

**CODEV**

**TOURS METROPOLE**

**VAL DE LOIRE**

**avis**

LE PROGRAMME LOCAL DE  
L'HABITAT 2018-2024

**LE PROGRAMME  
LOCAL DE  
L'HABITAT 2018-  
2024**

Rapporteur : Patrick GAUDRAY  
avis adopté à l'unanimité

SEANCE  
PLENIERE DU  
22 juin 2017

## Contenu

SYNTHESE .....	
I. LE 3 <sup>ème</sup> PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT, UN DOCUMENT STRATEGIQUE A LA METHODE MAITRISEE .....	3
A. Le PLH 3, un document de programmation au cœur des politiques publiques métropolitaines	4
1. Rappel du cadre réglementaire .....	4
2. La politique de l'habitat de Tours Métropole, une politique rodée et outillée qui devra être mieux connue des habitants .....	5
B. Le PLH 3, un programme pour construire la ville sur la ville, et soucieux de l'implication de ses acteurs .....	9
1. Un diagnostic identifiant les points de fragilité du territoire auquel le PLH3 doit répondre.	9
2. Une politique co-construite, qui gagnerait à mieux inclure les usagers et les acteurs économiques .....	10
3. Des orientations claires redirigeant l'action et les crédits vers la requalification et le renouvellement urbain .....	11
II. QUELQUES INTERROGATIONS SUBSISTENT .....	17
A. S'assurer de l'engagement des communes, notamment déficitaires, à respecter leurs engagements de production de logements sociaux .....	19
B. Arrivée de la LGV : quelles conséquences sur le marché immobilier ? .....	20
III. POUR ALLER PLUS LOIN .....	20
A. Saisir le CODEV pour évaluation à mi-parcours et assurer un point d'étape annuel en séance plénière .....	21
B. Renforcer la communication du PLH .....	21
C. Améliorer les dispositifs d'association des habitants .....	21
D. Se doter d'objectifs en matière d'expérimentation, s'assurer de leur mise en œuvre et élargir le champ des dites expérimentations .....	23
E. Accélérer la création de l'EPF .....	25
F. Favoriser les approches de smart homes, intégrant le design et la domotique dans la conception de l'habitat, notamment pour les publics dépendants .....	26

*Le CODEV a été saisi le 6 février 2017 par le Président de Tours Métropole pour émettre un avis sur le projet de Programme Local de l'Habitat 3 ( PLH 3) renouvelant le cadre de référence de la politique locale de l'habitat pour la période 2018-2023.*

*Le projet de PLH a été présenté au Conseil métropolitain du 24 avril 2017, qui l'a approuvé à l'unanimité. Le document n'a été adressé au CODEV qu'à cette date, ne laissant, et on le regrettera que peu de temps aux représentants de la société civile pour s'approprier le document et en saisir ses enjeux.*

*Il ne s'agit pas ici d'évaluer le PLH2 mais de porter un avis sur les orientations, objectifs et moyens du PLH 3. Le CODEV a travaillé à partir des documents disponibles, dont il salue la qualité. Un document de synthèse pourrait cependant être proposé afin de rendre plus accessible la lecture d'une politique publique très complexe. En outre, il n'est pas toujours aisé de comprendre les financements dédiés aux actions.*

*Le CODEV, en formation d'atelier s'est réuni à 5 reprises entre le 11 avril et le 6 juin 2017. La composition de l'atelier, le programme de ses travaux et des auditions figure en annexe.*

## Synthèse

*Le CODEV relève la grande qualité du travail de diagnostic du PLH3 et de sa méthode d'élaboration. Répondant à un cadre réglementaire très contraignant, la méthode suivie traduit cependant une grande maturité de cette politique publique métropolitaine. Ce 3<sup>e</sup> programme de l'habitat tire les bénéfices et les enseignements des premiers programmes.*

*Document « directeur », en ce qu'il fixe un cap et préserve la maîtrise communale de développement, le PLH 3 doit faire la synthèse des projets locaux tout en se projetant sur un avenir commun plus large, garant d'une solidarité territoriale, fonctionnelle et générationnelle. Le CODEV observera cependant avec intérêt la capacité des communes à réaliser les programmes, y compris en matière de logement social, qu'elles ont déclaré vouloir réaliser pendant la durée du PLH3. La non prescriptibilité du PLH et l'assouplissement des quotas SRU de logements sociaux pouvant infléchir le volontarisme local.*

*Le PLH 2 a été très « bâtisseur ». Le PLH3 entend maintenir une ambition de construction de même nature, avec 10.000 logements neufs afin d'accueillir 21 000 habitants d'ici 2024, et faire revenir les familles en centre-ville. Cependant, le PLH3 parie sur la vitalité de la construction privée, puisqu'il réoriente massivement ses crédits vers la rénovation et la réhabilitation. En outre, il est permis de se demander si compte tenu de l'ampleur des besoins en matière de réhabilitation et notamment thermique, et notamment dans un parc privé paralysé par les règles de la copropriété, les outils et les moyens financiers du PLH seront suffisants.*

*Le CODEV a été particulièrement attentif à la façon dont la Métropole a associé les acteurs du PLH tout au long du processus et particulièrement les élus des communes membres mais observe, à l'instar des autres territoires, que les acteurs économiques et l'utilisateur, ou l'habitant, ont été peu ou mal associés. Ceci est d'autant plus vrai que les actions à mener dans le cadre du Nouveau Programme de*

*Rénovation Urbaine nécessitent, afin d'être comprises donc acceptées de ne pas passer à côté d'une concertation étroite et anticipée.*

*Ce point de fragilité en matière d'association des habitants est cependant partiellement compensé par la maîtrise des outils mis en place, qu'il s'agisse d'observatoires, et de dispositifs d'évaluation. Le projet de maison de l'Habitat pourra ainsi permettre de rapprocher l'usager-habitant des promoteurs publics et privés l'intégrant dans le cercle des acteurs de l'habitat.*

*S'agissant de l'avenir, la proposition de création d'un établissement public foncier est reçue avec beaucoup d'intérêt. Le CODEV appelant cependant la Métropole à clarifier ses intentions en matière de périmètre, de missions et de financement.*

3

*Enfin, sur ce territoire qui ne présente pas de forte tension en matière de logement, il est opportun de mobiliser la puissance publique et les acteurs de l'habitat autour de projets innovants. A cet égard, si des questions sont posées dans le présent avis, des préconisations pour aller plus loin sont émises par le CODEV.*

*Le territoire de Tours métropole ne présente pas une situation très tendue en matière de logement. C'est donc en matière d'adaptation du logement à l'évolution des besoins des habitants qu'il faut s'engager. Le CODEV formule quelques interrogations, notamment en matière de lutte contre la vacance et s'exprime contre une taxe sur la vacance et regrette que le PLH ne se montre pas plus opérationnel dans la lutte contre l'habitat insalubre. Le CODEV se félicite enfin que le PLH3 rattrape le retard en matière d'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage. Il propose en outre des pistes d'expérimentation et encourage la Métropole à se positionner sur des expérimentations en matière de smart homes alternatifs, solidaires et intergénérationnels.*

*Pour finir, le PLH étant à la croisée de plusieurs politiques publiques, le CODEV incite fortement la Métropole à mettre en place des dispositifs de suivi des projets du PLH en lien étroit avec les politiques de développement économique, de mobilité mais également avec le futur PLUI.*

## **I. LE 3<sup>ème</sup> PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT, UN DOCUMENT STRATEGIQUE A LA METHODE MAITRISEE**

## A. Le PLH 3, un document de programmation au cœur des politiques publiques métropolitaines

### 1. Rappel du cadre réglementaire

*Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.*

*L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération et les communautés communes<sup>1</sup>.*

***En vertu de l'article L. 302-1 du Code de la Construction et de l'Urbanisme, le PLH doit répondre aux besoins en logement, en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.***

*A partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires. Il précise notamment :*

- *un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés, de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion ;*
- *le nombre et les types de logements à réaliser ;*
- *les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;*
- *l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;*
- *les orientations relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme, favorisant la construction de logement.*
- *les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;*

---

<sup>1</sup> Les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants

- *la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale ;*
- *les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;*
- *les réponses à apporter aux besoins des étudiants.*

*Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur : le nombre et les types de logements à réaliser ; les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ; l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire.*

## **2. La politique de l'habitat de Tours Métropole, une politique rodée et outillée qui devra être mieux connue des habitants**

3<sup>e</sup> programme depuis la création de la Communauté d'agglomération en 2000, le PLH 3 capitalise sur l'expérience acquise tant par l'établissement public de coopération intercommunale que par ses partenaires.

