



**HAL**  
open science

## Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ? Cas du territoire niortais

Annabelle Vignon

### ► To cite this version:

Annabelle Vignon. Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ? Cas du territoire niortais. Architecture, aménagement de l'espace. 2016. dumas-01389425

**HAL Id: dumas-01389425**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01389425>**

Submitted on 28 Oct 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **LOGEMENTS VACANTS: CONSEQUENCE OU REVELATEUR DES INEGALITES TERRITORIALES ? CAS DU TERRITOIRE NIORTAIS**



**PROJET DE FIN D'ETUDES**  
**Master Sciences du Territoires Spécialité "Urbanisme et Projet Urbain"**  
**Annabelle VIGNON, 2015-2016**

Directrice du Projet de Fin d'Etudes : Paulette DUARTE  
Maître de Stage : Marc CAULAT  
Institut d'Urbanisme de Grenoble – UPMF – Septembre 2016

## Notice Analytique :

<b>AUTEUR</b>	Nom : <b>VIGNON</b>	Prénom : <b>Annabelle</b>	
<b>TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES</b>	<b>Logements vacants : Conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ? Cas du territoire Niortais</b>		
	Organisme d'affiliation : <b>Institut d'Urbanisme de Grenoble - UPMF</b>	Directrice de Projet de Fin d'Etudes : <b>Paulette DUARTE</b>	Date de soutenance : <b>06 Septembre 2016</b>
<b>COLLATION</b>	Nombre de pages :  207	Nombre d'annexes :  0	Nombre de références bibliographiques :  93
<b>MOTS CLES ANALYTIQUES</b>	Habitat, logement vacant, parc privé, typologie, périurbain, rural, obsolescence, attractivité résidentielle, revitalisation rurale, urbanisme durable		
<b>MOTS CLES GEOGRAPHIQUES</b>	Communauté d'agglomération du Niortais, Deux Sèvres, Marais Poitevin, Niort		
<b>RESUME</b>	<p>De nombreuses communes périurbaines et rurales ont vu leur croissance démographique s'accroître ces dernières années, traduite par une croissance urbaine réalisée essentiellement sous forme de lotissements, avec comme corollaire l'étalement urbain. Dans le même temps, les centres-bourgs de ces communes, composés d'un tissu urbain plus ancien et dense, voient leurs commerces fermer, en partie ou en totalité, des logements anciens rester clos faute d'occupants partis en maison de retraite, ou ne trouvant pas d'acquéreur. En s'appuyant sur l'observation et l'analyse de la problématique de logements vacants sur une vingtaine de communes du territoire Niortais, ce mémoire est l'occasion de s'interroger sur la notion d'attractivité et d'équilibre d'un territoire. La vacance semble bien être un symptôme du «mal habiter» déclaré sur le logement et particulièrement le bâti ancien. Pour autant, les remèdes ne seront pas exclusivement ciblés sur le logement, mais sur tout un ensemble d'actions tant politiques, économiques et sociales, qu'urbanistiques.</p>		
	<p>Many semi-urban and rural districts have experienced accelerated demographic growth in recent years, leading to urban growth mainly in the form of new housing estates with corresponding urban spread.</p> <p>At the same time, in the heart of these same districts where the urban tissue is older and denser, some or all of the local shops close down and old housing remains unoccupied when previous occupants move into retirement homes, or when it fails to find buyers.</p> <p>Based on the observation and analysis of vacant housing in about twenty districts in the Niort area, this dissertation raises the issues of attractiveness and equilibrium in a specified area.</p> <p>Vacancy does indeed appear as a symptom of the "ill housing" label attached to old housing and in particular old constructions.</p> <p>Solutions, however, must focus not only on housing; they will also involve a wide range of activities in the political, economic and social spheres, as well as town and country planning.</p>		

## Remerciements :

Je tiens à remercier tout d'abord l'ensemble du service Aménagement Durable du Territoire de la Communauté d'agglomération du Niortais, pour son accueil, écoute et intérêt pédagogique qui m'ont été d'une grande importance pendant toute ma période de stage. Je remercie tout particulièrement Marc CAULAT, mon maître de stage, de m'avoir accueilli dans son service, d'avoir su rendre ma mission passionnante et répondre à mes attentes en termes de stage. Je remercie également Jean Marc BOUTILLIER pour sa confiance et ses conseils prodigués tout au long de ma mission.

Je remercie Paulette DUARTE, ma directrice de mémoire, pour son écoute et ses précieux conseils apportés à l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie Samuel MARTIN d'avoir accepté d'être mon second jury.

Je remercie toute ma famille Grenobloise et particulièrement Laurence et Olivier, qui m'ont accueillie pendant mes semaines studieuses à Grenoble durant cette année de Master2.

Enfin, un grand MERCI à mon mari Laurent, mes parents, mes enfants et mes amis, pour leurs soutiens et encouragements.



# LOGEMENTS VACANTS : CONSEQUENCE OU REVELATEUR DES INEGALITES TERRITORIALES ? CAS DU TERRITOIRE NIORTAIS

## Sommaire

**Introduction :..... 3**

**Partie 1 - Qu'est-ce que la vacance de logement ? Cas du territoire Niortais... 6**

1.1 Quel rôle joue le parc privé dans la politique de l'habitat ? .....	7
1.2 Une ou des définitions de la vacance ? .....	9
1.2.1 La vacance conjoncturelle : .....	10
1.2.2 La vacance structurelle : .....	11
1.3 Comment évaluer la vacance ? .....	11
1.3.1 Les données ressources : .....	11
1.3.2 L'outil cartographique, un outil de repérage et de suivi : .....	15
1.4 Portrait du territoire Niortais : .....	16
1.4.1 Le territoire d'étude : .....	16
1.4.2 Politique communautaire de l'Habitat: .....	19
1.4.3 Evolution de la vacance de logements d'un point de vue quantitatif : .....	21
1.4.4 Etat de la Vacance d'un point de vue qualitatif et géographique : .....	22
1.5 Diagnostic et analyse de la vacance de logements – cas de 20 communes enquêtées sur le territoire Niortais.....	24
1.5.1 Méthodologie .....	24
1.5.2 Etablir une typologie des communes du territoire Niortais en lien avec la vacance de logements : .....	32
1.5.3 Les enjeux : .....	39
1.5.4 Bilan sur l'état de la vacance dans le territoire étudié : .....	46
1.6 Conclusion partie 1 .....	47

**Partie 2 - Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales? ..... 50**

2.1 Logement et Propriété : des droits conciliables ?.....	52
2.2 - Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales? .....	54
2.2.1 Logements vacants : conséquence d'un choix d'habiter largement tourné vers l'habitat individuel et du désir d'être propriétaire .....	55
2.2.2 Logements vacants : conséquence de l'obsolescence du bâti ancien, majoritaire dans les territoires ruraux. ....	64
2.2.3 La vacance révèle des inégalités territoriales et sociales : .....	78
2.3 Conclusion partie 2 .....	99

## **Partie 3 – Comment enrayer le phénomène de logements vacants ? ..... 102**

3.1	Bref historique des politiques du logement en France sur le parc privé : .....	103
3.2	Les acteurs de la gestion du patrimoine urbain : .....	107
3.2.1	Les Intercommunalités et les Communes .....	107
3.2.2	Les opérateurs partenaires des collectivités .....	109
3.2.3	Les opérateurs de financement de la requalification urbaine .....	116
3.2.4	Les organismes agréés de type SOLIHA .....	119
3.2.5	Les promoteurs immobiliers (ou opérateurs privés de l’immobilier).....	120
3.2.6	Les acteurs dans la lutte contre l’habitat indigne:.....	120
3.3	Outils et dispositifs existants pour réhabiliter le parc privé ancien : .....	121
3.3.1	Les outils réglementaires et législatifs : .....	122
3.3.2	Les outils incitatifs : .....	127
3.3.3	Les outils de substitution : .....	132
3.3.4	Les outils coercitifs : .....	134
3.3.5	Les outils d’éviction : .....	136
3.3.6	Les outils de restructuration : .....	140
3.3.7	Les outils de fiscalité : .....	142
3.4	Les dispositifs spécifiques mis en place sur le territoire de la CAN, bilan quantitatif et qualitatif : .....	146
3.4.1	Dispositifs Ville de Niort : .....	146
3.4.2	Dispositifs CAN : .....	149
3.4.3	Bilan quantitatif et qualitatif des dispositifs opérationnels en cours sur le territoire Niortais : .....	151
3.4.4	Conclusion sur le bilan des actions mises en place sur le territoire Niortais : .....	153
3.5	Quels autres outils possibles ? .....	154
3.5.1	Une motivation politique forte pour lutter contre la vacance et mettre en oeuvre un projet de revitalisation de centres bourgs .....	157
3.5.2	Un besoin d’accompagnement des communes, en ingénierie et conseils .....	159
3.5.3	Autres leviers pour transformer les centres-bourgs anciens en écoquartiers : .....	162
3.5.4	Des propositions de réponses - Etudes de cas : .....	176

## **Conclusion : ..... 188**

## **Sources : ..... 193**

Liste des personnes rencontrées : .....	193
Personnes ressources : .....	194
Bibliographie : .....	195

## **Table des Figures : ..... 199**

## **Table des matières ..... 200**

## Introduction :

---

De nombreuses communes périurbaines et rurales ont vu leur croissance démographique s'accroître ces dernières années, traduite par une croissance urbaine réalisée essentiellement sous forme de lotissements, avec comme corollaire l'étalement urbain. Dans le même temps, les centres-bourgs de ces communes, composés d'un tissu urbain plus ancien et dense, voient leurs commerces fermer, en partie ou en totalité, des logements anciens rester clos faute d'occupants partis en maison de retraite, ou ne trouvant pas d'acquéreur.

Loin de vouloir dresser un tableau exagérément noir de la vacance de logements, l'ampleur du phénomène varie énormément en fonction des territoires et sa visibilité est loin d'être évidente quand elle s'opère en diffus.

Quand le phénomène est visible et ressenti, c'est que le cercle vicieux de la vacance est en marche : les cœurs de bourgs perdent leur capacité centralisatrice et rentrent dans une spirale de dévitalisation sociale, économique et de l'habitat.

### *Un contexte historique et politique*

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, il a fallu reconstruire le pays et répondre à la grave crise du logement qui se profilait. Que construire ? Où construire ? Comment construire ? Telles sont les questions posées pour résoudre la crise du logement des années 1950. La solution qui a été avancée a consisté à produire de grands ensembles d'habitat à la périphérie des villes et, parallèlement, à rejeter les centres anciens, considérés comme ne pouvant faire partie de la réponse à apporter à cette crise. La morphologie urbaine et le parcellaire ancien ne sont pas à l'échelle des besoins et des nécessités de la construction moderne. Lorsque, dans les années 1970, les grands ensembles d'habitat social périphériques ont été considérés comme n'étant pas la réponse adaptée aux attentes des ménages en matière d'habitat, ils ont eux aussi été rejetés au profit de la maison individuelle en accession à la propriété dans l'espace périurbain.

Dans le même temps, la réforme du financement du logement est en marche.<sup>1</sup> Les centres anciens redeviennent, en partie, une réponse nouvelle à l'offre d'habitat en dehors des grands ensembles. Ainsi, les ménages qui quittaient le logement social périphérique étaient sollicités pour s'engager dans l'accession à la propriété en maison individuelle, mais aussi en tissus anciens à la faveur de la mise en place du conventionnement du logement privé<sup>2</sup>. De ce fait, le patrimoine urbain ancien retrouvait une valeur d'habitat et se voyait doté de procédures de protection et de réhabilitation.

Toutefois, les difficultés des centres anciens à se positionner sur le marché de l'habitat perdurent, et pour plusieurs raisons. Il y a toujours inadéquation entre la demande et l'offre dans l'habitat ancien et habitat moderne. Si les centres anciens ont subi une longue période de rejet qu'il est encore aujourd'hui difficile de rattraper, ils sont victimes aussi des succès d'opérations de requalification de certains centres-villes qui ont vu les prix de l'immobilier flamber, avec comme corollaire le phénomène de gentrification. Sans compter que la maison individuelle reste encore l'habitat « rêvé » pour 65% des français<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Circulaire « Guichard » du 21 mars 1973

<sup>2</sup> La loi du 07 Janvier 1977 et la circulaire du 01 Juin 1977 qui met en place les OPAH fait suite au rapport Nora-Eveno de 1977.

<sup>3</sup> Sondage CSA Juin 2015

## **Une conjoncture économique**

Le coût et les difficultés d'accès au logement sont aujourd'hui encore la preuve que la crise du logement perdure. C'est essentiellement dans le parc privé que se trouvent les ménages consacrant la part la plus importante de leur budget à leur logement : 22% des ménages du parc privé allocataires de la CNAF (Caisse nationale des Allocations familiales) ou de la MSA (protection sociale de la profession agricole) ont un taux d'effort supérieur à 39%.

De 1980 à 2010, les prix immobiliers ont doublé deux fois! Si entre 1980 et 2000, l'évolution des prix de l'immobilier est similaire à celle des revenus des ménages ; depuis 2000, les prix de l'immobilier ont doublé mais le revenu par ménage n'a progressé que de 20%.<sup>4</sup> Le stock de logements neufs, gonflé par les aides à l'investissement locatif, met du temps à s'écouler face à une solvabilité des ménages de plus en plus contrainte, et a un effet dépréciateur sur les logements anciens, devenus difficilement louables ou vendables. Les aspirations des ménages restent encore largement tournées vers la maison individuelle avec du terrain. On peut donc comprendre que la réhabilitation de bâtis anciens, en centre-ville comme dans les bourgs plus ruraux, ne fait pas partie d'un parcours résidentiel fréquent, dans des territoires où le marché immobilier est détendu.

## **Urbanisme et Habitat**

Urbanisme et habitat sont étroitement mêlés, le logement constituant l'essentiel du tissu urbain. Le phénomène de bâti ancien vacant incite donc à une prise de conscience de l'enjeu du recyclage patrimonial<sup>5</sup> : quelle logique à faire des lotissements ou construire des maisons neuves, alors que des logements existants dans le tissu urbain ancien se détériorent et restent vacants ?

Remettre sur le marché de l'immobilier des logements inoccupés en cœur de ville ou en centre-bourg ne permettrait-il pas d'augmenter l'offre de logements en limitant l'étalement urbain et de reconstruire la ville sur elle-même, dans l'esprit de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain ?

Ces questions méritent d'être posées, et elles en amènent d'autres.

Le phénomène de vacance interroge sur la notion d'attractivité d'un territoire : en est-elle la cause, la conséquence? Pourquoi des logements restent-ils vacants sur de la longue durée ? Qu'est-ce qui constitue un cadre de vie attractif ? L'attractivité d'un territoire ne peut-elle s'opérer que par l'attractivité résidentielle ?

Jodelle ZETLAOUI-LEGER, sociologue et urbaniste, définit «l'Habiter» comme un «processus d'identification individuelle et sociale» (ZETLAOUI-LEGER, 2016).

Le phénomène de logements vacants interpelle sur ce qu'est «habiter» et quelles sont les attentes des ménages d'aujourd'hui en termes de mode de vie, mobilité, accès aux aménités, lien social...

Le bâti ancien nécessite d'être adapté pour répondre aux besoins liés à une nouvelle attractivité des territoires, afin de permettre des pratiques de consommation plus raisonnées et plus durables.<sup>6</sup>

Pour changer l'image d'un quartier, d'un bourg, l'adapter aux modes de vie actuels et recréer du lien social dans les centres-villes ou centres bourgs, nous verrons qu'il est nécessaire d'agir à la fois sur l'habitat et sur l'espace public. Mais ces actions seront-elles suffisantes dans des territoires en déprise ? Lutter contre la vacance dans ces territoires situe alors le problème loin de l'enjeu que représentent les logements vacants en France quant à constituer un important vivier dont la réhabilitation permettrait de lutter contre la crise du logement.

Dans ce projet de fin d'étude, nous traiterons tout particulièrement de la problématique de logements vacants dans le parc privé, sur le territoire de la Communauté d'Agglomération du Niortais (CAN), situé dans le département des Deux-Sèvres. Nous nous sommes intéressés aux logements inoccupés et ne relevant pas du système institutionnel de l'habitat social, puisque la

---

<sup>4</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014, 75p.

<sup>5</sup> Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez et le Conseil général du Puy-de-Dôme. *Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central*, 2011-2013, 88p.

