette appropriation, la traduction opérationnelle du PLH est indispensable : ainsi la mise en place et l'animation des outils prévus dans le document (ou préconisés par la présente évaluation) tels que les observatoires de l'habitat, du parc privé ou encore du foncier, ainsi que les différentes chartes partenariales permettraient de faciliter le partage d'informations et d'affiner la connaissance collective.

De la même façon, l'animation partenariale autour du PLH au-delà de ces temps obligatoires d'élaboration et d'évaluation est nécessaire et devra être réactivée dans la durée. Si la période actuelle marquée par la multiplication des réflexions partenariales autour de sujets connexes au PLH du fait d'actualités réglementaires (élaboration du PLUIHD, mise en place de la CIL et élaboration de la CIA notamment) ne favorise pas la mise en œuvre d'instances supplémentaires consacrées au PLH, dans le long terme l'activation d'une instance annuelle de partage dédiée à la fois à la restitution du bilan annuel de la mise en œuvre et au partage de réflexions stratégiques (à raison d'un sujet prioritaire par an par exemple) pourrait être le bon format.

Principaux éléments à retenir

- Un PLH ambitieux adapté à un scénario de reconquête d'attractivité du territoire pour contrer la décroissance démographique ;
- Une politique et des objectifs stratégiques partagés par l'ensemble des partenaires ;
- Des objectifs à mi-parcours saisis collectivement et dans l'ensemble atteints ;
- Une difficulté plus marquée à tenir les objectifs de rééquilibrage territorial de l'offre et social de peuplement, mais des principes validés collectivement et des leviers à mobiliser à court terme avec les évolutions réglementaires récentes (mise en place des nouveaux programmes de renouvellement urbain, mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux) ;
- Des débats plus marqués sur des problématiques à l'articulation entre habitat et aménagement du territoire (en particulier, niveau de densité souhaitée/souhaitable des projets de construction) mais qui feront l'objet de réflexions partenariales et de choix stratégiques dans le cadre de l'élaboration en cours du PLUIHD ;
- Un enjeu continu de meilleure connaissance de la demande et de l'offre, à combler par la mise en place – ou la réactivation - de plusieurs outils d'observation et études thématiques : observatoire du parc privé, observatoire du foncier, étude sur les publics spécifiques.
- Une appropriation et une dynamique partenariale à animer dans la durée en s'appuyant sur des instances dédiées régulières, à réactiver.