Politique publique à l'articulation d'autres politiques de développement urbains comme le Schéma de cohérence territoriale, le Plan Climat Energie Territorial ou encore le Plan de Déplacements Urbains, le PLH contribue à définir l'aménagement raisonné de la Métropole, dans un cadre partenarial élargi et à améliorer le cadre de vie et les conditions d'habitat. Le PLH est par ailleurs une boîte à outils à disposition des communes et des bailleurs : mobilisation de moyens financiers substantiels<sup>2</sup>, partenariat actifs, études et recours à l'ingénierie.

Cependant, le PLH est encadré par des dispositions réglementaires très précises (voir ci-dessus), et ne peut répondre à l'ensemble des ambitions de la Métropole. En effet, document programmatique, il ne saurait contraindre les acteurs. L'enjeu est donc bien de fertiliser les politiques d'urbanisme des communes membres – le plan local d'urbanisme doit être compatible avec le PLH) et de se préparer à aborder l'urbanisme au niveau intercommunal dans le cadre des PLUi.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Délibération du 24 avril 2017 du conseil métropolitain arrêtant le projet de PLH 3 et prorogeant le PLH 2 d'un an.

<sup>3</sup> **PLUi** : Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, établit un **projet global d'urbanisme et d'aménagement** et fixe en conséquence les **règles générales d'utilisation du sol** sur le territoire considéré.

Le PLU doit permettre l'émergence d'un **projet de territoire partagé** prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (Art. L.121-1 du code de l'urbanisme). Il détermine donc les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du

**Quelques chiffres clefs sur le logement issus du PLH 3:**

Le parc est composé de **155.000** logements<sup>4</sup>, dont 56% ont plus de 40 ans  
 21% des constructions neuves sont des logements individuels, 65% des logements collectifs, 14% pour des publics cibles comme les étudiants et les personnes âgées.  
 61% de l'offre de logement se situe dans des secteurs disposant un socle de base nécessaire pour former un pôle de proximité (50% concentrés dans les 4 communes relevant de la politique de la ville)<sup>5</sup>  
 En 2015, le prix de revient en €/m<sup>2</sup> de surface utile était de 2052 €.  
 Le nombre de demandes de logements en cours était de 11.679 en 2015. On préférera parler de taux de pression. Sur le territoire, il est de 1,8.<sup>6</sup>  
 Le délai moyen d'attente était de 9,3 mois en 2015  
 Près de 8% des logements sont vacants  
 Le parc privé est composé de 33.000 logements, dont 11,5% sont qualifiés d'énergivores.  
 1760 logements ont été mis en chantier chaque année entre 2004 et 2014  
 7 logements sur 10 sont produits au sein du tissu urbain existant  
 6 résidences principales sur 10 sont des appartements  
 5 résidences principales sur 10 comptent au moins 4 pièces  
 Moins de 5 résidences principales sur 10 sont occupées par leur propriétaire  
 3 logements sur 4 sont occupés par 1 ou 2 personnes  
 60.000 logements sont situés en val inondables, et sont par ailleurs concernés par un périmètre de richesse patrimoniale

**a) Rappel des axes du PLH 2 : un PLH très « bâtisseur »**

- Le PLH 2 en cours de clôture (2011-2016, prorogé jusqu'au 31 décembre 2017)<sup>7</sup> s'inscrit dans une stratégie globale s'appuyant sur des secteurs préférentiels de développement, afin de consommer moins d'espace, de diminuer les déplacements, d'améliorer de la qualité de la vie et de lutter contre la spécialisation des territoires. A ces fins les orientations du PLH 2 étaient les suivantes :
  - ❖ Participer à l'affirmation d'un système urbain durable et attractif en articulant la planification urbaine et l'urbanisme opérationnel, en promouvant le projet urbain et le renouvellement urbain, et aider à la mobilisation foncière.
  - ❖ Consolider la cohésion urbaine et sociale en fluidifiant les parcours résidentiels, en facilitant les passerelles vers le parc privé, en prenant en compte la dépendance, en adaptant et diversifiant l'offre pour les personnes en mobilité, et en diversifiant l'offre en hébergement.

---

développement durable (en particulier par une gestion économe de l'espace) et répondant aux besoins de développement local.

<sup>4</sup> Chiffres INSEE- RP 2013

<sup>5</sup> Tours, Saint Pierre, Joué les Tours, la Riche

<sup>6</sup> Le taux de pression est défini par le décret du 5 mai 2017 modifiant l'article 55 de la Loi SRU. Le taux de pression sur la demande de logements sociaux est le ratio entre nombre de demandes et nombre d'attributions permet de déterminer les obligations SRU des communes.

<sup>7</sup> Voir annexe 2 : synthèse du PLH 2011-2016.

- ❖ Habiter en intelligence avec son milieu en facilitant la production de logements neufs de qualité, en améliorant les performances énergétiques du bâti.
  - ❖ Inciter au développement de formes urbaines adaptées et en confortant les modes d'intervention de Tour(s)plus : coordonner l'urbanisme sur le territoire de l'agglomération et en assurer l'efficacité de l'action publique.
- Les chiffres clefs du PLH 2 :
- ❖ 45 M € qui génèrent 600 M € d'investissement et concernent 5000 emplois dans le BTP.
  - ❖ Production de 9500 logements neufs et sobres dont 3500 aidés par Tour(s)plus : 2100 logements locatifs sociaux dont 40% sur les communes déficitaires au sens de la loi SRU<sup>8</sup>, et 1400 logements privés à prix abordables.
  - ❖ Réhabilitation notamment thermique de 3700 logements anciens avec l'aide de Tour(s)plus soit 1800 logements locatifs sociaux et 1900 logements privés à prix abordables.

### *b) Éléments d'évaluation du PLH 2*

La Métropole n'a pas encore procédé à l'évaluation du PLH 2, puisque celui-ci n'est pas clos.

- **Du point de vue quantitatif**, les chiffres de réalisation provisoires sont cependant connus et permettent de constater que s'agissant des logements sociaux, les dépenses prévisionnelles ont été réalisées, les objectifs de réalisation ont été atteints, voire dépassés.

On notera en premier lieu que les objectifs du PLH2 ont été fixés à 14 communes et que la Métropole en compte désormais 22. La réalisation peut donc être légitimement supérieure aux objectifs fixés. Il semble en outre que la création de logements sociaux ait été mieux répartie sur le territoire, et que les communes déficitaires au titre de la loi SRU rattrapent petit à petit leur retard.

- **Du point de vue qualitatif**, une étude confiée au Cabinet CERUR a été communiquée au CODEV. Il est nécessaire de porter à la connaissance des membres les grandes lignes de cette évaluation.

**Des ateliers ont été menés auprès d'une cinquantaine d'acteurs. Une enquête en lignes entre octobre et novembre a comptabilisé 225 réponses individuelles, et 40 ménages.** Si le panel reste faible, il permet

---

<sup>8</sup> La loi SRU impose un taux de 20% de logements sociaux

d'avoir une idée de la perception du PLH. Les principales conclusions sont les suivantes :

- ❖ Bien perçu, le PLH reste peu approprié par les acteurs et ses leviers d'action mal connus.
- ❖ Les habitants se disent satisfaits de leur cadre de vie dans une ville animée à taille humaine, offrant un équilibre entre verdure et urbanisation.
- ❖ Les aides pour accompagner l'accession à la propriété ou la rénovation des logements sont connues.
- ❖ Les habitants ont soulevé la problématique du parc existant et de l'ampleur des besoins d'intervention. Ceux-ci sont-ils et seront-ils à la hauteur des besoins actuels et futurs ?
- ❖ L'interaction entre l'habitat et les autres politiques publiques, notamment en matière de développement économique, semble perfectible. Comment en effet faire de la mixité fonctionnelle sans étroite collaboration avec les opérateurs du développement économique ?
- ❖ Comment associer davantage les habitants et les usagers ?
- ❖ On relèvera en outre que les enjeux en matière d'attractivité ne sont pas atteints car ils sont transversaux et renvoient à une stratégie foncière d'ensemble. Or, Le PLH joue un rôle de soutien à l'attractivité et au développement économique en tentant de répondre au besoin de logement des salariés. Cependant, « l'ambition affichée de maintenir des actifs sur le territoire métropolitain » n'a pas été atteint entre 2007 et 2012, les ménages d'actifs continuant de s'installer hors de Tours plus tout en y travaillant.
- ❖ La mobilité résidentielle au sein du parc locatif social fonctionne mieux depuis la mise en place de l'accord collectif<sup>9</sup>.
- ❖ On note que sans les aides mises en place, les ménages ne seraient pas en capacité financière d'engager les travaux : les moyens sont-ils à la hauteur des besoins actuels ?
- ❖ On relèvera par ailleurs que la question de la qualité du logement n'est pas perçue de la même façon par la Métropole et les habitants. Pour les ménages, la priorité va à la localisation et au prix. L'angle environnemental du PLH 2 reste ainsi éloigné des préoccupations de certains habitants plus intéressés par les questions d'usages. La proximité des commerces, services, et transport est mise en avant dans le choix résidentiel, autant

---

<sup>9</sup> Accord collectif : Contrat passé entre l'agglomération, les communes, les bailleurs sociaux, le Conseil Général... pour mettre en œuvre une politique concertée des attributions des logements locatifs sociaux à l'échelle de l'agglomération tourangelle afin d'améliorer les conditions d'accès au parc des populations les plus défavorisées, faciliter les mobilités résidentielles et garantir la mixité sociale au sein des quartiers d'habitat social. (source : [https://www.villesaucarre.fr/IMG/pdf/tours\\_plus\\_accordintercommunal2010.pdf](https://www.villesaucarre.fr/IMG/pdf/tours_plus_accordintercommunal2010.pdf))

voire plus que le prix alors que la performance énergétique est plutôt une préoccupation des élus et opérateurs.