<sup>6</sup> Ibid.

représentativité de la vacance du parc social est très faible sur le territoire Niortais. Nous nous attacherons dans la première partie à définir le phénomène de logements vacants et à dresser un portrait de la vacance sur le territoire Niortais. La démarche, pilotée par le service aménagement du territoire durable de la Communauté d'agglomération du Niortais (CAN), a consisté à réaliser un diagnostic et une analyse du phénomène de logements vacants auprès d'une vingtaine de communes partenaires. Sur la base d'un questionnaire, d'un entretien libre auprès des élus et d'un repérage terrain ou cartographique des logements vacants, nous nous sommes interrogés sur la vacance en ces termes :

- Quelle est le degré du phénomène de vacance de logements sur la commune ?
- Quels sont ses impacts négatifs (nuit à l'image et attractivité de la commune et contribue au cercle vicieux de la dévitalisation, révèle déprise du territoire ...) ou positifs (contribue à la détente du marché, sort du marché des logements obsolètes ...) ?

Ainsi, nous avons établi des typologies de communes, plus ou moins sensibles ou soumises à cette problématique de vacance. Ce diagnostic permet d'obtenir une grille de lecture et d'analyse sur les communes étudiées, qui se propose être un guide méthodologique pour repérer et suivre l'évolution de la vacance.

Les résultats ont mis en relief le caractère plus ou moins durable et visible de la vacance ; ainsi que la fragilité de certains territoires par rapport à d'autres.

Dans la seconde partie, nous essaierons d'appréhender quels enjeux territoriaux se cachent derrière le phénomène de la vacance, et de comprendre pourquoi telle ou telle typologie de communes est plus sensible et soumise à la vacance que d'autres au sein du territoire Niortais. Cette approche sensible sera nourrie de par l'analyse des entretiens menés auprès des élus des vingt communes du territoire étudié, et de diverses documentations sur le sujet. Car avant de pouvoir agir sur l'habitat et les logements vacants, il faut d'abord se demander pourquoi, puis comment.

Il s'agit plus précisément d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Quels sont les éléments de contexte qui rendent favorable son apparition, son développement ?
- Peut-on expliquer la vacance en s'interrogeant sur les pratiques habitantes ?
- Quels sont les enjeux pour le territoire, enjeux socio-politiques liés aux inégalités territoriales : risque de déprise et spécialisation des territoires ruraux, enjeux énergétiques et de développement durable ?

Enfin, dans la troisième partie, nous aborderons les pistes d'actions possibles pour, à défaut de le maîtriser, enrayer le phénomène de la vacance.

Les outils PLH (Plan Local de l'Habitat) mis en œuvre jusqu'à aujourd'hui sont efficaces pour la ville-centre de Niort, mais ne paraissent pas adaptés et efficaces sur les territoires ruraux en déprise. Nous aborderons donc d'autres réponses sur les interventions possibles en termes de lutte contre la vacance, qui relèvent plus de l'urbanisme de projet et d'aménagement durable. Ces autres outils invitent à la prise en compte de dispositifs répondant à la problématique et plus diversifiés que les outils classiques. Ils pourront contribuer au débat et interpeller les acteurs locaux sur les moyens à mobiliser pour assurer un équilibre territorial. Entre renouvellement urbain et revitalisation rurale, lutter contre la vacance des logements interroge quant au développement durable des communes rurales.

«Le logement est un produit particulièrement durable et les décisions d'aujourd'hui engagent demain et après-demain.»

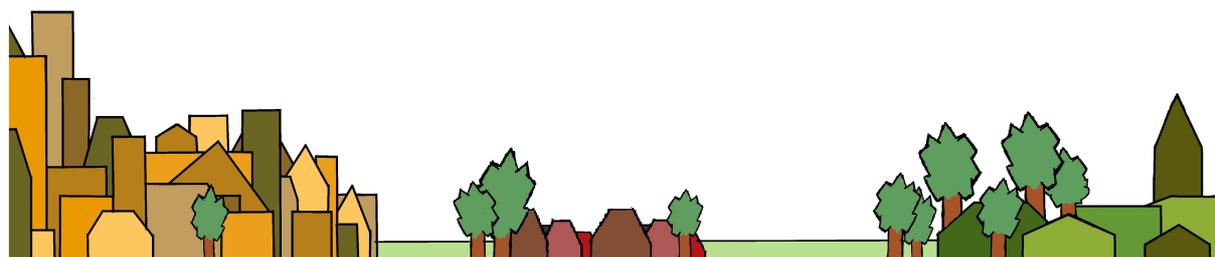
François ASCHER

## Partie 1 - Qu'est-ce que la vacance de logement ? Cas du territoire Niortais

---

Lors de l'élaboration de son troisième PLH (Plan Local de l'Habitat) pour la période 2016-2021, la Communauté d'Agglomération du Niortais (CAN) constate l'augmentation du nombre de logements vacants dans le parc privé, sur son territoire et sur la Ville-centre de Niort tout particulièrement. Elle décide d'intervenir sur l'amélioration du parc ancien privé par la mise en place d'un nouveau programme communautaire pour la remise sur le marché de l'immobilier de logements vacants ou inoccupés situés dans les centres-bourgs et centres anciens. C'est dans ce cadre, préalablement à la mise en œuvre des actions inscrites au PLH, que nous avons mené une étude sur la problématique de logements vacants sur vingt communes partenaires du territoire Niortais, dont l'objectif était d'élaborer une démarche expérimentale et proposer un guide méthodologique formalisant celle-ci.

Avant de présenter notre démarche et méthodologie mise en place sur le territoire de la communauté d'agglomération du Niortais (CAN) dans les Deux-Sèvres, nous allons dans un premier temps faire un rapide tour d'horizon sur le rôle que joue le parc privé dans la politique de l'habitat. Puis nous définirons ce qu'est la vacance dans le parc privé, d'une manière générale, avant d'aborder notre territoire d'étude et dresser un portrait de la vacance de logements, réalisé à partir des résultats des enquêtes et entretiens menés auprès des communes partenaires.



## 1.1 Quel rôle joue le parc privé dans la politique de l'habitat ?

Avant de d'aborder notre question, il nous paraît nécessaire de définir les termes utilisés.

Le terme même de «parc privé» est large. Il désigne les logements ne relevant pas du système institutionnel de l'habitat social (ESH, offices publics, SEM) quel que soit leur propriétaire et comprend de l'habitat individuel et collectif, du patrimoine urbain, périurbain et rural, des immeubles anciens et récents, une offre confortable ou indigne, des propriétaires occupants, des bailleurs et des locataires.<sup>7</sup>

Le parc privé fait l'objet d'une attention soutenue de la part des politiques de l'habitat, depuis la création de l'ANAH, comme l'atteste l'existence de politiques de promotion de l'accession à la propriété, d'incitations fiscales à l'investissement locatif ou encore la diversification de l'offre dans les opérations de rénovation urbaine.

Le Memento de l'habitat privé élaboré par l'ANAH<sup>8</sup> comptabilise en 2009 un total de 22,7 millions de résidences principales (soit 81,5% du parc) auxquelles il faut ajouter 3,2 millions de résidences secondaires et 1,9 million de logements vacants, soit 27,8 millions de logements sur un parc total de 33,1 millions (84% de l'ensemble).

Le parc privé ancien désigne plus particulièrement un habitat construit avant 1948. C'est une frontière juridique correspondant à la loi sur l'habitat du 1er septembre 1948 et symbolisant la rupture de la seconde guerre mondiale dans les politiques de production de logements. Cet habitat d'avant-guerre constitue généralement le centre ancien historique des villes, des bourgs et villages.

Les termes de «centre ancien», «centre-bourg» ou «cœur de bourg» font référence à l'âge du bâti constituant ce centre, où le tissu urbain s'est façonné essentiellement avant 1948. Le centre ancien existe pour ce qu'il représente à travers diverses fonctions : économiques et commerciales, d'habitation, sa fonction symbolique des institutions représentée par la mairie, l'église, l'école, et sa fonction sociale fédératrice de rencontres et d'échanges.

Le parc privé concerne une très grande partie du stock de logement en France et est d'une très grande diversité qui recouvre de l'habitat individuel, collectif, du patrimoine urbain, périurbain et rural, des immeubles récents et anciens, une offre confortable ou indigne, des propriétaires occupants, des bailleurs et des locataires. Il loge plus de huit ménages sur dix (81,5% des ménages).<sup>9</sup> A l'exception des 18% des logements sociaux, il correspond à la quasi-totalité des logements, et est donc à ce titre le terrain d'expression des dynamiques marchandes du logement.

Une fonction importante du parc privé est de servir de réservoir de **logements locatifs à statut libre**. Ils jouent un rôle fondamental d'amortisseur des besoins de mobilité résidentielle, d'abord pour les jeunes, mais aussi pour tous ceux qui sont conduits à adapter rapidement leurs conditions de logement à un changement de leur situation familiale ou professionnelle.<sup>10</sup>

Cette fluidité dépend cependant du niveau des loyers et du marché local de l'immobilier. Dans les villes où le marché est très tendu, ce rôle est amoindri.

Sur le territoire Niortais, certaines tendances ont été mises à jour lors de l'élaboration du PLH pour la période 2016-2021. La croissance démographique va probablement connaître un ralentissement, avec le tassement de la croissance de l'emploi (l'emploi dans la CAN a augmenté de 20% au cours des années 2000, ce qui sera difficile à reproduire dans les années à venir).

Le desserrement des ménages va se poursuivre (le nombre de petits ménages va augmenter), mais à un rythme potentiellement plus lent que celui observé au début des années 2000. Ce ralentissement

<sup>7</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>8</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014, 75p.

<sup>9</sup> Source : Filocom 2009, dans article DRIANT, Jean Claude. *A quoi sert le parc privé ?*, 2013, 8p.

<sup>10</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

sera lié à plusieurs facteurs : recomposition familiale, stabilisation du desserrement aux âges les plus élevés, impact de la crise et de la précarité sur la décohabitation,...<sup>11</sup>

Le vieillissement de la population va s'accroître et avoir un impact sur le fonctionnement du marché avec un accroissement de l'offre dans le parc existant, la montée du statut de propriétaire occupant, mais aussi des retours vers le parc locatif, des besoins de centralité, en lien à des besoins spécifiques en habitat et services adaptés.

Tous ces mouvements et tendances seront en grande partie du ressort du parc privé.

De plus, le parc locatif privé loge de nombreux **ménages modestes**, puisque le parc social ne peut répondre à l'intégralité des besoins de ces ménages, ni en termes de quantité, ni de localisation.

Le parc privé loge de nombreux ménages modestes, que ce soit en locatif, mais aussi en propriété occupante, comme nous le verrons plus loin.

Le parc locatif privé constitue aussi une **source d'épargne et de revenus** importante pour les bailleurs qui sont très majoritairement des personnes physiques. Cela renvoie à la question des retraites, notamment pour certains milieux professionnels où dominent les formes individuelles d'épargne retraite (travailleurs indépendants, commerçants...)<sup>12</sup>.

Le parc privé est aussi une **voie de sortie du secteur social** pour les ménages qui le peuvent, libérant ainsi des logements aidés susceptibles de répondre aux besoins de personnes ne pouvant pas accéder à l'offre à prix de marché. Nous pouvons dire que l'existence d'un parc privé abondant peut être un facteur de fluidité globale du système, à condition toutefois que l'écart entre les prix de loyers et ceux de l'offre sociale ne constitue pas un pas infranchissable.<sup>13</sup> En effet, «une hausse raisonnée des loyers locatifs doit avoir pour effet d'encourager les plus solvables des locataires à devenir propriétaires, permettant ainsi de réduire le montant des aides consacrées au parc locatif public. C'est en favorisant la sortie vers l'accession des locataires les plus aisés que l'on assurera la respiration du parc social et la fluidité de l'ensemble du parc.» (VORMS, 1998)

La fonction essentielle du parc privé est donc la **propriété occupante**, pour 58%, dont quasi 41% sont sans charge de remboursement, et constitue un volume d'épargne considérable.<sup>14</sup>

La propriété occupante peut constituer un mode efficace de financement des retraites et, le cas échéant, de la dépendance, mais aussi un moyen important d'organisation de la solidarité intergénérationnelle.<sup>15</sup>

Etre propriétaire de sa maison c'est sécuriser son avenir et son patrimoine. Pour M. Christian LOUIS-VICTOR, président d'honneur de l'Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles (UNCMI), «les dispositions gouvernementales, tel le viager hypothécaire, font de la maison individuelle un coffre-fort des français dans la durée, cette propriété leur donnant une capacité pratiquement infinie d'endettement. Sécuriser sa retraite est aussi une des motivations prioritaires». Ce point de vue ne doit pas occulter le fait que beaucoup de propriétaires occupants sont des ménages modestes. Plus d'un tiers des ménages relevant du premier quintile<sup>16</sup> de la répartition des niveaux de vie étaient propriétaires de leur logement (enquête Insee logement 2006).

Enfin, l'offre privée est un **moteur de la construction** et ainsi un facteur de l'accroissement de l'offre et de la résorption des déficits locaux, mais aussi un pourvoyeur d'emplois dans les entreprises et l'artisanat du bâtiment. «Comment comprendre autrement la nécessité réaffirmée, contre toutes attentes, de mécanismes fiscaux d'incitation à l'investissement locatif ?» (DRIANT, 2013)

---

<sup>11</sup> PLH 2016-2021, CAN, Diagnostic, Novembre 2015

<sup>12</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014, p10.

<sup>15</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>16</sup> Définition de l'INSEE : les quintiles de revenus partagent la distribution ordonnée des revenus en cinq parties égales. Ainsi, le premier quintile est le revenu au-dessous duquel se situent 20 % des revenus.

«L'Etat se repose sur les ménages modestes du soin de soutenir l'effort de construction de logements neufs et de lisser l'activité du secteur du bâtiment. Il les aide pour cela à consentir un effort particulièrement lourd pour acheter ou faire construire et, corrélativement, contribuer à la croissance du parc de logements. L'orientation de l'aide sur la construction neuve pèse directement sur la décision du particulier [...] Mais le motif le plus communément mis en avant tient à la maîtrise des dépenses publiques : dans les pays qui consacrent des budgets publics importants à la politique du logement, l'aide à l'accession semble moins coûteuse que celle destinée au locatif. En effet, pour devenir propriétaires, les ménages consentent des efforts financiers largement supérieurs à ceux que supportent les locataires ; ce moindre effort diminue d'autant l'aide exigée de la collectivité.» (VORMS, 1998)

Les fonctions du parc privé et son rôle dans la politique de l'habitat sont complexes et multiples. A la diversité des enjeux pour les politiques de l'habitat répond la diversité des échelles de l'action publique sur le parc privé. Mais comme le précise Jean-Claude DRIANT, le parc privé s'appréhende surtout au niveau local, tant pour le rôle social qu'il peut parfois jouer que du fait des fortes spécificités de situations individuelles qu'il recouvre. L'intervention sur les copropriétés, sur le logement indigne ou les logements vacants est éminemment locale et suppose un investissement de longue durée, tant dans la prévention que dans la réparation.<sup>17</sup> Pour Catherine BONVALET, «le logement est un bien complexe dont les enjeux, multiples (économiques, patrimoniaux, affectifs, familiaux) s'inscrivent dans la durée.» (BONVALET, 1998)

## **1.2 Une ou des définitions de la vacance ?**

La vacance de logement n'est pas un phénomène récent ou moderne. En 1954, le pays souffre d'une grave pénurie de logements résultant du retard de construction accumulé pendant l'entre-deux-guerres et des destructions de la seconde guerre mondiale, et débute l'exode rural. A partir de cette date et pendant les 20 années qui suivent, 9 millions de logements seront construits en France. Et pourtant, le nombre de logements vacants passera de 535 000 en 1954 à 1,7 millions en 1975, date à laquelle la détente du marché est manifeste.<sup>18</sup>

La vacance est un phénomène complexe qui recouvre des réalités multiples selon sa définition, sa durée ou encore sa proportion. Le parc vacant est profondément hétérogène suivant le contexte local et la situation du marché du logement.

Selon la définition de l'INSEE, un logement vacant est un logement sans occupant à la date du recensement. En 2010, le recensement de la population décomptait 2,3 millions de logements vacants pour la France métropolitaine, soit un taux de 7,1%.<sup>19</sup>

Parmi les logements vides, trois grandes catégories peuvent être distinguées :

- Les logements disponibles, c'est-à-dire ceux proposés sur le marché de la vente ou de la location (qu'ils soient neufs ou anciens) ;
- Les logements provisoirement indisponibles, car faisant l'objet des travaux ou en attente de règlement de succession ;
- Les logements hors marché, c'est-à-dire ceux destinés à disparaître (désaffectation, démolition), ou sans affectation définie (réservés par leur propriétaire sans usage précis ou ne pouvant être rénovés en raison du coût élevé des travaux).

---

<sup>17</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>18</sup> BOSVIEUX, Jean. *Logement et Habitat, l'Etat des savoirs*. Paris, Editions La Découverte, 1998, p86-87.

<sup>19</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014, 75p.

Pour la Direction générale des Finances publiques (**DGFIP**) et **Filocom** (Fichiers des Logements à l'échelle COMMunale), un logement vacant est un logement vide de meubles qui n'est pas habité au 1er janvier et, de ce fait, non assujéti à la taxe d'habitation. En 2011, Filocom dénombrait 3 millions de logements vacants en France métropolitaine, soit un taux de 8,9%, et dont près de la moitié est constituée de logements construits avant 1915.<sup>20</sup>

De manière générale la vacance est définie comme étant «le temps pendant lequel un poste, une fonction ou un bien reste sans titulaire». Plus particulièrement, un logement vacant est un logement inoccupé disponible pour la vente ou la location, ou neuf mais non encore occupé à la date du recensement. La vacance est un terme qu'il est nécessaire de préciser pour comprendre le phénomène. En effet, il existe deux types de vacance en matière de logement, vacance conjoncturelle et vacance structurelle. Elles sont fondamentalement opposées et la durée apparaît comme le facteur déterminant d'appréhension de l'aspect structurel ou conjoncturel de la vacance.

### **1.2.1 La vacance conjoncturelle :**

Encore appelée vacance frictionnelle ou de rotation, la vacance conjoncturelle correspond au temps nécessaire pour la relocation ou la vente d'un logement, elle est incompressible. C'est pourquoi elle est définie comme «normale». Le contexte économique, l'attractivité du territoire, en termes d'emplois, de services et équipements, et l'offre de logements existants sur le territoire expliquent le délai entre deux occupants. Ce type de vacance est utile, elle garantit la fluidité du marché. Elle n'est pas souhaitée mais nécessaire et correspond à une période relativement courte. On parle de vacance conjoncturelle lorsque le logement est en attente de locataires, suite au départ des occupants, ou en attente d'acquéreurs, suite à sa mise en vente.

La limite temporelle au-delà de laquelle une vacance frictionnelle devient structurelle n'est pas clairement établie. Par exemple, un logement dont la réoccupation ou la remise sur le marché est bloquée pendant la réalisation d'une succession, la vacance sera résorbée dans les deux ans. De même, la vacance pour travaux, étape intermédiaire, avant réoccupation ou remise sur le marché du logement, peut durer entre quelques mois à un ou deux ans.

En ce qui concerne notre territoire d'étude, nous avons considéré qu'au-delà de 2 ans, nous ne pouvons plus parler de vacance conjoncturelle mais de vacance structurelle. En termes de niveau de marché, Niort, Aiffres et Chauray sont classés «B2» (comme La Rochelle par exemple), et le reste du territoire est classé en zone «C». Nous sommes donc sur un niveau de marché détendu. Certains territoires prendront plutôt le délai de trois ans comme limite, alors que dans des zones plus tendues, au-delà d'un an, la vacance est déjà dans la catégorie structurelle. Il n'existe donc pas de règles en la matière, c'est pourquoi il est difficile d'identifier clairement le type de vacance en fonction du temps d'inoccupation. Le type de vacance est plutôt déterminé en fonction des causes de l'inoccupation du logement.

---

<sup>20</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014, 75p.

## 1.2.2 La vacance structurelle :

Elle se caractérise par une période d'inoccupation plus longue. Contrairement à la vacance frictionnelle, la vacance structurelle ne peut se réguler d'elle-même, puisqu'elle concerne soit des logements mis sur le marché mais inadaptés à la demande, soit des logements qui ne sont plus proposés sur le marché.

On observe plusieurs types de vacance structurelle<sup>21</sup> :

- La vacance d'obsolescence ou de dévalorisation : les logements sont disponibles à la vente ou à la location mais ne correspondent pas à la demande, pour des raisons directement liées au logement (insalubre, obsolète) ou liées à son environnement (quartiers stigmatisés, zone dévalorisée).
- la vacance des logements destinés à disparaître : on y trouve le parc privé obsolète devenu irrécupérable, mais aussi des logements en attente de démolition ou de changement d'usage pour d'autres motifs.
- La vacance de transformation : le logement n'est plus sur le marché en raison de travaux de rénovations à faire, ou d'une situation d'attente (propriétaire en maison de retraite, indivision, succession).
- La vacance de rétention : le logement est gardé vacant par le propriétaire pour des raisons personnelles (rétention spéculative, désir de conserver le patrimoine familial pour transmettre à ses héritier, crainte des risques locatifs, désintérêt du propriétaire d'un logement hérité ou de faible valeur économique).
- la vacance liée aux commerces : le logement est lié au bail commercial, le propriétaire considérant que le fait d'associer un logement au bail commercial constitue un avantage en cas de cession, même si le titulaire actuel du bail n'occupe pas le logement. Parfois, la conception de l'immeuble oblige à traverser le commerce pour accéder au logement, que celui-ci soit ou non lié au bail commercial. La possibilité de remise sur le marché dépend alors de la possibilité d'aménager un accès indépendant, parfois impossible en milieu urbain.

Il est nécessaire de déterminer de quel type de vacance il est question pour en comprendre les causes et proposer des dispositifs adéquats.

## 1.3 Comment évaluer la vacance ?

La vacance est un phénomène qui peut être analysé à partir de plusieurs sources de données. Les écarts de dénombrements entre ces sources peuvent être sensibles et tiennent aux définitions utilisées et aux modalités de collecte des données.

### 1.3.1 Les données ressources :

Le nombre de logements vacants est fourni par plusieurs sources : INSEE (recensement), DGFIP (Direction générale des Finances publiques) et FILOCOM (Fichiers des Logements à l'échelle COMMunale utilisés entre autre pour l'élaboration du PLH). Les résultats obtenus sont peu homogènes et délicats à interpréter. Cela s'explique par des années de référence non identiques et des méthodologies différentes (recensement pour Insee, Déclaratif pour DGFIP). Les approches sont donc plus ou moins fiables en termes de précision et de suivi dans le temps.

La source Filocom conduit à une surestimation du phénomène (effet induit par l'exonération de la taxe d'habitation lorsque le logement n'est pas habité au 1er janvier), elle présente l'avantage de

---

<sup>21</sup> Fiche méthode : vacance. *Construire et analyser des indicateurs de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat*. Pôle Marchés locaux de l'habitat, RAPPORTS CETE Nord-Picardie, 2011, 36p.

pouvoir distinguer la vacance selon sa durée permettant ainsi une appréciation des différentes formes de vacance : mise en service, rotation, structurelle... C'est pourquoi bien souvent les outils mis en place pour exploiter ces données procèdent par recoupement de données.

Les données de référence choisies pour notre étude sont les données **FILOCOM**, utilisées pour établir le PLH (Plan Local de l'Habitat) de la CAN 2016-2021 et alimenter l'observatoire de l'habitat du territoire Niortais.

**FILOCOM** : Le fichier FILOCOM (Fichier des LOGements par COMMunes) est un fichier construit par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour les besoins du Ministère en charge du logement, fourni pour la première fois en 1996. Ce fichier est une base de données, issue des fichiers fiscaux et fonciers, sur les logements et leur occupation. Il est constitué par le rapprochement du fichier de la taxe d'habitation (TH), du fichier foncier (pour ce qui concerne les propriétés bâties soumises à la TH), du fichier des propriétaires (idem) et du fichier de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP ou IR). Les mises à jour sont annuelles pour les fichiers de la taxe d'habitation (1er janvier) et de l'IRPP, en continu pour le fichier des propriétaires et le fichier foncier. Mais la base, traitée par le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), n'est éditée que tous les 2 ans. Du fait que ce fichier est constitué de données indirectement nominatives, sa diffusion est soumise à des règles de secret statistique et fiscal (loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, et la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés).<sup>22</sup>

Le champ couvert est celui des locaux à usage d'habitation, assujettis à la taxe d'habitation (occupés et imposés ou occupés et exonérés) ou non assujettis (vacants ou, à partir de la version 1997, meublés soumis à la taxe professionnelle).

Le fichier FILOCOM comporte principalement des logements, vacants ou occupés par des ménages à titre d'habitation, mais aussi marginalement des logements occupés à d'autres titres par des personnes morales du type collectivités locales, organismes d'HLM, associations, etc. Ces types d'occupation ne sont pas identifiés dans le fichier.<sup>23</sup>

Pour notre étude, nous avons pu disposer des fiches de synthèse des données FILOCOM, fournies par la DDT79 service Habitat, qui a travaillé par extraction informatique de la vacance, afin de nous transmettre des données quant aux logements vacants du parc privé, par commune et sur l'ensemble du territoire de la Communauté d'agglomération du Niortais. Les données exploitées concernent un certain nombre d'éléments comme le nombre de logements, le mode d'occupation (résidence principale, secondaire, logement vacant), le statut d'occupation (propriétaire occupant, locataire secteur privé ou HLM), le classement cadastral, le type de logement, la durée de la vacance, et l'année de construction ...

La documentation cadastrale des Données de la Direction générale des Finances publiques (**DGFIP**) est surtout utilisée en donnée croisée, et comme support permettant de cartographier la vacance. Elle se compose du plan et de la documentation littérale<sup>24</sup> :

- Le plan cadastral est un document cartographique, qui représente graphiquement le territoire communal dans tous les détails de son morcellement en propriétés et en cultures ou natures de propriétés ainsi que certains détails utiles à sa compréhension. L'établissement et la gestion du

---

<sup>22</sup> Fiche méthode : vacance. *Construire et analyser des indicateurs de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat*. Pôle Marchés locaux de l'habitat, RAPPORTS CETE Nord-Picardie, 2011, 36p.

<sup>23</sup> LE FICHIER FILOCOM, Une base de données sur les logements et leur occupation, CETE NORD-PICARDIE, 2001, 88p.

<sup>24</sup> Les fichiers fonciers standards délivrés par la DGI appelés communément fichiers MAJIC II - Guide méthodologique pour leur utilisation, vol1 – CERTU-2008

plan cadastral sont depuis plusieurs années informatisés : on parle de plan cadastral informatisé (PCI). Il est réalisé selon deux modes numériques : le vecteur ou l'image.

- La documentation littérale (ou documentation foncière) comporte les renseignements relatifs aux propriétés bâties et non bâties. Depuis l'établissement du cadastre, la présentation de la documentation cadastrale littérale a été plusieurs fois modifiée, en particulier selon l'état du cadastre (ancien ou nouveau) et suivant la situation des communes au regard de l'informatisation des renseignements gérés relatifs aux propriétés bâties et non bâties. Cette informatisation s'applique depuis le 1er janvier 1991 à l'ensemble du territoire sous le système dénommé MAJIC II.

Les données littérales sont utilisées entre autres pour des études sur l'habitat. Elles fournissent, entre autres, des informations sur l'usage des bâtiments et sur la morphologie urbaine (nombre de niveaux, coefficient d'emprise au sol, densités d'habitation, surfaces d'habitation), et sont exploitées pour faire des analyses de densité des logements, d'évolution de l'habitat, de conditions de logement, d'étude du logement social, de vacance.<sup>25</sup>

Les catégories cadastrales renseignent sur la qualité des logements, selon une classification allant de 1 (grand luxe) à 8 (très médiocre).

«Le classement cadastral constitue la base de l'évaluation de la valeur locative. Il classe les propriétés bâties en 8 catégories, correspondant à l'impression d'ensemble dégagée par l'immeuble et le logement, à partir des critères suivants :

- caractère architectural de l'immeuble,
- qualité de la construction,
- distribution du local (conception générale, pièces de réception, locaux d'hygiène),
- équipement (eau, wc, chauffage central, ascenseur, tapis d'escalier, escalier de service)»<sup>26</sup>

L'état des logements, via les catégories 6,7 et 8, croisé avec les revenus des habitants, est utilisé par FILOCOM pour estimer le parc privé potentiellement indigne (PPPI).<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Les fichiers fonciers standards délivrés par la DGI appelés communément fichiers MAJIC II - Guide méthodologique pour leur utilisation, vol1 – CERTU-2008

<sup>26</sup> Guide Filocom

<sup>27</sup> Atlas du Grand Angoulême - Communauté d'Agglomération du GrandAngoulême – Service observatoire des Dynamiques Territoriales – 2013

Figure 1: Tableau comparatif des sources de données évaluant le taux de vacance

SOURCES DE DONNÉES	AVANTAGES	LIMITES
<p><b>Le recensement de la population INSEE</b> (Périodicité : annuelle)</p>	<p>Couvrir une période longue : depuis 1968</p> <p>Accessible pour toutes les communes de France.</p>	<p>Problème d'ancienneté (N-3) et de collecte de la donnée</p>
<p><b>Le fichier des logements communaux (FILOCOM)</b> (Périodicité : biennale ; années impaires)</p> <p>Système d'observation statistique des logements correspondant à un traitement de données issues des fichiers fiscaux et fonciers.</p>	<p>Donne des informations à la commune sur les caractéristiques des logements vacants : nombre de pièces, durée de la vacance, l'ancienneté et le confort du logement.</p>	<p>Surestimation de la vacance : elle est mesurée au 1er janvier de l'année d'imposition (date de prise en compte pour l'établissement de la taxe d'habitation) ; sont considérés comme vacants, les logements sans occupant à cette date.</p>
<p><b>Le fichier de la Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)</b> (Périodicité : annuelle)</p> <p>Fournie par la DGFIP, cette base de données permet de recenser chaque logement enregistré comme vacant depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'imposition.</p>	<p>Disponible à l'adresse, cette base permet une géolocalisation précise des logements vacants</p> <p>Répertorie pour chaque logement vacant : la durée de la vacance ; le statut et la dénomination du propriétaire (cette information permettra de distinguer la vacance du marché privé de celle du secteur HLM)</p> <p>Disponible chaque année, le fichier permet un suivi dans le temps dans le cadre d'une observation permanente.</p>	<p>Surestimation de la vacance : elle s'explique par l'affectation d'un code vacant à certains logements assujettis à la taxe d'habitation. En effet, certaines résidences universitaires ou foyers d'hébergement exonérés de la taxe d'habitation sont classés comme vacants.</p>
<p><b>Fichier MAJIC2</b> (Périodicité : annuelle)</p> <p>Fourni par la DGFIP, ce fichier recense tous les locaux d'habitation dans le cadastre.</p>	<p>Source fiscale qui permet une comparaison possible avec les fichiers sur la vacance</p> <p>Données fournies au logement et à l'adresse</p> <p>Permet d'enrichir le fichier THLV en apportant des informations sur les caractéristiques du logement : âge, taille</p>	<p>Base de données complexe à analyser.</p>
<p><b>RPLS : Répertoire du parc locatif social</b> (Périodicité : annuelle)</p> <p>Fourni par les DREAL, ce fichier recense à l'adresse les logements locatifs sociaux.</p>	<p>Base de données qui fournit les éléments sur la vacance (technique et commerciale) dans le parc locatif social.</p>	

(Source : Agence d'Urbanisme de Caen-Metropole - Qu'en savons-nous ? n°68, Décembre 2014)

Figure 2 : Exemple de décalage important entre deux sources de données sur la vacance sur le territoire Niortais

	©Filocom 01/01/2013		©Insee	
	Nombre de logements vacants 2013	Taux de vacance 2013	Nombre de logements vacants 2012	Taux de vacance 2012
Aiffres	82	3,4%	68	2,9%
Arçais	42	9,2%	44	10,0%
Beauvoir sur Niort	58	7,0%	72	8,1%
Échiré	58	3,8%	64	4,3%
Frontenay-Rohan-Rohan	68	5,0%	96	7,2%
Granzay-Gript	18	4,4%	17	4,4%
Marigny	18	4,5%	34	8,5%
Mauzé-sur-le-Mignon	115	8,0%	128	9,2%
Niort	3784	11,0%	2908	8,8%
Prahecq	49	5,7%	42	4,4%