## B. Le PLH 3, un programme pour construire la ville sur la ville, et soucieux de l'implication de ses acteurs

### 1. Un diagnostic identifiant les points de fragilité du territoire auquel le PLH3 doit répondre

**Si le territoire est attractif et offre une véritable qualité de vie, et si le marché du logement est équilibré sur notre territoire, les constats sont les suivants :**

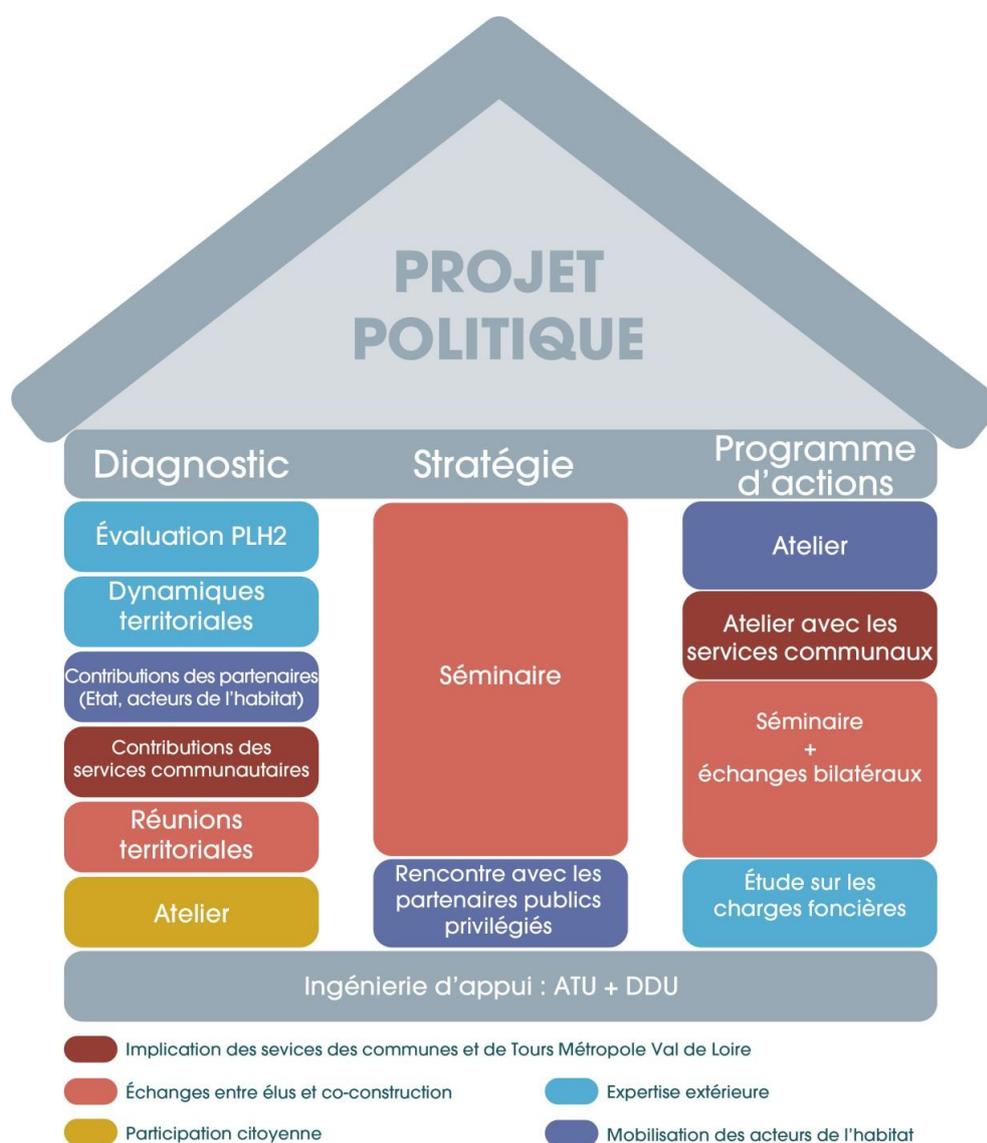
- ❖ La vitalité démographique de la Métropole de Tours est affirmée, principalement portée par un solde naturel positif<sup>10</sup> mais qui ralentit, et qui tend à s'éloigner du cœur métropolitain, en raison, notamment, d'une inadéquation constatée entre l'offre résidentielle et la demande des ménages, en termes de typologie et de prix des logements. Le prix du foncier et la moindre disponibilité de grands logements en ville pousse en effet les familles à quitter le centre -ville, pour s'établir dans des espaces périphériques plus abordables. A cela s'ajoute le fait que la métropole voit sa croissance démographique se ralentir et s'éloigner du cœur métropolitain. **On peut craindre un risque de désaffectation du parc de logements existants mais aussi du parc de logements neufs où l'on voit fleurir une offre de logements inadaptés aux besoins des familles**
- ❖ Le **desserrement des ménages** est confirmé par la baisse de la taille moyenne des ménages, l'augmentation du nombre de personnes vivant seules et le **vieillessement de la population sur place**. **En outre, le territoire est attractif pour les seniors.**
- ❖ Le parc de logements locatifs aidés est conforme aux obligations réglementaires à l'échelle de la Métropole, mais situé principalement sur les 4 communes du contrat de ville<sup>11</sup> et sur **les quartiers prioritaires qui concentrent les populations les plus modestes** du territoire. En outre, on constate **un déficit de 1600 logements sociaux sur 8 des 22 communes**. **Tout ceci contribue au risque de spécialisation de l'offre, par commune, ainsi que par type et forme d'habitat.**
- ❖ La vacance tend à augmenter au sein d'un parc de logements existants, vétustes et occupés par des ménages plus petits et plus mobiles.

<sup>10</sup> Le solde naturel positif : En démographie, le **solde naturel** ou accroissement **naturel** ou excédent **naturel** de populations est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès sur un territoire au cours d'une période. Le **solde naturel** peut donc être **positif** ou négatif.

<sup>11</sup> Tours, Saint Pierre des Corps, la Riche, Joué les Tours

- ❖ L'offre résidentielle récente bénéficie moins de la proximité des services, commerces, équipements que le parc existant. Le développement de l'habitat est soumis à des contraintes patrimoniales et naturelles et une sensibilisation accrue des ménages aux formes d'urbanisation du territoire.

## 2. Une politique co-construite, qui gagnerait à mieux inclure les usagers et les acteurs économiques



Sources : ATU.

Le tableau ci-dessus présente la méthode déclinée par Tours Métropole pour construire le PLH 3.

Les objectifs opérationnels ont été validés commune par commune, au cours de plusieurs réunions techniques et politiques conduites par Tours Métropole avec chacune des 22 communes.

On observe que si différents acteurs de la politique de l'Habitat ont été associés au diagnostic, les associations de locataires comme par exemple la Confédération Nationale du Logement n'ont pas été associées. En outre, le CODEV regrette le manque de réunions publiques d'informations dans les communes afin d'associer les habitants et les impliquer dans les choix formulés par les communes, dans la phase de concertation.

Enfin, à l'instar de ce qui est relevé dans le rapport de l'ADCF de Mars 2016 (Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : état des lieux et perspectives)<sup>12</sup>, la consultation partenariale est souvent limitée aux seuls acteurs du champ du logement, au détriment des champs connexes alors même que cet échange pourrait nourrir la compréhension du territoire, de son fonctionnement et des marchés. Les acteurs économiques et les entreprises de Tours Métropole pourraient davantage être associés à la démarche.

11

### **3. Des orientations claires redirigeant l'action et les crédits vers la requalification et le renouvellement urbain**

Le PLH3 se décline autour de 4 grands thèmes visant à rendre le droit au logement et à la ville effectif :

- L'attractivité de l'offre résidentielle
- La solidarité entre les communes et entre les publics
- La qualité de la ville et du logement
- La gouvernance partagée de l'action publique.