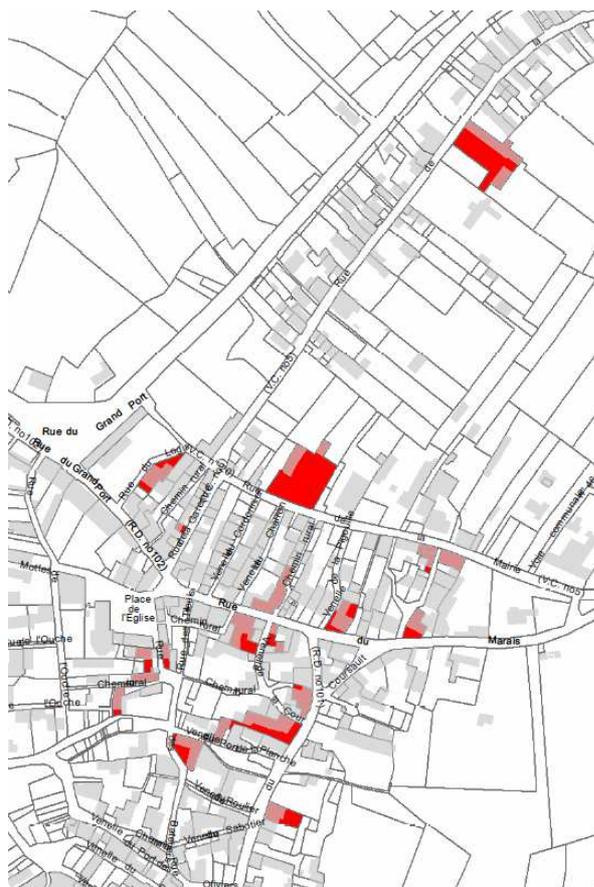
(source : auteur, d'après données Filocom 2013 et Insee 2012)

D'une manière générale, il est admis qu'un taux de vacance «raisonnable» se situe autour de 6 à 7%, seuil permettant à la fois la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements. Supérieur à 7%, le taux de vacance peut signifier, entre autre, une surabondance de l'offre vis-à-vis de la demande. En deçà de 6%, il reflète une forte tension sur les marchés du logement : faiblesse de l'offre au regard de la demande.<sup>28</sup>

### 1.3.2 L'outil cartographique, un outil de repérage et de suivi :

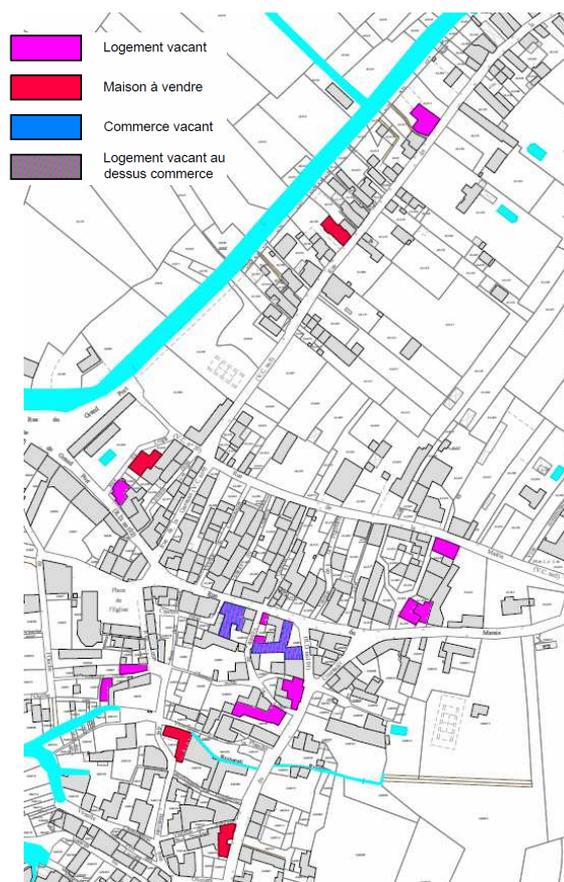
Une cartographie des logements vacants nous a vite paru nécessaire, afin d'avoir une base de travail «terrain» pour les visites in situ à confronter avec la connaissance des logements vacants qu'ont les élus sur leur commune. Le Service SIG de la CAN a pu réaliser un plan par commune (au niveau des centres-bourgs ou hameau), via le logiciel Arcview, afin d'identifier et localiser les logements vacants dans la base de données des Fichiers Fonciers. La requête est effectuée sur les fichiers fonciers DFGIP au 31/12/2014 et les résultats sont représentés sur les fichiers graphiques cadastraux de 2015. Sont pris en compte les logements vacants à usage d'habitation en catégories cadastrales CC 6, 6M, 7 et 8<sup>29</sup>. Outre l'intérêt que présente le plan comme outil de travail partagé, il permet aussi plusieurs repérages : la densité, la vacance, l'insalubrité potentielle.

**Figure 3: Plan cadastral avec repérage bâti déclaré vacant et (CC 6 à 8)**



Source : Service SIG, CAN - PCI Vecteur et Fichiers Fonciers ® 2015 DGFIP

**Figure 4: Plan cadastral avec repérage logements vacants après enquête terrain**



Source : Auteur, d'après plan cadastral avec repérage de logements vacants suite enquête terrain

<sup>28</sup> Qu'en savons-nous ? La vacance des Logements. AUCAME n°68, Décembre 2014, 4p.

<sup>29</sup> Méthodologie préconisée par le CERTU (2008) avec l'ajout de la catégorie 6

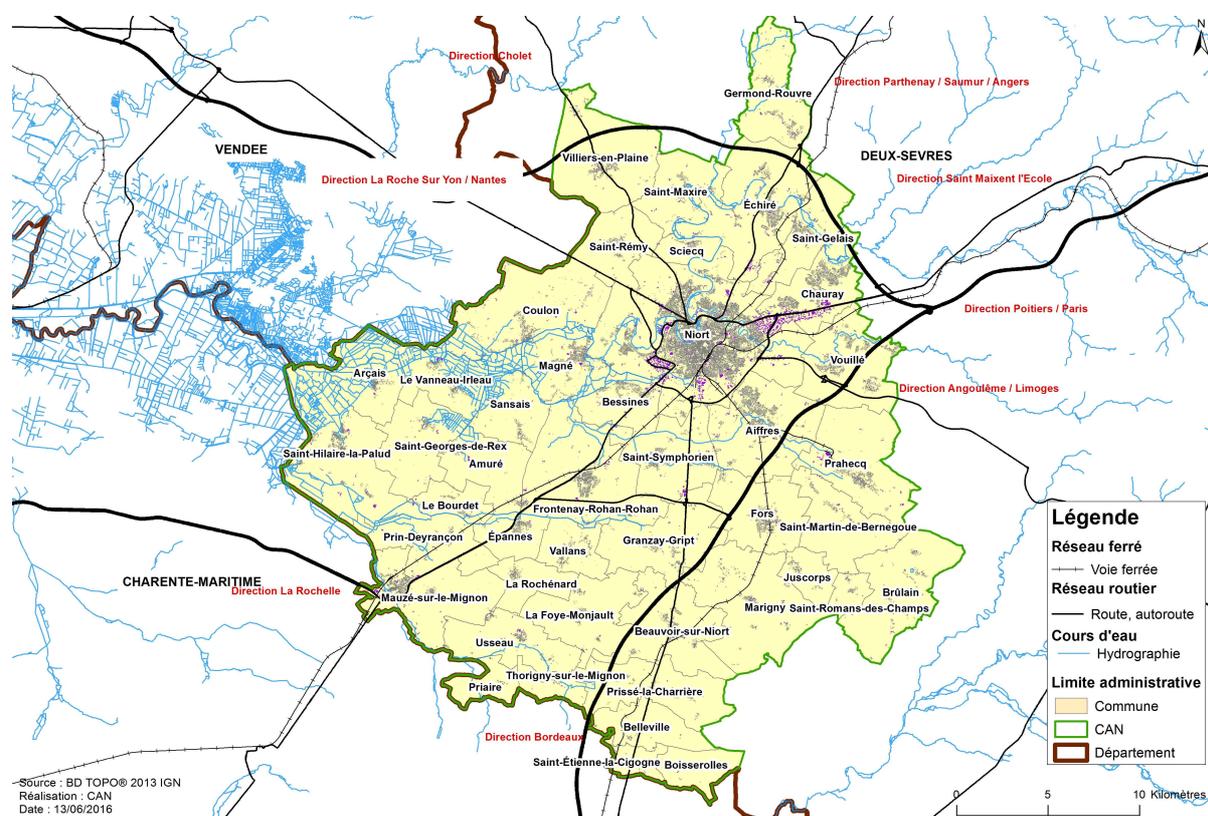
La confrontation de ces deux cartographies, une issue des données cadastrales DGFIP de 2015, l'autre issue de l'enquête terrain, permet de voir que l'outil est assez pertinent, car des logements repérés vacants le sont toujours au moment de l'enquête terrain. On peut voir aussi que des logements déclarés vacants en 2015 ont été vendus et sont actuellement occupés, et réciproquement, des bâtis déclarés occupés en 2015 sont aujourd'hui vacants.

L'outil cartographique semble opportun pour contribuer, sur des territoires prioritaires et à enjeux, à suivre l'évolution de la vacance : l'historique des plans ferait alors apparaître les vacances longues durées à caractère structurelle d'une manière assez simple.

## 1.4 Portrait du territoire Niortais :

### 1.4.1 Le territoire d'étude :

Figure 5 : Plan du périmètre de la Communauté d'Agglomération du Niortais



(Source : service SIG de la Communauté d'Agglomération du Niortais)

La Communauté d'Agglomération de Niort (CAN) a été créée dans le cadre de la loi dite «Chevènement» n°99-586 du 12 Juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, elle comporte 16 communes, et 4 ans plus tard, 29 communes.

La réforme des intercommunalités engagée en 2012 conduit au 1<sup>er</sup> janvier 2014 à un élargissement du périmètre : la Communauté d'Agglomération du Niortais naît de la fusion de la Communauté d'Agglomération de Niort et de la Communauté de Communes Plaine de Courance (15 communes), étendue à la commune de Germond-Rouvre.

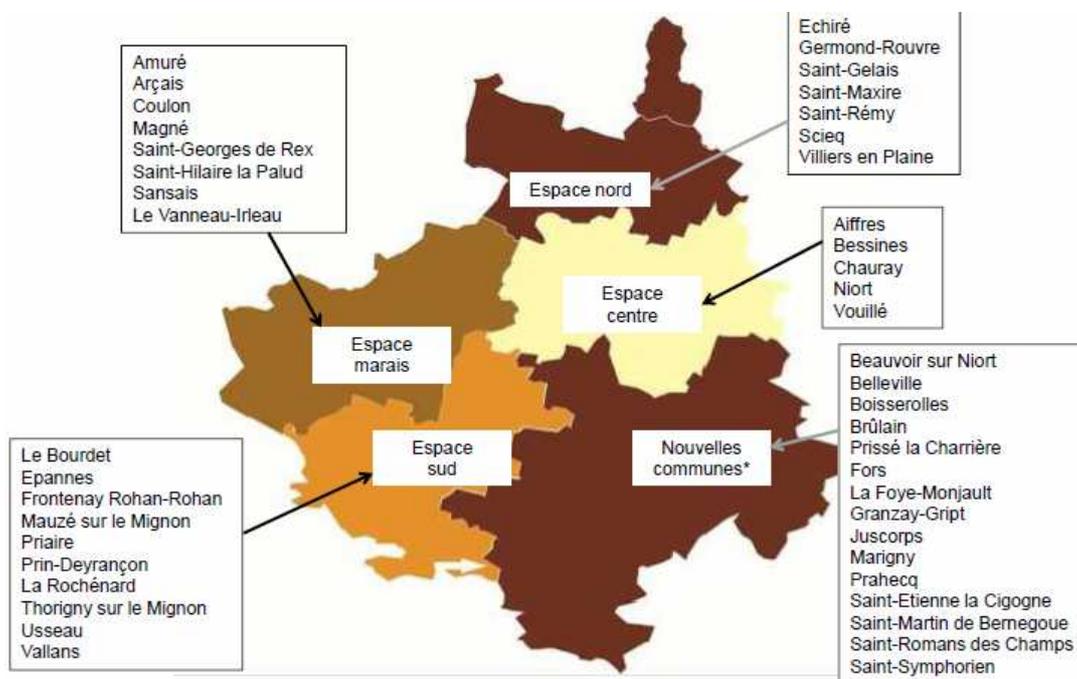
Se situant dans le département des Deux-Sèvres, ce territoire de 821 km<sup>2</sup> regroupe donc 45 communes, allant de 60 habitants à 57393 habitants (Ville-centre de Niort), et où résident 118277 personnes (RP INSEE 2013).

Qu'entend-t-on par «territoire» ? La limite institutionnelle et politique de l'EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale), limite de communes ne suffit pas à définir la notion de territoire. La notion de territoire se définit aussi par les liens entretenus avec les voisins, les relations d'interdépendances qui existent avec d'autres.

Il faut considérer le maillage, la mise en réseaux qui existe entre petites villes, villages, mais aussi les infrastructures, qui influent sur le destin économique et la vie quotidienne des habitants. Ainsi «habiter» ne se réduit pas à l'échelle de la commune de résidence, mais s'étend à des échelles très différentes, comme a pu le faire comprendre François ASCHER dans sa «lettre au maire de la commune voisine» écrite en 2008.

Notre territoire d'étude porte sur les 45 communes constituant la Communauté d'agglomération du Niortais. Le terme «Territoire» sera aussi utilisé pour parler des communes se rapportant aux typologies déterminées dans notre diagnostic sur la vacance de logements et détaillées plus loin.

**Figure 6 : Plan du Zonage PLH du territoire Niortais**



(Source : PLH 2016-2021)

L'organisation territoriale de la CAN repose sur cinq entités géographiques complémentaires: Un Espace Centre, un Espace Marais, un Espace Nord, un Espace Sud et une zone Nouvelles Communes. Ces espaces correspondent à 5 types d'occupations de l'espace.

- un espace Nature, constitué de nombreuses Vallées (de la Sèvre amont et du Lambon, de la Courance, de la Guirande et du Mignon), et du Marais Poitevin. Aux portes de l'agglomération se trouve le parc interrégional du Marais Poitevin, englobant 62,5% du territoire de l'agglomération. «Espace attractif qui concoure à la qualité de l'agglomération, mais fragile, secret, subtil, composé de cinq unités paysagères différentes où s'exacerbent les concurrences sur l'espace et sur l'eau entre usages urbains, agricoles, touristiques et naturels. C'est, pour certains de ces lieux, une forme rare d'agroforesterie en Europe. C'est aussi un espace dont l'avenir peut être menacé par les changements climatiques. Et paradoxe d'un milieu fragile, c'est également un espace doté d'une capacité d'épuration qui rend à sa sortie des eaux plus propres que celles qui le pénètrent.»<sup>30</sup>

<sup>30</sup> SCOT – Rapport de présentation, 2013

- Un espace rural présent sur tout le territoire (en bordure du Marais, en zone Sud, Nord, Nouvelles communes, et à l'Est de l'espace Centre) mêlant fonctions résidentielles et agricoles.
- Un espace centre qui constitue le pôle urbain, avec Niort la Ville-centre et des communes périurbaines (fonctions résidentielles, touristiques et culturelles, agricoles et industrielles) doté d'une bonne accessibilité et qui concentre services, équipements de haut niveau, entreprises et emplois qualifiés.
- Un réseau de Villes, dont la population varie entre 1600 et 3000 habitants, qui constituent l'armature urbaine de la CAN et innervent leurs zones d'influence en emplois et en services de proximité.

Le territoire de la Communauté d'Agglomération du Niortais a une forte identité et présente des caractéristiques qui font son originalité économique et sociologique (Niort, «Ville des mutuelles» par excellence<sup>31</sup>) dans l'ouest français. Les caractéristiques socio-démographiques, sur les ménages et sur le logement permettent de mieux appréhender le profil du territoire.

Le territoire Niortais a une croissance démographique qui se poursuit, entre 2007 et 2012, avec 0,5% d'augmentation moyenne annuelle (au même taux que le département ou la nouvelle région Aquitaine, et la France métropolitaine), plus portée par le solde naturel que par le solde migratoire, (Source : RP 2007 et 2012, INSEE).

On constate une augmentation du nombre des ménages (+ 0,9%), liée au phénomène de décohabitation des jeunes, à l'accroissement des familles monoparentales et au vieillissement de la population avec un maintien prolongé au domicile (+ 4,5% d'augmentation moyenne annuelle des personnes de plus de 65 ans vivant seules entre 2007 et 2012 (Source : RP 2007 et 2012, INSEE). Logements et ménages sont deux concepts directement liés, au sens où un ménage est un groupe de personnes partageant un logement (exception faite des logements communautaires). Un ménage incarne un besoin en logement. Ils sont presque 55 000 dans la CAN, en 2012. Structurellement, le nombre de ménages augmente plus vite que le nombre d'habitants : la taille des ménages diminue. Cela signifie que, même à population constante, le besoin en logements croît.

Les capacités financières pour accéder à la propriété sont élevées. Elles sont dues à une forte représentation de la bi-activité des ménages (taux d'activité féminin presque record pour l'Aire Urbaine de Niort par rapport aux autres aires urbaines de l'Ouest Français), et un taux élevé d'emplois de cadres, ingénieurs ou chefs d'entreprise dans des fonctions stratégiques des entreprises ou du milieu artistique, de la recherche et de la formation supérieure ou de l'information.<sup>32</sup>

La forte proportion de l'habitat individuel provoque une forte consommation d'espace agricole et naturel. En 2012, la majorité des logements sont des maisons individuelles occupées par leur propriétaire et leurs familles (76%).

Le parc de logements de l'agglomération est constitué essentiellement par des résidences de grande taille à hauteur de 86%. Seule la ville de Niort ne dispose que de très peu de logements de grande taille (31% des logements de 5 pièces et plus) en 2012 et un taux similaire en 2007 ; ce qui pourrait expliquer pour partie, l'installation de familles avec enfants en périphérie.

Les logements sont davantage très récents ou très anciens : la part des résidences principales construites avant 1949 dans la CAN est identique à celle des résidences principales construites entre 1991 et 2009, soit 25% (Source Filocom 2012).

La CAN compte plus de 63 000 emplois, ceux-ci restent très concentrés sur quelques communes. Par ailleurs, 70% des nouveaux emplois créés ces dix dernières années, ont vu le jour dans le pôle urbain (Niort, Chauray, Bessines et Aiffres). La CAN fournissant plus d'emplois qu'il n'y a d'actifs sur le territoire, ce dernier constitue un pôle d'attraction pour les communes et structures intercommunales situées à proximité, notamment à l'Est de la CAN. La concentration du développement de l'emploi dans la partie centrale de l'agglomération se traduit donc par un étalement urbain du logement très important, bien au-delà des limites de la CAN.

<sup>31</sup> SCOT – Rapport de présentation, 2013

<sup>32</sup> Rapport de présentation, diagnostic, SCOT CAN. 2013, p61.

La fermeture progressive des lignes ferroviaires et des gares secondaires autour de Niort supprime les alternatives à la voiture pour celles et ceux qui habitaient dans les communes desservies. Les usagers à faibles ressources, devant les difficultés d'accès aux services, aux équipements ou à l'emploi, se sont concentrés dans la partie centrale de l'agglomération.

«La traduction dans l'espace et dans le paysage de ces caractéristiques et de ces exigences n'a pas forcément produit un modèle d'aménagement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles dans les dernières décennies.»<sup>33</sup>

Le phénomène d'étalement urbain n'est pas propre au territoire Niortais.

Le développement de la mobilité résidentielle des ménages vers la périphérie s'explique par une inflexion de la politique du logement en faveur de l'accession à la propriété, qui a entraîné la multiplication des opérations de lotissement. On peut dire que le Prêt à Taux Zéro dans le neuf a accompagné la périurbanisation. Cette mobilité résidentielle vers la périphérie est liée aussi aux incertitudes concernant les évolutions futures du régime général des retraites, qui augmentent les motivations traditionnelles des ménages pour accéder à la propriété.<sup>34</sup> De plus, on constate un produit logement généralement inadapté et inaccessible financièrement pour les familles en centre urbain (taille, qualité de l'environnement). Les secteurs périphériques représentent une offre foncière vaste et meilleur marché par rapport à l'agglomération dense.

#### **1.4.2 Politique communautaire de l'Habitat:**

Dans la continuité des deux précédents PLH (Plan Local de l'Habitat), réalisés sur la période 2002-2009 et 2010-2015, la Communauté d'Agglomération du Niortais lance son troisième PLH pour la période 2016-2021. Il a été adopté le 16 Novembre 2015. Le PLH, introduit dans la législation par la loi du 7 janvier 1983 «relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État», constitue un outil de pilotage communautaire de la politique locale de l'habitat.

Un observatoire de l'Habitat est en place depuis 2011 sur le territoire. Il est animé par le service Habitat et le service Veille et Prospective de la CAN qui établit un rapport annuel, en collaboration avec les partenaires (DDT, DGI, ANAH 79, ADIL des Deux-Sèvres, AROSH Poitou Charente, AFIPADE Poitou-Charentes, Ville de Niort DDUH, INSEE – Observatoire des solidarités).

Le suivi du PLH s'avère primordial pour appréhender les effets de la politique mise en œuvre. La loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions du 25 mars 2009 (art 28, L302-2 à 4 du Code de la Construction et de l'Habitation) prévoit un renforcement de cette étape avec un bilan obligatoire à mi-parcours et à l'issue de la période d'application du PLH. Ce bilan devra être communiqué pour avis au Préfet et au Comité Régional de l'Habitat. Le PLH est donc évalué en milieu de vie et les objectifs peuvent être réajustés si besoin. L'évaluation commence donc au bout de 2,5 ans, délai jugé trop court pour être le juste reflet des effets de la politique du PLH.

##### **a. Evolution du Pilotage et de l'animation de la Politique de l'habitat :**

Les programmes locaux de l'habitat sont élaborés par les EPCI. En matière de logement, la compétence n'est pas décentralisée et l'État reste seul compétent pour les politiques générales intéressant ce domaine. Cependant les EPCI peuvent engager des actions qui entrent dans le cadre de leurs compétences obligatoires. La liste des actions entrant dans ce cadre est globalement

---

<sup>33</sup> SCOT – Rapport de présentation, 2013

<sup>34</sup> Rapport CETE de l'OUEST, *Caractérisation et maîtrise du développement urbain, Approfondissement de la notion d'étalement urbain*, CETE, 2005, 12p

toujours la même avec toutefois la mention de l'intérêt communautaire comme critère de compétence pour les communautés d'agglomération<sup>35</sup> :

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

Sur le précédent PLH 2010-2015, la Communauté d'Agglomération du Niortais tenait surtout une position d'accompagnatrice. La Maitrise d'Ouvrage était répartie entre la :

- Ville de Niort pour le PRUS (Programme de Renouvellement Urbain et Social) et l'OPAH-Ru (Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat volet renouvellement urbain)
  - Conseil Départemental 79 pour le PIG (programme d'Intérêt Général) «Habiter mieux»
  - Les communes pour la programmation de logements et l'élaboration des documents d'urbanisme
- Pour le logement social, le circuit décisionnaire est plus partagé entre CAN, Etat, Bailleur et Communes. Et de par ses financements importants, la Communauté d'Agglomération du Niortais a du poids dans la programmation.

La CAN prend une place de plus en plus importante dans les politiques de l'habitat sur son territoire, dont elle devient pilote et élabore le PLH 2016-2021. Elle pilote la programmation de logements, dont le logement social, la mise en place et le suivi des actions du PLH, l'observation des résultats et des effets des actions menées. La Communauté d'Agglomération du Niortais renforce le lien entre politique de logement et politiques urbaines : SCOT (schéma de cohérence territoriale) en révision, PLUI-D (plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan de déplacement urbain) en projet, PLH (plan local de l'habitat)... et prend position dans les interventions sur le parc ancien (PIG et OPAH communautaire à la place de dispositifs départemental et communal).<sup>36</sup>

#### **b. Mise en œuvre d'un nouveau programme communautaire :**

Le PLH 2016-2021 a dégagé 6 axes d'intervention, dont celui relatif à l'amélioration du parc ancien privé et 18 actions dont la mise en œuvre d'un programme communautaire d'intervention sur le parc ancien, comprenant un volet "renouvellement urbain" et "revitalisation rurale" et ce dès Janvier 2018 (en relais du PIG de la CAN 2014-2017 et de l'OPAH-RU 2013-2017 de la Ville de Niort qui s'achèveront donc tous les deux en 2017).

La collectivité souhaite donc réinvestir le parc privé ancien, en zone rurale comme en zone urbaine. La stratégie territoriale du PLH 2016-2021 de la CAN affichée consiste, dans les parties du territoire autres que Niort et les communes du secteur «centre» de la 1ere couronne, à assurer le maintien et le renouvellement de la population pour garantir, à minima, le fonctionnement et la pérennité des équipements (notamment scolaires) en mobilisant le tissu existant et le parc ancien.

La Communauté d'Agglomération du Niortais engagera une étude pré-opérationnelle, afin de mettre en œuvre ce nouveau programme communautaire. Tout d'abord, il est prévu d'établir un bilan quantitatif et qualitatif des deux dispositifs opérationnels déjà en cours (PIG et OPAH-Ru). Puis des préconisations s'en suivront, notamment pour la remise sur le marché de l'immobilier, de logements vacants ou inoccupés situés dans les centres-bourgs et centres anciens.

---

<sup>35</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

<sup>36</sup> PLH 2010-2015, Préconisations – phase 2, 09/2013

### **c. Groupe partenarial relatif au parc ancien privé :**

Notre mission intervient en amont de cette étude et consiste à réaliser un diagnostic sur la problématique de logements vacants sur 20 communes partenaires. Elle est pilotée par le service aménagement durable du territoire, pôle Habitat.

Le portage politique est réalisé par le 9<sup>e</sup> vice-président, qui est le Maire d'AIFFRES, et par un élu membre du bureau délégué en charge de l'habitat, le Maire de SAINT-MAXIRE. Ce dernier coordonne et valide les phases préparatoires, de rencontres et d'échanges réalisées dans le cadre de cette étude. La relation Ville de Niort / Communauté d'agglomération est politiquement sensible du fait du transfert de certaines compétences, passant de la Ville à la CAN (politique de la Ville, Paysage et biodiversité ...), de l'imbrication des deux gouvernances, une locale et l'autre territoriale (intercommunale), et du poids de la Ville-centre dans l'intercommunalité.

Le groupe partenarial relatif au parc ancien privé est composé des partenaires techniques :

- CAN service Habitat, pilote et maître d'ouvrage
- DDT79, représentant de l'ANAH
- Ville de Niort, service développement durable, Urbanisme et Habitat
- ADIL79
- Parc Naturel Régional du Marais Poitevin
- CAUE 79

### **1.4.3 Evolution de la vacance de logements d'un point de vue quantitatif :**

Déjà en 2002, dans le cadre des enjeux et objectifs mis en avant lors de la mise en place de son premier PLH<sup>37</sup>, la Communauté d'Agglomération de Niort fait état d'une part importante de logements anciens construits avant 1949 (de 50% à 70% pour les communes de la frange Sud) dans le secteur rural Sud-Ouest et les pôles relais, ainsi que d'une part de logements vacants jugée peu élevée (7,5% en rural, 6% dans les " communes relais ") et d'une part de logements inconfortables variant de 3% à 5%, voire 10% dans la frange Sud (Priaires, Thorigny).

A l'époque, le bureau d'étude suggère la mise en place d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) qui concernerait toutes les communes rurales, ainsi que les " communes relais ", avec pour thématiques dominantes :

- L'adaptation des logements de personnes âgées.
- La production de logements locatifs, libres et conventionnés, dans les bourgs ou les hameaux.
- La mise en valeur du patrimoine architectural.

L'observatoire de l'habitat, mis en place depuis 2011 sur le territoire et dont le rôle est de surveiller certains indicateurs sur le logement, indique :

- **Entre 2007 et 2013**, la vacance a progressé dans tous les secteurs de la CAN, notamment dans l'espace centre, où le taux a atteint près de 10% en 2013. Cette progression est particulièrement forte sur la Ville de Niort, où le taux est passé de 8,4 en 2007 à 11% en 2013. 7% du parc privé est inoccupé.
- Une vacance qui se concentre à Niort : 3 logements vacants sur 4 (74%) se situent dans la ville-centre, soit environ 3 800 logements en 2013 et qui concerne principalement le parc privé (90% des logements vacants sont issus du parc privé).
- Une vacance plus structurelle dans les bourgs anciens.
- Des besoins de remise à niveau du parc existant (résorption de la vacance et de l'habitat indigne, rénovation énergétique, adaptation au vieillissement, à la perte de mobilité et au handicap...).
- 71% des logements vacants ont été construits avant 1975 (source Filocom 2013).
- Des besoins de requalification d'îlots et d'espaces publics dans les centres anciens.

---

<sup>37</sup> Programme d'actions CAN - Conseil de communauté du 23 décembre 2002 - URBANIS

La hausse et l'importance de la vacance sur le territoire Niortais est expliquée, en grande partie, par la forte production des années 2008 et 2010 (plus de 1 000 logements commencés chaque année), provoquée par d'importantes opérations en investissement locatif, qui ont contribué à détendre le marché locatif privé, et ont accéléré l'obsolescence d'une partie du parc : 92% des logements vacants sur Niort sont classés en catégories cadastrales 5 et 6 (ce qui montre que la vacance ne touche pas nécessairement les logements les plus dégradés).

En 2015, le «portrait du territoire», édité par la CAN, nous indique la présence de 5 391 logements vacants, tous types confondus (parcs public et privé, parc social), soit 408 logements vacants supplémentaires qu'en 2011. Niort en concentre 70% (soit 3 784), contre 74% en 2011.

**Figure 7 : Evolution du nombre de logements vacants à Niort et pour la CAN entre 2005 et 2013**

Territoire	2005	2007	2009	2011	2013
CAN	3 477	3 714	3 977	4 983	5 391
<i>Dont Niort</i>	<i>2 509</i>	<i>2 688</i>	<i>2 896</i>	<i>3 708</i>	<i>3 784</i>

Source : FILOCOM 2005 à 2013

(Source : Portrait du territoire n°2 de la CAN – Novembre 2015)

Entre 2005 et 2013, le taux de vacance sur la CAN a augmenté de 55%, et de 50% sur Niort.

Les objectifs quantitatifs annoncés dans le PLH 2016-2021 sont d'accueillir de nouvelles populations par l'accroissement de l'offre en mobilisant chaque année une trentaine de logements du parc privé, avec une intervention prioritaire sur la vacance structurelle.

#### 1.4.4 Etat de la Vacance d'un point de vue qualitatif et géographique :

Les communes du territoire ne subissent pas et ne vivent pas la vacance de la même manière.

La progression du nombre de logements vacants dans le parc privé, sur tout son territoire y compris la Ville-centre de Niort semble s'expliquer par la forte production de logements neufs entre les années 2008 et 2010, que ce soit dans la Ville-centre de Niort dont les opérations en investissement locatif ont accéléré l'obsolescence d'une partie du parc privé et la détente du marché locatif privé ; ou dans les communes périurbaines ou plus éloignées, qui se sont développées par la construction de lotissements standardisés et maisons individuelles alors que les centres-bourgs perdent de leur attractivité résidentielle et commerciale.

La vacance sur la ville-centre de Niort se caractérise par des copropriétés dégradées, baux commerciaux avec des logements vacants au dessus, des commerces vacants en rez-de-chaussée n'animant plus la rue et donnant une mauvaise image de certains quartiers. Il s'agit pour Niort d'enrayer la spirale de spécialisation de ces secteurs en redonnant et retrouvant attractivité, pour les habitants et pour les promoteurs.

Le "parc social de fait" (logements vétustes occupés par des ménages impécunieux) est pourtant une réalité incontournable. Le centre et "l'hyper-centre" comprennent beaucoup de logements vétustes (55% des logements inconfortables de la ville), ou vacants (1 985 logement, 70% de la vacance niortaise). Les quartiers les plus touchés sont la colline Saint-André, l'hôpital, la gare, Chabaudy-Marne, et le faubourg Est, soit trois cent immeubles identifiés.

Les communes de l'espace Nord n'évoquent pas de problème de vacance. En termes d'habitat, ce secteur est caractérisé par une offre de logements concentrée sur le terrain à bâtir. On recense dans les communes de ce secteur environ 120 à 140 terrains disponibles en lotissements. Signalons également la réalisation d'un projet ambitieux de 60 à 80 logements dans une opération de type «éco-quartier» à Echiré. Par ailleurs, l'offre est difficile à apprécier en diffus, avec le développement important des divisions parcellaires. Nous verrons plus loin dans notre étude de cas ce qu'il en est effectivement sur ces communes en termes de vacance de logements puisque Echiré, St Gelais, St Maxire et Villiers en Plaine font partie du Panel des communes partenaires.