#### ***a) Prévoir l'avenir du territoire en confortant la vocation d'accueil résidentiel de la métropole en se dotant d'un outil de mobilisation foncière***

##### **➤ Produire 10.000 logements dont 2800 logements sociaux.**

Le projet métropolitain vise à améliorer l'attractivité de la métropole en renforçant l'offre résidentielle du territoire pour tous les publics et en particulier les familles qu'il faut faire revenir dans le cœur métropolitain. Le projet métropolitain doit en outre fonder son identité sur la diversité de ses formes urbaines.

Afin d'étoffer l'offre de logements destinées aux personnes en mobilité (mesure 1.3), d'aider à la primo-accession (mesure 3-1), ou d'inciter à la mise sur le marché de grand logements à prix maîtrisé (mesure 3-2), le PLH programme une

<sup>12</sup> <http://www.adcf.org/files/THEME-Habitat-et-logement/ADCF-EtudePLH-160414-V6.pdf>

production territorialisée de 10.000 logements sur 6 ans, dont 6000 logements abordables aidés par la Métropole.

Une dotation de 15 M€ est ainsi prévue au PLH 3 pour la construction HLM neuve. L'objectif pour la Métropole est de financer prioritairement les opérations dont l'équilibre économique est plus difficile, soit celles générant les loyers les plus faibles, en cohérence avec les orientations du PLH3 de promouvoir le logement abordable.

Les primo-accédants d'un logement neuf sont soutenus par l'abondement des crédits destinés à financer le prêt ImmO% (3,3 M€).

Sur ces 10.000 logements, et afin de renforcer les solidarités entre les communes et les publics, 2800 logements locatifs aidés seront programmés dont 1300 sur les 8 communes déficitaires au titre de la loi SRU, 1300 dans les 4 villes du contrat de ville, et 200 sur les 10 autres communes.

5,1 M€ sont consacrés à promouvoir la qualité et l'innovation du logement social (mesure 3-3) ; et 10,2M€ destinés à développer les logements pour les plus fragiles.

**Néanmoins, il est permis de s'interroger plus globalement sur cet objectif de 10.000 logements. On observe que Tours Métropole diminue cette enveloppe de 15 M € (voir schéma p.15) par rapport au PLH2 qui pourtant affichait le même objectif de création de 10.000 logements. On peut se demander si la Métropole n'en appelle davantage à la promotion immobilière, et notamment l'investissement locatif (Loi Duflot, Loi Pinel) pour prendre en charge cet objectif. Le risque est de laisser se développer des programmes de petites tailles, ce qui ne correspond pas aux besoins des familles.**

➤ **Préfigurer un outil de maîtrise foncière.**

La création d'un établissement public foncier <sup>13</sup> permet de déployer une stratégie locale d'intervention foncière lisible et dotée en moyens d'actions. (mesure 2-1)

L'EPF a pour compétence le « recyclage foncier », c'est-à-dire la maîtrise foncière, l'achat, le portage, la gestion, la remise en état des terrains (et donc sa possible dépollution), ainsi que la gestion de l'ensemble des études utiles à cette maîtrise foncière.

La préfiguration d'un EPF dans les actions innovantes du PLH3 semble unanimement admise voire soutenue par les élus<sup>14</sup>. Le PLH prévoit de consacrer une

---

<sup>13</sup> Les EPF sont aptes à procéder par acquisition à l'amiable, par expropriation ou par le droit de préemption. Ils portent ensuite les biens acquis pendant une durée prédéterminée avant de les rétrocéder à la collectivité qui en a demandé l'acquisition. Leur vocation principale est de mutualiser les moyens humains et financiers dans la gestion foncière, pour gérer à moindre coût ou avec des services plus compétents. Un EPF n'est donc ni un aménageur ni un promoteur immobilier.

enveloppe de crédits d'étude de 30.000 € pour préfigurer l'outil. Le document ne précise pas son périmètre, sa gouvernance ni son mode de financement.

➤ **Le PLH3 une boîte à outils documentée, au service de la connaissance de l'habitat**

Le recensement des différents outils d'analyse statistiques dédiés à l'observation du territoire en matière d'habitat montre une expertise certaine de la Métropole et de son Agence d'Urbanisme. On citera, relevé tout au long du document les observatoires suivants :

- observatoire du parc de logements dont le parc privé
- observatoire de la vie étudiante
- Observatoire du marché foncier et du marché immobilier, etc...

De nombreuses réflexions sont conduites avec les acteurs comme le montre le schéma p9. En outre, des plaquettes d'informations sont et seront produites sur des sujets comme l'habitat des seniors, un vade-mecum juridique relatif à l'habitat participatif, un guide des aides au logement social ou encore un référentiel pour promouvoir des espaces urbains durables.

Cette ingénierie va dans le sens des préconisations formulées par le Conseil Economique Social et Environnemental le 14 mars 2017. <sup>15</sup>

***b) Privilégier le renouvellement urbain pour moins consommer d'espace et diversifier les peuplements***

L'objectif du renouvellement urbain (on parle également de rénovation urbaine) est de transformer les quartiers en difficultés dans le cadre d'un projet urbain. Il permet de reconquérir des terrains laissés en friche, de restructurer des quartiers d'habitat social et de rétablir l'équilibre de la ville en réintroduisant de la mixité sociale. Cette responsabilité échoit sans doute autant à la Métropole qu'aux communes concernées, notamment parce que le Nouveau Programme de Rénovation Urbaine est piloté par la Métropole mais mis en œuvre par les communes. Si la population réagit diversement à l'annonce de démolitions<sup>16</sup>, rares sont les opérations de démolitions sèches. Tout l'enjeu consiste donc à assurer et améliorer la concertation avec les habitants. <sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Lors du Conseil métropolitain du 24 avril 2017, précité, les prises de parole en faveur de l'EPF ont toutes été favorables. Il reste que son périmètre et ses moyens ne sont pas prévus par le PLH qui renvoie à une étude de préfiguration.

<sup>15</sup> « Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ? ». Avis du CESE en date du 14 mars 2017. Le CESE encourage les Établissements publics de coopération intercommunale à créer et à partager des observatoires territoriaux sur ces besoins.

<sup>16</sup> NR du 12 mars 2017. Inquiétude et questionnement chez les habitants du Sanitas. Soirée de présentation du projet de renouvellement urbain et : <http://www.37degres-mag.fr/actualites/sanitas-linquietude-des-habitants/>

<sup>17</sup> Au cours des auditions réalisées par le CODEV, la Confédération Nationale du Logement a fait valoir son opposition au choix fait de procéder à la démolition de 4 bâtiments accueillant 430 logements sociaux, afin de procéder à la construction de copropriétés notamment des logements adaptés aux personnes âgées ainsi que

La question de la mixité doit être abordée non pas tant en terme de mixité sociale mais de diversité des peuplements. On peut aussi supposer que l'arrivée de nouveaux publics viendra accroître la formulation des exigences des habitants pour de nouveaux services.

**Le CODEV souscrit à cette approche, considérant que le PLH est un outil au service d'une politique de l'habitat, qu'il faut considérer comme « un mode d'organisation et de peuplement par l'homme du milieu où il vit ». Cette organisation doit pouvoir être modifiée afin d'introduire de la diversité et éviter les effets de spécialisation des quartiers. En tout état de cause, le PLH 3 prévoit dans sa mesure 7-1 de flécher 2,4M€ pour soutenir la production de logements abordables en renouvellement urbain.**

14

### *c) Mieux répondre à la demande des habitants*

#### ➤ **En favorisant la réhabilitation des parcs privés et publics**

Si la création de logements neufs reste une priorité, le PLH 3 rééquilibre les financements vers le logement existant. Cela rencontre l'attente de certains organismes HLM dans le cadre, notamment, de contributions écrites adressées à la Métropole lors de l'élaboration du PLH3 : ils ont indiqué leur souhait de voir augmenter la participation financière de TMVL à la réhabilitation du parc public, quitte, le cas échéant, à voir baisser les aides publiques pour le neuf.

Qu'il s'agisse d'accompagner les propriétaires du parc privé (mesure 7-2) et de financer des travaux d'amélioration du parc privé ancien en cas de 1ère acquisition (mesure 7-2) pour un total de 3,1M€, ou de financer les travaux d'amélioration thermique du parc public (3,6M€) ou privé (5,4M€) (mesure 9-1), le PLH3 affecte 11 M€ supplémentaire au logement existant, montrant son souci de contribuer ainsi à une amélioration de la vie des habitants.