Les «communes nouvelles» souhaitent quant à elles avoir des marges de manœuvre, de la souplesse en termes de densité admissible et de production de logements (sous forme de lotissements). Ainsi les attentes des élus des communes «nouvelles» sont résumées ainsi dans le PLH 2016-2021 (Diagnostic) Novembre 2015 :

«Même s'ils sont conscients de la nécessité de réduire la consommation foncière, les élus du secteur souhaitent un peu plus de souplesse sur les normes de densité. Ils aimeraient que soit pris en compte le caractère rural de leur territoire, et que soit appliquée une modulation des normes de densité en fonction des caractéristiques de chaque secteur de la CAN. Les élus sont également conscients qu'il n'est pas forcément souhaitable de développer du logement social dans des communes sans équipements, ni services. Cela risque de mettre en difficulté à la fois les ménages (qui ont besoin de services de proximité) et les municipalités (qui n'ont pas les services nécessaires à l'accompagnement social des ménages). Enfin, les élus de ces communes qui viennent d'intégrer la CAN au 1<sup>er</sup> janvier 2014, découvrent progressivement les incidences d'une politique de l'habitat communautaire, notamment sur leurs documents d'urbanisme. Ils ne souhaitent donc pas envisager le PLH comme une contrainte supplémentaire, pouvant réduire encore leurs marges de manœuvre en matière d'urbanisme. De plus, avec un calendrier du PLH qui prévoit un arrêt du projet en juin 2015, ils craignent, sans un laps temps suffisant consacré à la pédagogie, ne pas être des acteurs à part entière de son élaboration.»<sup>38</sup>

D'autres ont pu lancer de véritables appels au secours, comme les communes rurales de l'«Espace Marais» et de l'«espace Sud» qui connaissent un vieillissement démographique relativement rapide, un développement de la vacance, et une dévitalisation des bourgs.

Les communes «Espace Sud», évoquent aussi les mêmes besoins en ce qui concerne la densité, et rajoutent :

«Les opérations de lotissements se ressemblent toutes dans leur contenu et leur aménagement. Elles sont simplement juxtaposées les unes aux autres sans être pleinement intégrées au tissu existant. Dans ces conditions, le mélange des populations (les anciens habitants avec les nouveaux, les jeunes ménages avec les ménages plus âgés, les ménages modestes avec les ménages plus aisés) se fait plus difficilement, et les objectifs de mixité sociale sont plus difficiles à atteindre.»<sup>39</sup>

Les attentes des élus de l'espace «Marais» portent clairement sur un problème de vacance de logements et de manque de mixité de logements. Les élus de ce secteur attendent notamment des aides pour favoriser le développement du parc locatif social, et la reprise de logements communaux. De manière plus générale, ils espèrent la mise en oeuvre d'une politique d'amélioration de l'habitat et de requalification des centres bourgs.

**Le symptôme de vacance de logements doit être interprété dans un contexte large (à l'échelle de l'agglomération ou du bassin de vie) et plus local. Les «appels aux secours» lancés par les communes dans le cadre de la réalisation du PLH 2016-2021 renvoient à des problématiques différentes, et donc des moyens et outils multiples : financiers, accompagnement humain (ingénierie, conseils, suivi-animation ...) et plus largement la mise en oeuvre d'un projet de territoire.**

---

<sup>38</sup> PLH 2016-2021, CAN, Diagnostic, Novembre 2015

<sup>39</sup> Ibid.

**La revitalisation des centres-bourgs doit donc passer par une phase de démarche projet, active et partagée, initiant un projet urbain durable. Les réglementations nationales ou intercommunales ne doivent plus être vécues comme des contraintes ou entraves au développement. A l'heure où les restrictions budgétaires sont prégnantes, il semble opportun de construire un projet en concertation avec les habitants.**

## ***1.5 Diagnostic et analyse de la vacance de logements – cas de 20 communes enquêtées sur le territoire Niortais***

### **1.5.1 Méthodologie**

Notre démarche a consisté à établir, pour chaque commune partenaire, un diagnostic large et transversal du phénomène de la vacance de logements, à partir d'un questionnaire portant sur les caractéristiques de la commune, depuis les données sociodémographiques jusqu'aux projets en cours de la municipalité.

L'idée qui a guidé la démarche était de savoir s'il existe un lien entre une typologie de communes et une situation de vacance de logements. Par exemple, les communes qui n'ont pas de réseaux d'assainissement collectif sont-elles plus soumises à la vacance ? Existe-t-il des types de communes plus concernés par de la vacance d'obsolescence, ou d'autres par de la vacance de rétention ?

Déterminer des typologies de communes, au travers de l'analyse des logements vacants, permettra d'appréhender des outils plus adaptés, et de contribuer au diagnostic qui sera réalisé dans le cadre de l'étude pré-opérationnelle.

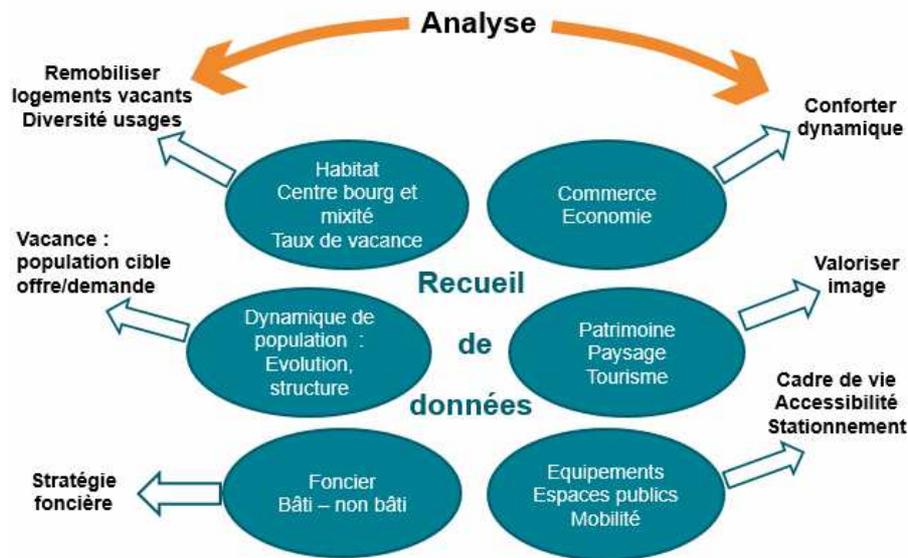
La vacance des logements est un phénomène complexe à appréhender et son interprétation doit être manipulée avec précaution. Il n'y a pas une vacance mais plusieurs types de vacance qui peuvent s'expliquer par une multiplicité de facteurs : vétusté, loyer trop élevé, mobilité des ménages.... S'il est difficile de caractériser en tant que telle la vacance conjoncturelle, nécessaire au bon fonctionnement du marché du logement et à la fluidité des parcours résidentiels, il est nécessaire d'identifier la vacance de type structurel plus finement. La question est de savoir si cette vacance structurelle représente un réel gisement de logements potentiellement mobilisables pour les politiques de l'habitat.

Ce travail se situe dans une visée pré-opérationnelle puisqu'à partir des typologies de communes, pourront être mis en place des diagnostics plus approfondis, des dispositifs et moyens d'actions publics adaptés à chacun des enjeux de territoire.

Nous avons donc réalisé un diagnostic se formalisant par l'élaboration d'une grille d'analyse caractérisant les typologies communales, au travers du filtre de la vacance existante, dans les centres-bourgs des communes du territoire Niortais.

La méthodologie peut se résumer selon le schéma ci-dessous

Figure 8 : Diagnostic transversal sur la vacance de logements



(source : auteur, d'après schéma dans Publication DREAL POITOU-CHARENTE "Des bourgs vivants, dans des territoires durables : Stratégie pour requalifier mon centre-bourg", 2015)

#### a. Elaboration et contenu de la grille d'analyse

Cette grille d'analyse comporte 3 volets :

1. un volet portant sur l'établissement d'un « **portrait communal** », de manière à appréhender le territoire d'une manière objective. Ce portrait, établi à partir de données statistiques et recensements (sources INSEE, FILOCOM, Services interne CAN, SIREN, Ville de Niort - observatoire des solidarités, ADIL) portent sur les éléments suivant :
  - sociodémographiques : population municipale et son évolution, population par tranche d'âge, l'indice de jeunesse et la composition des ménages, données sur les revenus des foyers fiscaux, sur le nombre d'allocataires RSA ;
  - économiques : population active, taux de chômage, taux d'activité par type d'activités ;
  - tourisme, activités : nombre et type d'hébergement marchand, nombre d'entreprises par secteur d'activité, nombre d'exploitations agricoles ;
  - marchés de l'immobilier : nombre de transactions, prix des maisons anciennes, évolution construction neuve, prix des terrains à bâtir ;
  - logement et patrimoine : structure du parc de logements, données sur la vacance (taux Insee et Filocom), structure du parc privé vacant (nombre et évolution, date de construction, type et durée) ;
  - et plus largement, sur des éléments permettant d'appréhender l'attractivité de la commune : offre de Santé, structures scolaires et périscolaires, commerces de proximité, équipements publics, présence de transports en commun et qualité de desserte, nombre d'associations.

2. un volet portant sur l'**analyse de la vacance**, à partir de la connaissance «terrain» des élus, afin d'en connaître les causes principales, de comprendre quel type de vacance est présente sur la commune et en quelle proportion. Les documents de travail sont le plan cadastral avec pré-repérage de la vacance à partir des données DFGIP et le questionnaire présenté ci-dessous.

**Figure 9 : Questionnaire utilisé pour analyser la vacance**

<b>ENTRETIEN</b>			
<b>ANALYSE DE LA VACANCE :</b>			
<b>De votre point de vue, la vacance, en centre-bourg notamment, sur votre commune est :</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- normale</li> <li>- n'est pas problématique</li> <li>- inquiétante</li> <li>- durable</li> <li>- un point noir</li> <li>- nuit à l'image de la commune</li> <li>- à surveiller car indicateur :               <ul style="list-style-type: none"> <li>o de fluidité du marché</li> <li>o d'adéquation - inadéquation entre l'offre et la demande</li> <li>o de valorisation - dévalorisation des territoires</li> <li>o dans une optique plus opérationnelle pour repérer et évaluer des gisements de logements qui pourraient être remis sur le marché</li> </ul> </li> <li>- une entrave au développement de la commune</li> <li>- bloquante au vu des projets de la Commune ?</li> </ul>			
<b>Application de la taxe sur les logements vacants (loi 1998) ?</b>			
<b>Analyse de la vacance : quelle typologie sur votre commune, et à quelle hauteur ? :</b>			
	Nombre	Date construction ou classement cadastrale	Points de blocage fonctionnels (morphologie urbaine inadaptée, existence de nuisances ...)
<b>Logement vacant sur le marché – vacance conjoncturelle</b>			
Vacance normale (délai location-vente)			
Logement ne trouvant pas acquéreur car pas de demande			
Logement à louer ou vendre « hors marché de fait » car trop cher, obsolète ou dévalorisé			
<b>Logement vacant hors marché – vacance structurelle</b>			
Logement inadapté à la demande, obsolète ou en attente de destruction			
Logement en travaux			
Logement en situation bloquée : indivision, succession, propriétaire en maison de retraite ...			
Logement réservé pour soi, un proche ou héritiers			
Rétention spéculative			
Logement vacant pour désintérêt (proprio à hauts revenus, faible rendement économique, désintérêt pour s'en occuper ...)			
Logement présentant points de blocage fonctionnel (morphologie urbaine inadaptée, existence de nuisances, problème d'assainissement, non conformités techniques ...)			

(source : Auteur)

3. un volet portant sur l'**analyse du cadre de vie, la présence de réserve foncière, les besoins ou projets communaux**, permettra de mieux comprendre le symptôme de logements vacants et d'avoir une vision plus globale de la vacance. Cette vision élargie de ce qui apparaît **nécessaire au bon fonctionnement d'un centre-bourg et à l'amélioration du cadre de vie, afin d'y maintenir les habitants présents et d'accueillir de nouvelles populations**, permettra d'analyser et proposer des outils adaptés.

Nous avons réalisé cette grille à partir de documentation et corpus sur la thématique de revitalisation des quartiers anciens et centres-bourg ruraux.

Si le besoin qui nous intéresse en priorité est la résorption de la vacance et en particulier de la vacance prolongée (besoin exprimé et traduit par la mise en place d'une action du PLH2016-2021), d'autres besoins « corollaires » tels que maintien et redynamisation du tissu commercial, adaptation des logements anciens à des besoins actuels, revalorisation des espaces publics, amélioration de l'image générale des centres-bourgs peuvent émerger, car « on sait qu'il y a lien entre identification du logement et dehors, d'où l'importance des espaces intermédiaires entre domicile et domaine public. » (RONCALOYO, 1998)

#### **Pourquoi s'intéresser à l'amélioration du cadre de vie ?**

→ *Il est intéressant de savoir si des aménagements ou projets de requalification des espaces publics, réfection de voirie, ou construction réhabilitation de bâtiment, sont envisagés. Leurs mises en œuvre impactent l'image du bourg. Une municipalité qui souhaite revaloriser son centre-bourg doit prendre en considération la nature et le type des interventions qui peuvent être financièrement et techniquement plus ou moins complexes et relever de l'aménagement des espaces publics, de la réhabilitation de bâtiments existants, de la construction neuve, de la gestion ou de la redistribution du foncier...*

#### **Pourquoi s'intéresser au traitement de la circulation automobile et piétonne ?**

→ *La question du logement est intimement liée à celle du stationnement : La réhabilitation ou la construction de bâtiments d'habitation peut engendrer une hausse de la population dans le centre-bourg et, de fait, une augmentation du nombre de véhicules. Il faut l'anticiper dans l'espace public.*

#### **Pourquoi s'intéresser au réseau d'assainissement collectif ?**

→ *Un bâti sans terrain, devant se mettre en conformité par rapport aux normes d'assainissement, sera pénalisé puisqu'il lui manquera quelques 10m<sup>2</sup> de foncier pour mettre en place une station autonome, avec des prospects d'implantation et contraintes de charge à respecter. Une solution éventuelle consisterait à trouver du foncier mutualisable (statut d'association syndicale libre de propriétaires) entre plusieurs maisons. Les réponses seront du cas par cas en raisonnant plus à l'échelle de l'ilot ou de la rue.*

*De plus, les réseaux d'assainissement ne sont pas toujours en mesure d'absorber l'arrivée de nouveaux ménages et il est essentiel d'anticiper leur adaptation selon l'ampleur des actions de réhabilitation ou de construction de logements neufs.*

#### **Pourquoi s'intéresser au document d'urbanisme en vigueur dans la commune ?**

→ *Une commune qui a travaillé sur un POS ou PLU a déjà fait un travail de diagnostic, d'appropriation des enjeux du territoire. De plus, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) constitue déjà une piste, puisqu'il doit favoriser la redynamisation de l'habitat en centre-bourg en définissant des orientations et des objectifs en matière de renouvellement urbain, de logement, de lutte contre l'insalubrité, de mixité sociale, de valorisation du patrimoine, de circulation, de stationnement, etc.*

**Pourquoi s'intéresser à l'attractivité commerciale ou aux besoins pour conforter le commerce?**

→ Il s'agit d'appréhender la vitalité des commerces présents dans le centre-bourg ou sur la commune et savoir s'ils agissent comme moteur d'attractivité ou présentent des fragilités.

**Pourquoi s'intéresser au degré d'implication des habitants dans la vie communale ?**

→ Certaines communes souhaitent impliquer les habitants dans des démarches projets, à un degré plus poussé que la simple information ou réunion publique. Ce processus d'implication ou de co-construction, s'il est initié en amont d'un projet de réflexion sur un centre-bourg, peut être fédérateur car le dialogue et la concertation entre habitants, usagers, commerçants, élus, techniciens sont déjà pratiqués et mis en place.

**Pourquoi s'intéresser à la présence de réserve foncière en centre-bourg ? :**

→ La présence de terrains ou bâtis communaux est à prendre en compte dans tout projet d'aménagement. Savoir si la commune a besoin de portage foncier au vue d'un projet en centre-bourg permet de mieux appréhender la vision qu'à la commune en termes de stratégie et veille foncière. Au-delà de ces deux aspects, le tissu urbain de certaines communes peut nécessiter parfois une réorganisation du foncier pour redonner un sens et une logique entre usages et découpages parcellaires.

**Pourquoi s'intéresser aux divisions parcellaires type Bimby sur la Commune ? :**

→ La démarche Bimby est un moyen de densification dite douce, son impact sur la commune permet d'appréhender le dynamisme du marché (existence d'une demande) et le niveau de pression foncière.

**Pourquoi s'intéresser à la présence d'un patrimoine bâti de qualité ? Est-il valorisé ou pas?**

→ Un patrimoine bâti de qualité, s'il n'est pas valorisé peut desservir le bourg. Mis en valeur, au contraire, il suscite attractivité, et peut appuyer une politique de lutte contre la vacance de logements situés à proximité.

En complément de ces questions, il nous est apparu intéressant d'avoir une approche sensible et vécue du territoire, et de demander aux élus rencontrés leur point de vue sur les atouts et faiblesses de leur commune, ainsi que de caractériser le mieux leur commune.

**Figure 10 : questionnaire utilisé pour analyser le contexte, les besoins, atouts et faiblesses de la commune**

**PROJETS COMMUNAUX :**

Citez 3 adjectifs qui décriraient le mieux votre commune ? (périurbaine, rurale, attractive, jeune, dynamique ...):

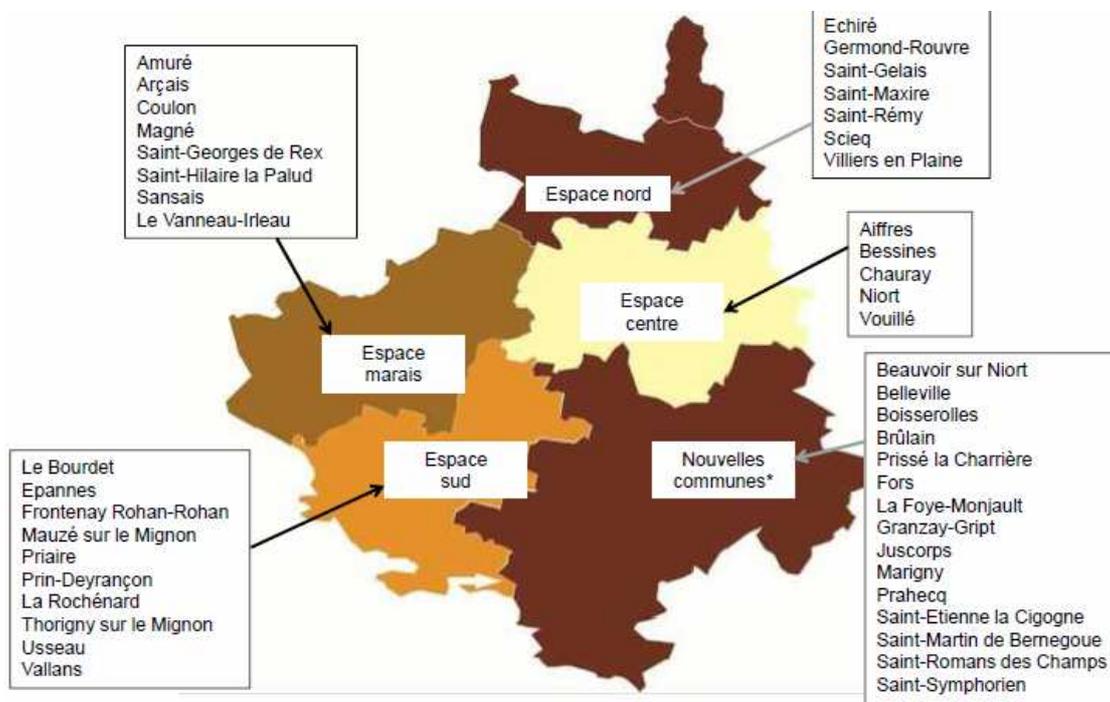
Connaissance de logements vacants	
Connaissance de logements occupés à réhabiliter (précarité énergétique, adaptation au vieillissement ou handicap...)	
Connaissance de logements insalubres	
<b>amélioration du cadre de vie</b>	
Aménagement ou requalification d'espace public envisagée?	
réfection de voirie, traitement de la circulation automobile et piétonne?	
construction ou réhabilitation de bâtiment?	
devenir du parc de logement existant? Dédensification souhaitée?	
réalisation d'équipements publics?	
intervention sur les réseaux (lesquels)?	
attractivité commerciale ou besoins pour conforter le commerce?	
<b>présence de réserve foncière en centre-bourg</b>	
besoin de portage foncier au vue d'un projet en centre bourg?	
Bâtiments / terrains communaux	
présence d'un patrimoine bâti de qualité ? Est-il valorisé ou pas?	
évaluation du dynamisme des divisions type Bimby sur la Commune	
de votre point de vue, quels sont les atouts de votre commune?	
de votre point de vue, quels sont les points faibles de votre commune?	
présence de espaces verts - jardins publics en centre bourg ou proximité Nature	
évaluation du degré d'implication des habitants dans la vie communale – possibilité de faire projet	

(source : Auteur)

## b. Quelles communes partenaires ?

A partir des lectures des documents et études réalisées dans le cadre de l'élaboration du SCOT, PLH ... un panel de communes représentatif du territoire au vu de la problématique de logements vacants a pu être établi.

Figure 11 : carte des cinq secteurs de la CAN



(source : PLH 2016-2021 de la CAN, Diagnostic, 2015)

Ainsi, dans l'évaluation du PLH 2010-2015, certaines communes ont été ciblées en termes de vacance et d'immeubles dégradés<sup>40</sup> :

- Saint Gelais, Saint Maxire, Villiers en Plaine (espace Nord)
- Frontenay Rohan-Rohan, Priaires, La Rochenard, Usseau (espace sud)
- Et quelques-unes du secteur du Marais

Dans le PLH 2016-2021, les Espaces centre et Nord apparaissent comme ayant peu d'enjeux sur le parc ancien (privé ou public), en dehors de la Ville de Niort (y compris sur le plan énergétique).

L'Espace Marais est par contre identifié comme ayant une demande en termes de lutte contre la vacance et l'abandon de logements anciens. De même, l'Espace Sud est identifié comme ayant une demande plus spécifique en termes de lutte contre la précarité énergétique et la vacance en centres bourgs.

Trois communes à caractéristiques et enjeux propres ont été mises en avant :

- A Marigny et Granzay-Gript, les élus du secteur sont d'accord pour lutter contre la précarité énergétique et la vacance en centres-bourgs. D'autant que Marigny n'a plus de terrains à bâtir, dû à une forte rétention foncière des propriétaires.
- A Mauzé sur le Mignon, la présence de vacance est toujours constatée, malgré des opérations d'investissement locatif dans le bâti ancien, qui n'ont pas permis de remise sur le marché d'une offre locative de bonne qualité thermique.

Pour compléter ce panel, nous avons pris en compte un travail d'expérimentation mené par l'ARS et la DDT99 sur le repérage de logements indignes. Ce dispositif est basé sur le volontariat des communes qui sont :

<sup>40</sup> PLH 2010-2015, *Evaluation du dispositif - phase1*, 2013, p41.

- Pour la première étude 2013-2015 : Arçais, Frontenay Rohan-Rohan, Mauzé-sur-le-mignon, St Hilaire-la-Palud, Le Vanneau-Irleau, Usseau, et Niort pour les quartiers bas de l'avenue de Paris, Rue Terraudière, Rue de Souché.
- Pour la 2e étude, en cours depuis mi-2015: Coulon, Fors, Beauvoir sur Niort, Brûlain, La Foye-Monjeult.



Le panel a ensuite été complété de communes à enjeux et structurantes du point de vue du territoire comme Beauvoirt sur Niort, Prahecq, Vouillé et Eclairé.

Ces deux dernières frôlent les 3500 habitants et seront bientôt soumises à loi SRU et au 20% de logements sociaux.

Au total, 23 communes ont été ciblées (soit 4-5 communes par Espace) et 20 ont accepté d'être auditées.

### c. Utilisation de la grille :

Un entretien auprès de chaque commune partenaire, à partir de notre questionnaire articulé en trois temps, guidé par notre grille d'analyse, a permis d'échanger, de préciser et de compléter le « portrait de commune » en collaboration avec les maires, élus, secrétaires de mairie, rencontrés en mairies.

Les entretiens ont permis :

- d'interpréter le portrait de commune préétabli à partir de données statistiques, et de le mettre en lumière, avec la connaissance du territoire, le vécu et ressenti de la ou des personnes rencontrées.
- d'avoir une approche de la vacance des logements plus fine, en cherchant à repérer sur le plan préétabli les logements vacants présents dans la commune (en centre-bourg plus particulièrement), puis en identifiant les causes possibles de la vacance. Certaines communes tiennent à jour un listing ou ont établi, pour l'entretien, un fichier d'adresse de logements vacants. D'autres ont préféré faire une reconnaissance « terrain », dont les données ont été reportées sur plan ensuite. Les causes de la vacance ont pu être précisées, et un ratio entre vacances conjoncturelle et structurelle a pu être estimé.
- de localiser et mieux appréhender la problématique de vacance sur la commune. Un regard porté sur l'habitat, l'aménagement, l'urbanisation, le développement, l'attractivité, le dynamisme, les atouts / faiblesses, a permis d'élargir notre appréhension du territoire.

## 1.5.2 Etablir une typologie des communes du territoire Niortais en lien avec la vacance de logements :

«Etablir une typologie consiste à opérer le classement systématique d'un ensemble diversifié d'objets, généralement à partir de leurs caractéristiques formelles. Cette activité permet à la fois d'attribuer un nom à chaque classe d'objets (appelée «type») et de se faire une idée synthétique des caractéristiques (dites typiques) qui distinguent ces classes les unes des autres. Chaque objet particulier (ou «individu») présente des particularités considérées comme secondaires ou négligeables par rapport à ce qui le rattache à une catégorie à l'exclusion des autres.»<sup>41</sup>

A l'issu des entretiens réalisés auprès des 20 communes partenaires, nous avons synthétisé un certains nombres de critères qui ont permis de mettre en avant 5 typologies de communes rencontrées sur le territoire. Ces critères sont présentés dans une grille d'analyse synthétique, qui porte sur les éléments suivant :

- Sociodémographiques et économiques: taille de la population municipale, évolution démographique, indice de jeunesse, nombre d'entreprises;
- Type de document d'urbanisme ou autre réglementation sur la commune (ZRR, Charte du Marais Poitevin...)
- Recensement d'éléments permettant d'évaluer l'attractivité de la commune : offre de santé, présence d'école, collège, garde pour enfants, commerces de proximité, équipements publics, accessibilité par autoroute, voie ferrée, ligne de bus ;
- La présence de réseau d'assainissement ;
- Logements vacants : structure du parc de logements, données sur la vacance (taux Insee et Filocom), structure du parc privé vacant (nombre et évolution, date de construction, type et durée) ;
- L'analyse sur la typologie et cause de la vacance constatée sur la commune ;
- Le ressenti de la problématique de la vacance dans la commune du point de vue des élus ;

### La tableau s'analyse en superposant le code couleur :

**Vert** : Indicateur d'une situation favorable, atout, attractivité ...

**Orange** : Indicateur d'une situation à surveiller

**Rouge** : Indicateur d'une situation critique (vacance, déprise ...)

---

<sup>41</sup> FREY, Jean-Pierre. *Logement et Habitat, l'Etat des savoirs*. Paris, Editions La Découverte, 1998, p51.

Figure 12 : Grille d'analyse sur la vacance

	population municipale ©Insee2013				Nombre d'entreprises ©Insee 2014	Documents d'Urbanisme et autres			Attractivité de la commune										Taux de RS (%)	Taux de vacances (%)			Nombre de logements vacants (PP)	poids des logts vacants date construction (%)			poids vacance fonction durée (%)			typologie de la vacance estimée après enquête communes		Ressenti de la Vacance		
	[0-1000]	[1000-2000]	[2000-7000]	évolution /an (%) 2008-2013		indice de jeunesse © Insee RP2012	CC / RNU	POS	PLU	ZRR	Charte Parc Naturel du Marais	Offre Santé / medecin generaliste	EHPAD / maison de retraite	Commerces proximité	Ecoles, accueil périscolaire	Collège	équipements publics	présence ligne(s) de Bus		Accessibilité Autoroute	Accessibilité Voie ferrée	présence de l'assainissement collectif		©Insee 2012	©Insee 2012	©Filocom 01/01/2013	©Filocom 01/01/2013	avant 1948	1948-1974	après 1975	moins d'un an	entre 1 et 2 ans	supérieure à 2 ans	Vacance Conjoncturelle (%)
NIORT	57 393			-0,2	81,3	3051					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	2,1	8,8%	11,0%	3349	51%	21%	27%	48%	22%	30%	non déterminée	non déterminée	non	inquiétante dans certains quartiers
AIFFRES		5 450		1,3	87,9	160					x	x	x	x		x	x	x		x	0,6	2,9%	3,4%	53	32%	6%	62%	42%	9%	49%	50	50	non	normale
CHAURAY		6 655		5,1	110,6	340					x	x	x	x		x	x	x		x	1,1	5,4%	3,0%	86	9%	17%	73%	64%	17%	19%	100	0	non	inexistante
VOUILLE		3 247		0,8	93,5	103					x	x	x	x		x	x	x		x	1,7	3,0%	3,1%	41	46%	15%	39%	61%	12%	27%	70	30	non	pas problématique
ECHIRE		3 269		0	81,3	145					x		x	x		x	x	x		x	1,6	4,3%	3,8%	54	54%	26%	20%	48%	9%	43%	50	50	non	normale mais nuit à l'image de la commune
SAINT-GELAIS	1 920			2,8	115	59					x		x	x		x	x			x	0,8	4,4%	3,0%	24	50%	17%	33%	42%	17%	42%	60	40	non	pas problématique
SAINT-MAXIRE	1 185			0,9	115,9	33					x		x	x		x	x			x	2,9	5,6%	2,7%	14	71%	14%	14%	71%	0%	29%	70	30	non	pas problématique
VILLIERS EN PLAINE	1 754			2	150,7	54					x	x	x	x		x	x				4,1	4,4%	3,1%	21	81%	5%	14%	24%	19%	57%	40	60	non	normale mais nuit à l'image de la commune
COULON		2 244		0,3	74,2	101					x	x	x	x		x	x			x	14,5	6,9%	5,8%	67	69%	9%	22%	58%	9%	33%	80	20	oui	pas problématique
PRAHECQ	2 073			0,5	99	97					x	x	x	x	x	x	x	x		x	2,2	5,7%	4,4%	35	60%	14%	26%	43%	11%	46%	20	80		normale mais à surveiller
BEAUVOIR SUR NIORT	1 766			1	85,4	79					x	x	x	x		x		x	x	x	4,6	7,0%	8,1%	64	61%	6%	33%	41%	9%	50%	50	50	non	normale
MAUZE SUR LE MIGNON		2 755		0,3	74,7	144					x	x	x	x	x	x	x	x		x	3,4	9,2%	8,0%	106	73%	22%	6%	46%	18%	36%	40	60		normale mais nuit à l'image de la commune
FRONTENAY ROHAN ROHAN		2 946		0	118,3	108					x	x	x	x	x	x	x	x		x	1,5	7,2%	5,0%	57	67%	5%	28%	46%	28%	26%	25	75	non	normale
MARIGNY	873			-0,6	130,1	23					pas de genera liste			x		x				x	2,8	8,5%	4,5%	17	76%	6%	18%	24%	24%	53%	45	55	non	normale
USSEAU	893			0,6	135,7	27	x				x		x	x		x					9,7	8,2%	6,7%	28	64%	18%	18%	54%	14%	32%	50	50	non	inquiétante et durable
PRIAIRES	122			0,8	80	9	x														3,3	11,7%	4,8%	3	100%	0%	0%	33%	33%	33%	50	50	non	inquiétante et durable
THORIGNY SUR LE MIGNON	97			3,9	143,5	1	x														14,1	8,4%	10,0%	5	100%	0%	0%	60%	0%	40%	25	75	non	normale
LA ROCHENARD	589			4,1	101,2	7	x						x	x	RPI		x	x			3,4	7,7%	7,6%	16	44%	25%	31%	25%	19%	56%	50	50	non	normale
SAINT HILAIRE LA PALUD	1 591			0,2	79,2	80					x	x	x	x		x				x	12,1	9,0%	6,2%	55	76%	11%	13%	33%	13%	55%	40	60	non	nuit à l'image et au développement de la commune
ARCAIS	608			-0,4	48,3	41							x	RPI		x				x	24,2	10,0%	9,2%	42	83%	5%	12%	38%	14%	48%	50	50	oui	inquiétante
LE VANNEAU IRLEAU	867			-1,5	84,6	37					x			RPI		x					14,0	9,3%	8,7%	40	88%	5%	8%	38%	15%	48%	15	85	non	inquiétante

Code couleur indicateur :

- Situation favorable, atout, attractivité, taux de vacance < 6%, non ressentie
- Situation à surveiller, attractivité fragile, taux de vacance 6-8%, poids du bati ancien élevé dans la vacance, vacance jugée normale mais à surveiller
- Situation critique, signe de déprise, taux de vacance > 8%, poids de la vacance structurelle très majoritaire, vacance jugée inquiétante

(Source : auteur)

Si on analyse ce tableau verticalement, on peut voir une accentuation des couleurs oranges et rouges en bas de certaines colonnes. Cette analyse verticale permet de voir les regroupements de communes qui ont été réalisés, par similitude de certains critères dont : la population municipale, la nature des documents d'urbanisme communaux, les indicateurs verts sur l'attractivité de la commune et les indicateurs oranges et rouges de la vacance.