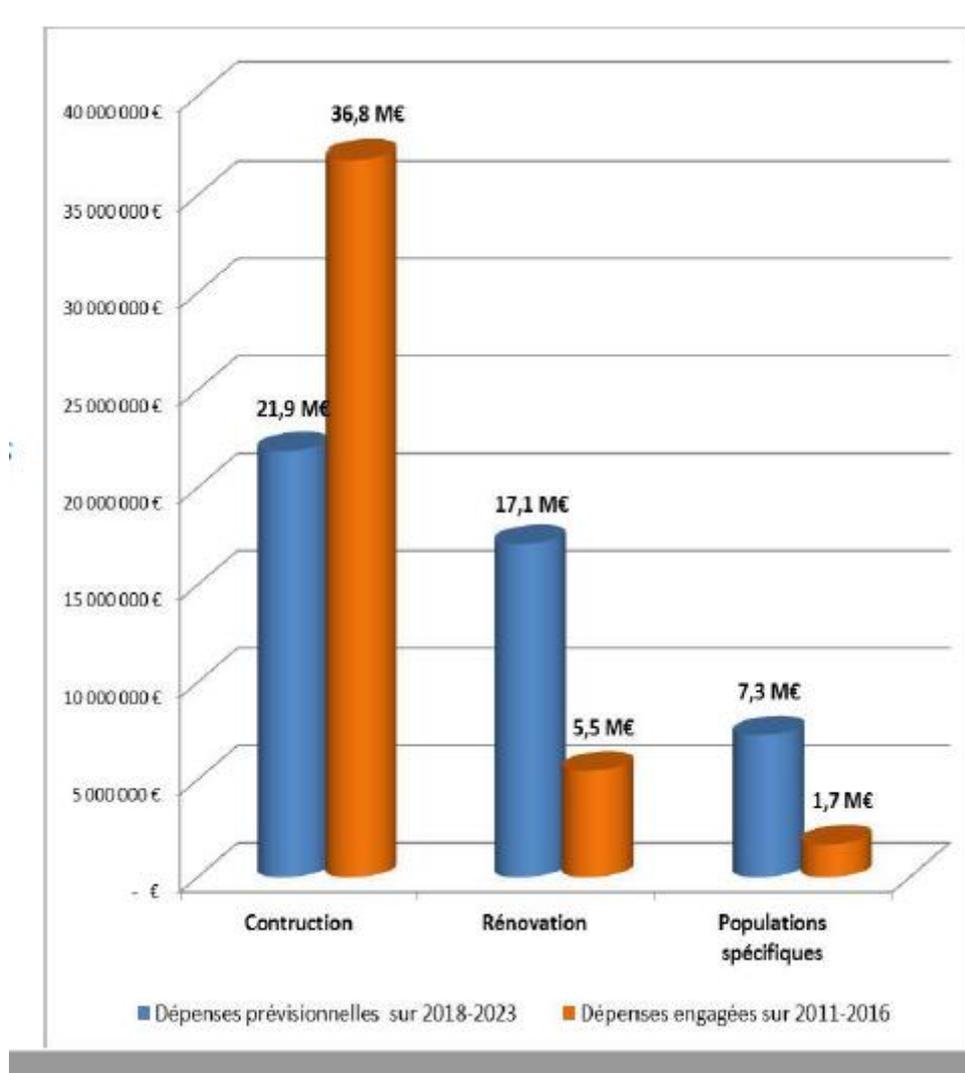
On notera que le parc social est globalement bien entretenu, notamment en matière énergétique puisque seul 11,5% du parc locatif social est considéré comme énergivore (classe D), ce qui n'est pas le cas du parc privé. L'accent est donc davantage mis sur le parc privé ancien. Ces enjeux seront un des enjeux majeurs du futur Plan Energie Climat. Les objectifs de la loi De Transition Energétique pour la Croissance Verte ambitionnent la rénovation énergétique de 500.000 logements par an en France. Le scénario Negawatt, plus volontariste, préconise lui de viser 780 000 logements par an, ce qui à l'échelle de la Métropole représenterait entre 2200 et 3400 logements rénovés par an<sup>18</sup>. Quel est l'objectif du PLH 3 ?

---

des logements étudiants. La crainte que les habitants des démolitions ne puissent se reloger dans le quartier a été soulevée. Tour(s)habitat a rappelé à cet égard l'obligation qui leur est faite pas la loi Egalité et Citoyenneté qui oblige au relogement des habitants concernés.

<sup>18</sup> Observation de l'Agence Locale de l'Energie, membre du CODEV

Par ailleurs, l'entretien du parc social ne se limite pas à la question énergétique, mais doit également prendre en compte les nuisances sonores, l'entretien des parties communes et des espaces extérieurs.



Sources : Tours Métropole. Direction du développement urbain.

➤ **En portant un soin accru à certains publics**

Il s'agit d'adapter les logements ou leur environnement aux personnes âgées ou souffrant d'un handicap mental ou physique (mesures 6-2 et 6-3), ou d'offrir une réponse adaptée aux gens du voyage. L'association SOLIHA a été entendue sur ce volet. <sup>19</sup> Les contributions de SOLIHA ont dans l'ensemble été reprises dans le PLH.

- **Les Gens du Voyage** : La récente compétence en matière de réalisation et de gestion des aires permanentes d'accueil, des aires de grands

<sup>19</sup> Audition du 16 mai 2017.

passages et des terrains familiaux locatifs<sup>20</sup> explique l'effort tout particulier fait par le PLH3 en la matière, notamment au travers de la mesure 6-4. Il s'agit de rattraper le retard pris par certaines communes (1M€) et gérer les aires existantes (4,8 M€). Sur la question particulière des Iles Noires, et la méthode suivie par la Métropole : Soliha<sup>21</sup> a proposé une maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale, reprise par la PLH 3 pour recenser les besoins, incluant ceux des familles en grande précarité sur le site des Iles Noires et définir les modalités de réalisation d'une offre adaptée.

On notera en outre que le PLH3 reprend les préconisations de SOLIHA en se donnant comme objectif d'expérimenter des opérations de sédentarisation sur des sites dédiés, en proposant notamment de l'habitat caravane et en réalisant des programmes d'habitat adapté.

- **Les personnes âgées** : le PLH 3 dans la mesure 6-2 entend favoriser le maintien à domicile, moins couteux que la construction de structures d'accueil des personnes âgées et moins couteux en matière d'aide sociale. La mesure reste incitative mais ne prévoit **pas de crédits dédiés**.
- **Les personnes souffrant d'un handicap physique ou mental**. Sur ce point, c'est dans le seul cadre du contrat de ville qu'on pourra mobiliser des crédits, c'est à dire dans les seuls quartiers prioritaires, ce qui est regrettable.

➤ **En créant une Maison de l'Habitat, guichet unique autour du logement et de l'habitat**

Le PLH prévoit une plateforme locale de rénovation de l'habitat « pour informer, sensibiliser, et accompagner les propriétaires bailleurs [et copropriété verticales et horizontales] et occupants ainsi que les professionnels de l'immobilier et du bâtiment dans la réalisation de travaux, en particulier d'amélioration énergétique ».<sup>22</sup>

Cette plate-forme préfigurera une Maison de l'habitat dont l'ambition est beaucoup plus large que ce qui a pu être observé dans d'autres territoires.<sup>23</sup> Il s'agit en de fédérer différents acteurs, sans pour autant supprimer des dispositifs existants qui ont fait leur preuve, pour informer et accompagner les démarches liées à l'habitat au sens large : autorisation d'urbanisme, amélioration de l'habitat, financement, guichet unique de la demande de logement social, etc...

<sup>20</sup> La compétence « Gens du Voyage » est précisée par la voie combinée des articles 64 et 66 la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite loi NOTRe du 7 août 2015 et la loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2016

<sup>21</sup> SOLIHA : Fédération SOLIHA, solidaires pour l'habitat.

<sup>22</sup> PLH 3. Document 3 : Le projet Habitat. P.14

<sup>23</sup> <http://maisonhabitat.caenlamer.fr/>; <http://www.orleans-metropole.fr/143/maison-de-lhabitat.htm>

Il n'existe pas d'Agence Départementale pour l'Information sur le Logement (ADIL)<sup>24</sup> en Indre et Loire. Cette absence prêche en faveur de la mise en place d'une structure fédérative dont il convient cependant d'interroger le périmètre, étant, par exemple, entendu que l'Agence locale de l'énergie<sup>25</sup> sera partiellement concernée. De la même façon, une mutualisation avec le Conseil Architecture Urbanisme et Environnement d'Indre et Loire (CAUE)<sup>26</sup> pourrait s'avérer opportune, comme l'association des acteurs comme Soliha ou les bailleurs sociaux. Enfin, la question des usages des logements réhabilités devrait être traitée par cette Maison.

## II. QUELQUES INTERROGATIONS SUBSISTENT

Renforcer la transversalité avec les autres politiques publiques sur le territoire métropolitain pour optimiser la qualité de vie

Qu'il s'agisse des documents d'urbanisme, de politique métropolitaine en matière d'espaces publics, de la politique Climat Energie de la Métropole, du schéma de développement économique du territoire, des ambitions en matière de déploiement de l'enseignement supérieur, du schéma de développement touristique notamment en matière de résidences secondaires, ou encore de politiques de mobilité, on peine à lire les outils ou lieux de croisement de ces stratégies entre elles ; les calendriers de production de ces politiques publiques ne sont pas toujours concomitants et les propositions, sans être incompatibles, ne sont pas toujours formellement convergentes. Une conférence annuelle d'harmonisation entre élus et techniciens pourrait permettre de rendre la transversalité plus lisible donc plus opérationnelle.

**S'agissant plus spécifiquement de la relation PLH- développement économique**, on suggèrera de mieux coordonner et adapter les réponses aux besoins des salariés et des entreprises : la question du logement des salariés est intimement liée au développement économique. Pour être attractif, un territoire doit proposer aux entreprises des cadres d'interventions complets (intégrant le logement social) sur la question du logement des salariés (cette question est particulièrement sensible pour les entreprises qui relocalisent des activités sur le territoire).

Par ailleurs, le développement des zones d'activités, parfois monofonctionnelles, aux limites de l'agglomération favorise le logement d'une partie des salariés en dehors de l'agglomération: les temps de parcours domicile-travail sont de plus en plus allongés, alourdissant les budgets des ménages (déplacements, garde d'enfants, etc.). Cette situation peut aller jusqu'à freiner la mobilité professionnelle de certains salariés.

**S'agissant du croisement entre le PLH et le PDU**, si la connaissance des projets de développement des communes permet de configurer le schéma de transport pour

<sup>24</sup> L'ANIL (agence nationale pour l'information sur le logement) fédère les ADIL. Agences départementales. L'ADIL la plus proche est à Blois.

<sup>25</sup> <http://www.ale37.org/>. Financée par l'Ademe, la Région Centre, le CD 37, le SIEL et Tours Métropole.

<sup>26</sup> CAUE : <http://www.caue37.fr/>

l'avenir, il reste que la situation actuelle des habitants notamment en matière de parking de leurs véhicules (automobiles ou vélos) est un sujet complexe. Les bailleurs sociaux se voient contraints de produire des parkings sans nécessairement pouvoir les louer aux locataires, préférant le parking gratuit en surface, y compris sur des emplacements non prévus à cet usage.

Cette crainte de ne pouvoir garer son ou ses véhicules en ville poussent les familles à rechercher un habitat sans contrainte à l'extérieur de la ville...

La question du parking en ville est une question qui a été soulevée par le CODEV, comme devant être appréhendée en lien avec la politique de l'Habitat. Il reste que les pratiques et les besoins des habitants peuvent varier d'un quartier à l'autre, notamment dans le centre-ville. Une connaissance fine <sup>27</sup> de la situation de chaque quartier est nécessaire. Par ailleurs, le CODEV demande si sur le parc existant, un dispositif d'aide aux copropriétés ne peut être envisagé pour l'installation de stationnement vélo et d'abris. Lille et Paris ont expérimenté cette aide. Enfin, le PLH doit être coconstruit avec les acteurs et aménageurs de l'espace public. La métropole est désormais compétente en la matière mais il ne faut pas oublier que certains espaces extérieurs relèvent du domaine privé des bailleurs.

**La transversalité entre le PLH et les PLU, et bientôt le PLUI**<sup>28</sup> doit être appréhendée de façon très fine, entre la métropole et les communes membres. On rappellera à cet égard que les PLU doivent être compatibles avec le PLH...

A cette nécessaire transversalité des politiques publiques de la métropole entre elles, s'ajoute la coordination avec les politiques publiques portées par le Département. A cet égard, le CODEV ne saurait trop recommander une meilleure collaboration avec le porteur du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes en difficulté (Pdalhpd)/Loi Besson 1990, co-élaboré par l'Etat et le département, pour les villes et les campagnes, et en concertation avec les bailleurs sociaux et les associations d'insertion des personnes en situation de précarité. Ces dernières verraient d'ailleurs dans la référence faite au Pdalhpd dans le Plh un signe de prise en compte plus marquée des populations en précarité dans la Métropole.

<sup>27</sup> Un outil de recensement existe qui peut permettre d'ajuster les nombre de parkings aux besoins des habitants. <http://map.datafrance.info/logement?coords.lat=47.38565313773037&coords.lng=0.6747579574584961&d.d1.i.d=menages-ayant-au-moins-une-voiture&d.d1.gr=iris&d.d1.y=2010&d.d1.gp=part-des-menages-disposant-d-au-moins-une-voiture&d.d1.on=1&d.d1.slug=d1&zoom=14>

<sup>28</sup> Le PLUI : [http://www.adcf.org/contenu-article?num\\_article=3059&num\\_thematique=12](http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3059&num_thematique=12)  
[http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/4P\\_Plui-BAT.pdf](http://www.adcf.org/files/THEME-Urbanisme/4P_Plui-BAT.pdf)

La communauté devient compétente en matière de «PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale» soit les POS, PAZ, PSMV, PLU, Carte communale... Après le transfert, elle peut modifier les documents applicables sur le territoire. Elle engage l'élaboration du PLUi quand elle le souhaite et au plus tard à l'occasion d'une révision d'un des PLU municipaux.

Elle peut, après accord de la commune, achever un PLU que celle-ci aurait engagé. La communauté devient compétente pour gérer le droit de préemption urbain (DPU) qui peut cependant être délégué aux communes, pour le règlement local de publicité (RLP), pour percevoir la fiscalité de l'urbanisme sous-réserve de l'accord des communes. Le maire conserve sa compétence de délivrer les autorisations et reste libre de confier ou non leur instruction à la communauté ou à une autre collectivité.

s'agissant de la vacance, le diagnostic du PLH <sup>29</sup> fait état d'un taux de vacance du logement de 7,4 %, soit 12.000 logements. Si ce taux est en légère hausse (+0,4 % entre 1999 et 2013), cette tendance est dans la moyenne nationale. Si on considère qu'un taux de vacance est fort à 8%, on peut considérer que déduction faite des vacances techniques ou commerciales, la vacance de longue durée est faible. La mesure 7-3 du PLH préconise l'application d'une taxe d'habitation sur les logements vacants ainsi qu'une prime à la remise sur le marché de logements vacants.

Cette taxe d'habitation sur les logements vacants doit être distinguée de la Taxe sur les Logements Vacants (TLV)<sup>30</sup>, applicable dans les zones tendues. Ce qui n'est pas le cas de Tours.

La THLV concerne les propriétaires de logements inoccupés depuis au moins deux ans dans les communes qui le décident expressément par délibération du conseil municipal prise avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédente, conformément aux conditions prévues à l'article 1639 A bis du Code général des impôts. Les communes qui relèvent de plein droit de la TLV ne peuvent instituer la THLV. Depuis 2012, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, lorsqu'ils ont adopté un plan local de l'habitat, peuvent également instaurer la THLV sur le territoire de leurs communes dès lors qu'elles n'ont pas elles-mêmes instauré cette taxe.

Dans le cadre de l'évaluation de la politique de mobilisation des logements et bureaux vacants, l'institut BVA a réalisé pour le compte du SGMAP, du 23 septembre au 6 octobre 2015, une enquête auprès d'un échantillon de 200 propriétaires d'au moins un logement inoccupé en Ile-de-France.<sup>31</sup>, les conclusions sont que la taxe sur les logements vacants est jugée peu incitative et qu'il vaut mieux privilégier les dispositifs d'aide à la location et à la remise en état.

**On préconisera donc de valoriser les dispositifs d'aide à la remise en état, et en fléchant des crédits, ce qui n'est pas le cas dans le cadre du document soumis à l'avis du CODEV, en soutenant l'intermédiation locative et les dispositifs d'aide aux propriétaires comme « Louer zen ».**

## **A. S'assurer de l'engagement des communes, notamment déficitaires, à respecter leurs engagements de production de logements sociaux**

---

<sup>29</sup> P.24 du PLH3

<sup>30</sup> Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013

<sup>31</sup>

Certaines communes, en fonction de leur taille et de leur localisation, sont soumises à la loi SRU<sup>32</sup> et doivent atteindre d'ici 2025, 20 ou 25 % de logement sociaux. Certaines sont déjà conformes à cette obligation. D'autres ne respectent toujours pas ces obligations, et sont "prélevées" afin de participer au financement du logement social. S'agissant de Tours métropole, 8 communes sont déficitaires. Le projet de PLH 3 est ambitieux à ce titre puisque les chiffres annoncés par les communes devraient permettre de rattraper le retard.

Cependant, la loi Egalité et Citoyenneté<sup>33</sup> et notamment le décret d'application n°2017-835 du 5 mai 2017 relatif aux dispositions particulières à certaines agglomérations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux permet sur demande de l'EPCI de solliciter une exemption de ce quota, dès lors que le taux de pression de la demande de logement social est inférieur à 2. S'agissant de Tours Métropole, il est de 1,98.

**Il n'est pas illogique de mutualiser les quotas, et a fortiori sur un territoire cohérent pour lequel le PLH assure la coordination de la politique de l'habitat. On peut cependant craindre que les objectifs fixés conjointement avec les communes dans le PLH3 ne trouvent à s'exécuter partout, libérés par l'exemption évoquée ci-dessus. Certes, le territoire ne souffre pas de tension, mais le rééquilibrage et la nécessité de produire des habitats diversifiés équitablement répartis seront plus difficile à obtenir, a fortiori avec objectifs de production de logement sociaux très ambitieux sur certaines communes.**

## **B. Arrivée de la LGV : quelles conséquences sur le marché immobilier ?**

Le diagnostic du PLH3 ne semble pas aborder la question d'une éventuelle perturbation du marché immobilier de la Métropole avec l'arrivée de la LGV Tours Bordeaux. Il pourrait être intéressant, à l'instar d'autres territoires eux-mêmes impactés par des grosses infrastructures de transport de s'interroger sur les potentielles perturbations du marché immobilier aux abords de la gare TGV mais aussi plus largement sur l'aire de la Métropole.

En effet, avec l'arrivée de la LGV, Poitiers sera désormais à 1h17 de Paris (contre 1h40 aujourd'hui), tandis que les trains de cette ligne ne s'arrêteront qu'à St Pierre sans venir jusqu'à Tours : les navetteurs parisiens auront désormais le choix entre s'installer à Poitiers (plus proche de la mer) ou à Tours pour un temps de trajet en train équivalent. La concurrence entre ces deux territoires pourrait s'exacerber avec la mise en service de la LGV.

## **III. POUR ALLER PLUS LOIN**

---

<sup>32</sup> La loi 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains : obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants en province, qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux. Ce taux a été porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 dite loi Duflot

<sup>33</sup> LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

### **A. Saisir le CODEV pour évaluation à mi-parcours et assurer un point d'étape annuel en séance plénière.**

Le CODEV souhaite être associé à toute démarche d'évaluation et plus particulièrement à mi-parcours de la réalisation du PLH3.

Une présentation annuelle devant le CODEV en séance plénière est également à envisager.

### **B. Renforcer la communication du PLH**

Le CODEV observe que si le document officiel du PLH est très bien réalisé, la politique de l'Habitat reste une politique très complexe, à la croisée d'enjeux parfois difficiles à concilier et traversée par une culture règlementaire très technique. En outre, les dispositifs voisins tels que la politique de la Ville et le Programme de Rénovation Urbaine viennent complexifier la compréhension des enjeux et des acteurs. On observe en outre que la compétence programmatique est certes métropolitaine, mais la réalisation reste majoritairement entre les mains des villes.

En outre, le CODEV note une intention de valoriser le patrimoine social afin de redonner à ce parc un attrait qu'il a pu perdre dans les esprits. Donner la parole aux habitants et valoriser cette parole au travers de projets participatifs peut contribuer à restaurer une image parfois écornée.

La relation à l'utilisateur ou à l'habitant reste donc essentielle à entretenir.

### **C. Améliorer les dispositifs d'association des habitants**

Selon une étude de l'Association des Communautés de France sur les PLU, seules 10% des communautés déclarent avoir associé des habitants à l'élaboration de leur document. Les expériences ne semblent pas toujours très concluantes.<sup>34</sup> Dès lors, comment associer des habitants à des réflexions stratégiques qui peuvent sembler très éloignées de leurs préoccupations quotidiennes? Comment ne pas essouffler la mobilisation alors que les démarches de concertation se multiplient? Comment enfin ne pas introduire de malentendu sur le rôle des habitants dans le cadre d'une concertation? La participation n'emporte pas codécision.

On observe que l'action 9-4 du PLH3 de Tours Métropole propose de créer les conditions pour faire projet avec les usagers et développer les projets entre habitants. Le CODEV souscrit à cette intention et propose de contribuer à ces initiatives. Les concours d'idées et les appels à projets citoyens doivent être soutenus et accompagner sur tout le territoire de la métropole mais pas seulement dans le cadre du contrat de ville. A l'instar de l'opération « Envies de Loire », organisée par la Métropole et l'Agence d'urbanisme pour recueillir les propositions

<sup>34</sup> <http://www.adcf.org/files/THEME-Habitat-et-logement/ADCF-EtudePLH-160414-V6.pdf>

des habitants sur un projet d'aménagement des bords de Loire, des initiatives similaires pourraient être proposées pour contribuer à faire émerger des projets de quartier. Ceci permettrait notamment dans les quartiers prioritaires, de revaloriser l'image du parc social.<sup>35</sup>

D'autres dispositifs, encadrés et issus de la loi existent.

- dans les quartiers prioritaires :

La loi a prévu un outil participatif spécifique dans ces quartiers. Il s'agit des conseils citoyens<sup>36</sup> qui en favorisant l'expertise partagée, garantissent la place des habitants dans toutes les instances de pilotage, en créant un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants. Concernés par les seules questions de politique de la Ville et de Programmation de Renouvellement Urbain, ils ne sont pas *a priori* saisis des problématiques plus globales du PLH.

Sur le reste du territoire métropolitain : un certain nombre d'instances de démocratie participative sont créées par les communes, qui gagneraient à être saisies sur le PLH. Certains membres du CODEV ayant fait observer que si les maires et les Directeurs généraux de services des communes avaient été étroitement associés à la stratégie et aux ambitions territorialisées du PLH3, les habitants n'ont pas connaissance de la programmation envisagée sur le territoire de leur commune. Comment limiter certains effets négatifs de l'investissement locatif ?

L'investissement locatif ne saurait être contraint autrement que réglementairement dans le cadre des plans locaux d'urbanismes, et bientôt du Plan Local de l'urbanisme Intercommunal.

Afin d'éviter les pièges de cette forme de promotion immobilière qui privilégie la production de petits logements au détriment des besoins du territoire (grands logements pour accueillir des familles), il convient d'inciter par la voie des PLU à une promotion immobilière responsable et en phase avec le territoire d'investissement, qui impose la construction de grands logements et la distribution de ces produits par des circuits locaux.

---

<sup>35</sup> A ce titre, la Mission Loire a fait savoir au CODEV qu'une réflexion pourrait être menée pour valoriser le parc social et notamment l'urbanisme du Sanitas : la labellisation XX de la 1ère phase de construction du Sanitas pourrait ainsi contribuer à la qualification du parc immobilier réhabilité.

<sup>36</sup> Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives. [...] Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain. Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité. Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, Art. 7-I

## D. Se doter d'objectifs en matière d'expérimentation, s'assurer de leur mise en œuvre et élargir le champ des dites expérimentations

Le PLH3 est une boîte à outils qui doit permettre d'expérimenter en concertation avec les communes et autres acteurs un certain nombre d'initiative. A cet égard, il a formulé l'intention de soutenir certaines initiatives dont le CODEV pense que la promotion devrait être faite auprès des habitants. Le CODEV souhaiterait un retour annuel sur la progression de ces nouvelles pratiques.

23

- **L'auto-promotion** : le PLH 2 s'était saisi de cette pratique, observée et fonctionnant dans certains territoires<sup>37</sup>. Il reste que la Touraine compte peu d'exemples en la matière. Si dans le PLH 3 la question n'est pas a priori reprise, il pourrait être utile de relancer une communication sur ce sujet, voire de lancer un appel à projet sur le mode de Strasbourg : « 10 terrains pour susciter l'auto-promotion de 10 immeubles durables ».
- **le bail réel solidaire** : dissociation du foncier et du bâti. L'action 3-1 propose d'expérimenter ce mode de production d'habitat à coût réduit. A l'instar de l'expérience strasbourgeoise ci-dessus, il pourrait être intéressant de faire porter le foncier par la Métropole, dans le cadre de son EPF qui louerait le foncier aux familles désireuses de construire, notamment dans le cadre de la 1ere acquisition d'un logement neuf.
- **Le permis de louer** : dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre, un décret du 19 décembre 2016 met en place un double régime - alternatif - de déclaration ou d'autorisation préalable de mise en location. Il s'agit de la mise en œuvre des articles 92 et 93 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014.

L'article 92 prévoit ainsi que "l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le conseil municipal peut délimiter des zones soumises à autorisation préalable de mise en location sur les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé. Ces zones sont délimitées au regard de l'objectif de lutte contre l'habitat indigne et en cohérence avec le programme local de l'habitat en vigueur et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées".

Le CODEV souhaiterait que cette disposition puisse être retenue par Tours Métropole.

- **Le bimby** : built in my back yard (construit dans mon jardin) : beaucoup de communes voient le phénomène de division parcellaire se développer au moment du passage en PLU, du fait de la suppression de la taille minimale des parcelles.

<sup>37</sup> [http://www.forum-ecoquartiers.strasbourg.eu/uploads/File/ppt/ppt\\_AlainJUND.pdf](http://www.forum-ecoquartiers.strasbourg.eu/uploads/File/ppt/ppt_AlainJUND.pdf)

Cette possibilité constitue un enjeu en termes de densification et de développement d'une offre de logements plus adaptée en coût et en taille de terrain aux besoins des ménages.

Cependant, non organisé, le phénomène est souvent néfaste pour la qualité urbaine, la gestion des réseaux et l'harmonie de voisinage : engorgement des réseaux d'assainissement insuffisamment calibrés pour ce niveau de densité, des espaces publics (stationnements), dégradation du cadre de vie (promiscuité, vis-à-vis, mauvais traitement des limites parcellaires, etc.).

Le CODEV en appelle aux PLUs et bientôt au PLUI pour intégrer dans cette perspective, afin que les constructions sur des parcelles issues de divisions parcellaires produisent de véritables plus-values urbaines ainsi qu'une amélioration visible du tissu existant.

Dans une perspective de densification douce des parcelles déjà bâties, le PLU se révèle être un outil de projet stratégique : il est le seul outil dont nous disposons, avec le travail de concertation des habitants, qui permette aux élus et aux urbanistes de procéder à cette remobilisation de la filière diffuse de production de logements (qui est en même temps la filière la plus courte et, partant, la plus économique) pour la faire intervenir au sein des tissus existants.<sup>38</sup>

- **Examiner le dispositif « Territoires 100% bien logés » proposé par le CESE<sup>39</sup>**

L'idée s'inspire des "territoires zéro chômeur". Il s'agirait en l'occurrence de "territoires au sein desquels chaque ménage pourrait trouver l'habitat adapté à ses ressources et à ses besoins dans un temps raisonnable, facilitant en particulier le lien entre le logement et l'emploi".

La démarche serait formalisée dans un "contrat local de développement du logement" signé par les collectivités (villes, EPCI, conseils départementaux...) et "tous les opérateurs locaux intervenant en faveur du logement".

Il serait "approuvé par l'Etat" qui "mobilisera ses services déconcentrés". Ce contrat reposera évidemment sur le projet du territoire et son Programme local de l'habitat (PLH). Un diagnostic sur les offres et les besoins en logement sera effectué, ainsi qu'un bilan de l'ensemble des aides nationales et locales. Une programmation sera établie pour le développement d'une offre publique et privée. Le CESE précise que "des dispositifs innovants seront particulièrement soutenus par l'Etat dans ces territoires", en citant les offices

<sup>38</sup> <http://bimby.fr/content/l%E2%80%99C3%A9criture-r%C3%A8gles-plu-perspective-bimby-%C3%A9l%C3%A9ments-m%C3%A9thode-r%C3%A9flexion>

<sup>39</sup> avis du CESE du 14 mars 2017 :

<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250278801914>

fonciers solidaires et le bail réel solidaire permettant la dissociation du foncier et du bâti »<sup>40</sup>

- Soutenir des programmes alternatifs : qu'il s'agisse de colocation étudiante ou mixtes mêlant des résidents étudiants avec des seniors, ou encore des dispositifs de béguinages solidaires, le besoin se fait sentir d'expérimenter de nouvelles façons d'habitants, reposant sur la solidarité et la mixité intergénérationnelle.

## E. Accélérer la création de l'EPF

L'action foncière en matière d'Habitat, aujourd'hui à l'initiative des communes, de la Métropole, des bailleurs ou du secteur privé, s'appuie sur des outils de connaissance des marchés et sur les moyens réglementaires définis dans les PLU, aujourd'hui communaux.

Le « recyclage foncier » pour prévoir l'avenir est plus efficace s'il est confié à une personne morale dotée de l'autonomie financière, à savoir un Etablissement public foncier. Si la nécessité de maîtriser le foncier à l'aide d'un outil dédié, semble acté, sa forme, son financement et son calendrier de mise en œuvre ne sont pas précisés.

Le CODEV ne saurait trop insister sur la nécessité d'accélérer le lancement de l'étude de préfiguration afin de donner plus de visibilité sur cette politique foncière. L'organisation d'une action foncière concertée vise à s'assurer d'une meilleure maîtrise du foncier pour réaliser les objectifs de construction du programme local de l'Habitat et ainsi offrir aux habitants désireux de rester dans l'agglomération le choix d'une offre de logements correspondant à leurs capacités financières et leurs attentes qualitatives.

Le CODEV s'interroge :

- **sur le périmètre géographique de cet EPF** qui ne semble pas arrêté par la Métropole. La question doit en effet se poser de son rayon d'action entre un EPF local à vocation métropolitaine, un EPF départemental, Régional, ou mutualisé avec le département du Loiret lequel accueille déjà l'EPI Cœur de France.<sup>41</sup>

Une autre hypothèse pourrait être examinée qui compléterait la politique de contractualisation de Tours Métropole avec les EPCI limitrophes, de créer un EPF intercommunautaire.

- **Sur le financement de l'EPF** : plusieurs options d'offrent à la Métropole :
  - des contributions qui leur sont accordées par l'État, les collectivités locales, l'Union européenne et les établissements publics, d'emprunts,

<sup>40</sup>

<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250278801914>

<sup>41</sup> <http://www.loiret.fr/etablissement-public-foncier-local-br-epfl-du-loiret-60277.htm>

- de la rémunération de leurs prestations de services, de produits financiers, du produit de leur patrimoine (la location par exemple) et du produit de la vente des biens et des droits mobiliers et immobiliers,
- de la taxe spéciale d'équipement (TSE) si les collectivités décident de l'instaurer. La TSE doit servir exclusivement à financer les acquisitions, elle est limitée à un plafond fixé à 20 € par an et par contribuable. En 2006, la TSE a rapporté 19,22 millions d'euros. La TSE par habitant était en moyenne de 6,2 euros. Le montant de la TSE génère un effet levier de 2 à 5 fois le montant des recettes fiscales.
- Par ailleurs, les EPFL, peuvent obtenir le produit du prélèvement des communes n'ayant pas respecté l'obligation de 20 % de logements sociaux prévue dans la loi SRU de 2000.
- Au bout de quelques années d'existence, le financement des acquisitions repose assez couramment sur l'équilibre de l'ordre de 40 à 50 % des produits de cession des biens acquis, 20 à 35 % des produits de la TSE, 15 à 30 % des emprunts et 5 à 20 % des loyers.<sup>42</sup>

Dans un contexte de réduction de la pression fiscale, faut-il envisager d'accroître la charge pesant sur les ménages ? **Le CODEV n'est pas favorable à la mise en place d'une taxe additionnelle.**

- **Sur son périmètre fonctionnel :**

L'EPF ne porte pas d'opérations d'aménagement. Il **contribue** :

- à la réalisation de logements et notamment de logements sociaux conformément au PLH ;
- au développement des ZAE ;
- à la mise en œuvre de la politique de protection contre les risques naturels et technologiques ;
- à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la Safer ou d'autres organismes.

Lors du Conseil Métropolitain du 24 avril 2017, le Président de Tours Métropole n'a pas souhaité que l'EPF soit chargé de la prise en charge de toute la politique foncière des communes.

## F. Favoriser les approches de smart homes, intégrant le design et la domotique dans la conception de l'habitat, notamment pour les publics dépendants

En lien avec mesure 6-2 du PLH 3, mais également avec la mesure relative à la prise en compte du handicap mental, il est proposé d'encourager l'adaptation des logements aux personnes en déficit d'autonomie. Le CODEV propose qu'une expérimentation soit conduite sur quelques logements-test alliant une approche de

<sup>42</sup> [http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/B2-Guide-action-fonciere\\_EPFL-maj2015-web\\_cle64ce22.pdf](http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/B2-Guide-action-fonciere_EPFL-maj2015-web_cle64ce22.pdf)

design mais également de monitoring, à base de capteurs pour signaler des désordres, chutes, errance, ou autre suivis de soins. S<sup>2</sup>E<sup>2</sup> avec son projet de e-monitor'âge, a testé dans une maison de retraite de Bourges, Madonah, plusieurs types de capteurs pour renseigner les personnels de santé. Importer sur le territoire de Tours cette innovation, y compris dans le logement social pour les plus âgés, qui souhaitent rester à domicile, serait une innovation qui rejoint les réflexions du CODEV sur le bien vieillir.

### **Liste des membres de l'atelier :**

Laurence Picado  
Malika Bouhnik  
Pierre Chezalviel  
Robert Pezzani  
Jean Allain  
Bruno Olivier  
Anne laure Tissier  
Anne marie Brunet  
Catherine Lemoine  
Emmanuel Benetti  
Nicolas Thépaut

### **Rappel des auditions :**

- Mme Ravier, chargée de projets Habitat, Agence d'urbanisme de l'agglomération Tourangelle : le 11 avril 2017
- M. Jullian, directeur du développement urbain de Tours Métropole : le 24 avril 2017
- M. Gatard, vice-président en charge de la politique de l'Habitat : le 12 mai 2017
- M. Tournais, et Mme Laclavetine, SOLIHA : le 16 mai 2017
- M. Giraud et Mme Lardeau, de la Confédération Nationale du Logement : le 16 mai 2017