Ainsi, nous avons déterminé 5 typologies de communes :

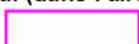
**1. Les communes 1eres couronne et périurbaines :**

Aiffres / Chauray / Echiré / Vouillé



**2. Les communes périurbaines à caractère rural (dans l'aire d'influence Ville de Niort) :**

St Gelais / St Maxire / Villiers en Plaine / Coulon



**3. Les communes « autonomes » :**

Prahecq / Mauzé sur le Mignon / Frontenay RR / Beauvoir sur Niort



**4. Les communes rurales de plaine céréalières :**

Usseau / La Rochenard / Marigny / Prieais / Thorigny sur le Mignon

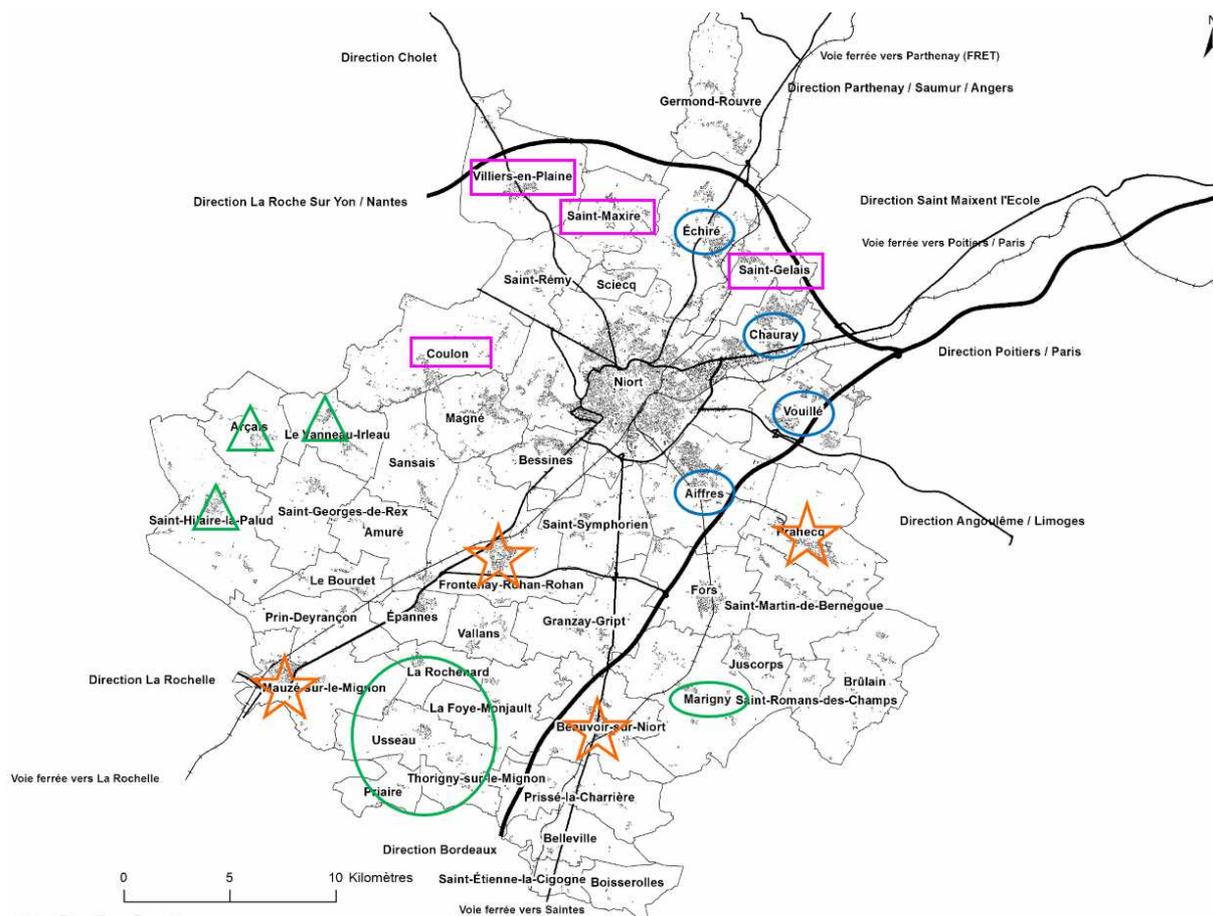


**5. Les communes rurales du marais poitevin :**

St Hilaire la Palud / Le Vanneau Irleau / Arçais



Figure 13 : Plan de repere des typologies communales



(source : Auteur, d'après plan service SIG de la CAN, 2016)

### a. Quelques définitions :

Nous allons définir ici les termes «périurbain», «rural» et «autonome», utilisés dans la nomenclature des typologies.

Tout d'abord, les communes autonomes désignent les communes dotées de services et équipements de la gamme intermédiaire (collège, gare, supermarché, EHPAD, structures périscolaires...), d'entreprises et d'emplois. Ce sont pour la plupart des pôles de services intermédiaires définis dans le Schéma de Cohérence Territorial.

Le périurbain désigne, d'un point de vue morphologique, une forme urbaine caractérisée par l'éloignement et la discontinuité du bâti vis-à-vis de l'agglomération : il correspond à la partie non agglomérée des aires urbaines. L'étalement urbain s'y effectue non pas en nappe mais en nébuleuse avec des pleins et des vides. Du point de vue fonctionnel, le périurbain entretient un lien fort avec le pôle urbain. Une commune périurbaine au sens de l'INSEE voit au moins 40% de sa population résidente ayant un emploi travailler dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci.

La définition de l'espace «rural» demeure délicate, et donne matière à débats pour ceux qui refusent de perpétuer une définition par la négative (tout ce qui n'est pas urbain... est rural).<sup>42</sup>

L'INSEE a revu sa copie en finissant par ne plus définir le terme rural, mais en englobant les communes rurales dans les aires urbaines. Prudent, Laurent RIEUTORD fait référence au dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés de LEVY et LUSSAULT (2003) et considère que «le rural désigne globalement les campagnes dans leur complexité sans réduire celles-ci aux manifestations des activités agricoles.» (RIEUTORD, 2013)

Il fait aussi appel à la définition du tropicaliste POURTIER (2004), qui considère que «le territoire rural ne se caractérise pas seulement par les particularités biophysiques de l'étendue qui lui sert de support [...] mais aussi par son degré d'intégration économique et sociale dans un espace chaque jour davantage réticulaire, et par la force des sentiments identitaires et d'appropriation que les habitants nourrissent à son égard».

En définitive, conclut-il, les recompositions socio spatiales modifient la donne «rurale»<sup>43</sup>.

«Dans les pays anciennement industrialisés, le bâti de type «urbain» se diffuse dans des campagnes «mitées» par la «rurbanisation», les «ruraux» adoptent les mêmes modes de vie, les mêmes mobilités et représentations que les citadins tandis que les catégories socioprofessionnelles se diversifient conduisant à la marginalisation des agriculteurs ; désormais le rural n'est plus l'agricole et l'on passe d'une société d'interconnaissance à un système plus ouvert et plus éclaté (dissociation des lieux de résidence et d'emploi, résidences alternantes).» (RIEUTORD, 2013)

Aujourd'hui, de nouvelles lectures de la ruralité sont proposées. Des auteurs considèrent que l'espace rural conserve certaines spécificités par les représentations qu'il suscite et notamment grâce aux rapports particuliers qu'il entretient avec l'environnement et la nature. Le rural devient alors un objet à protéger ou à mettre en valeur et qui touche toute la société. Des acteurs multiples réinvestissent la campagne de valeurs symboliques et de fonctions spécifiques (entretien de l'espace, productions de «terroir» et d'aliments de qualité, qualité de vie résidentielle). Dans les nouvelles ruralités, villes et campagnes sont donc étroitement liées, même si évidemment des écarts demeurent en termes de conditions de vie et d'accès aux services par exemple. Mais, «le rural, l'urbain, les territoires locaux et les espaces nationaux voire transnationaux, sont étroitement imbriqués et interdépendants ; ils sont solidairement entrés dans l'ère de la globalisation et de la compétition.» (RIEUTORD, 2013)

Quand on parle de communes à caractère «rural» ou de communes rurales, il s'agit plus de caractériser un territoire de par son paysage (place des usages agricoles, espaces naturels, présence

---

<sup>42</sup> RIEUTORT, Laurent. *Du rural aux nouvelles ruralités*. 2013, 8p.

<sup>43</sup> Ibid.

de l'eau...) et par la perception de leurs habitants qui considèrent qu'ils vivent dans le rural ; sans ignorer pour autant l'existence d'exploitations agricoles.

Ces définitions données, nous revenons aux typologies mises en avant dans le cadre de notre étude sur la vacance. Elles sont au nombre de 5, auxquelles s'ajoute la ville-centre de Niort, typologie «à part».

La typologie 1 concerne les communes dites de «1ere couronne» et périurbaines.

La typologie 2 concerne les communes périurbaines à caractère rural.

La typologie 3 concerne les communes autonomes.

La typologie 4 concerne les communes rurales de plaines céréalières.

Et enfin, la dernière la typologie 5 concerne les communes rurales du marais poitevin.

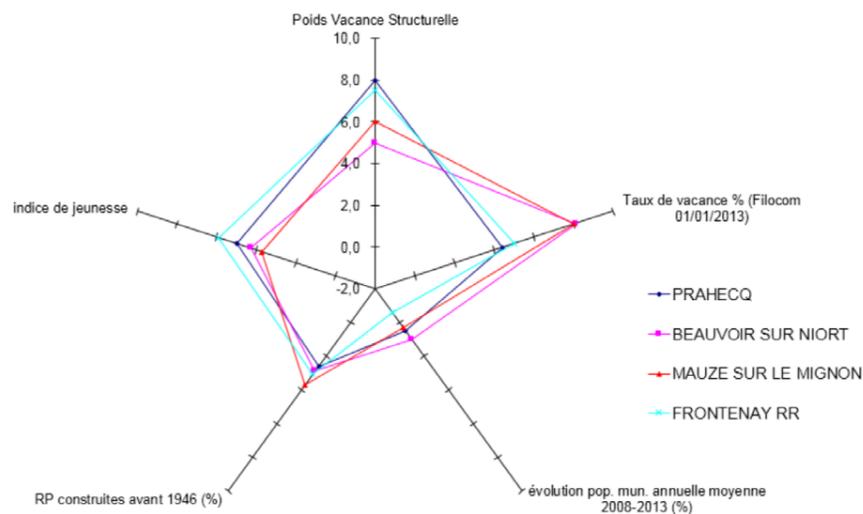
Nous avons mis en graphe les typologies, en ne retenant que cinq critères :

le poids de la vacance structurelle, le taux de vacance Filocom, l'indice de jeunesse, le taux de résidences principales construites avant 1946, et l'évolution de la population municipale annuelle moyenne entre 2008 et 2013, sur les communes de chaque typologie.

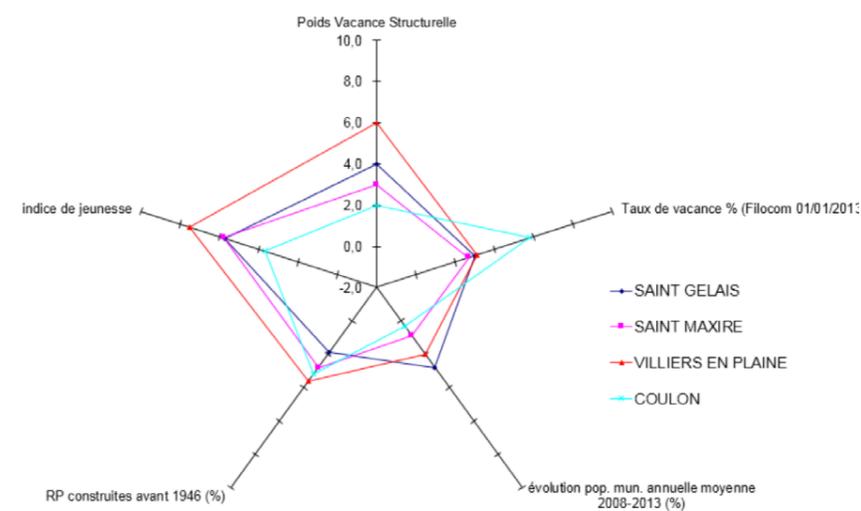
**b. Illustrations des typologies :**

**Figure 14 : Graphiques radiaux des 5 typologies de communes**

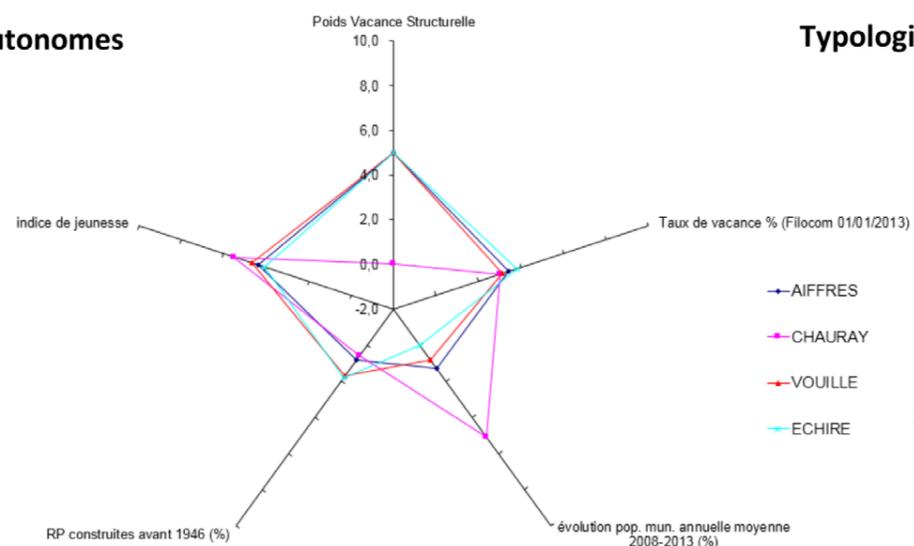
Ces graphiques radiaux montrent le lien entre la vacance structurelle, la taux et poids des batis anciens, et le dynamisme démographique pour les 5 typologies de communes.



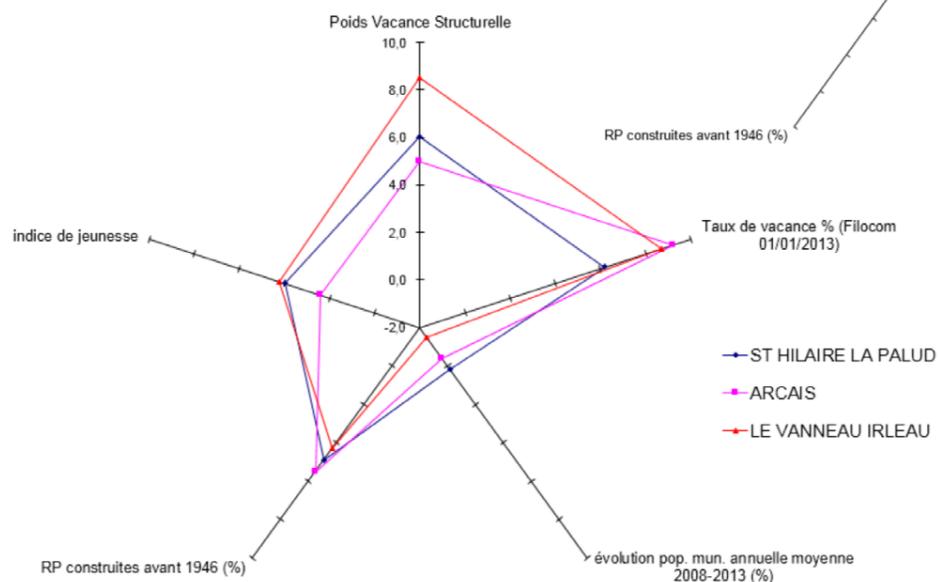
**Typologie 3 - Les communes autonomes**



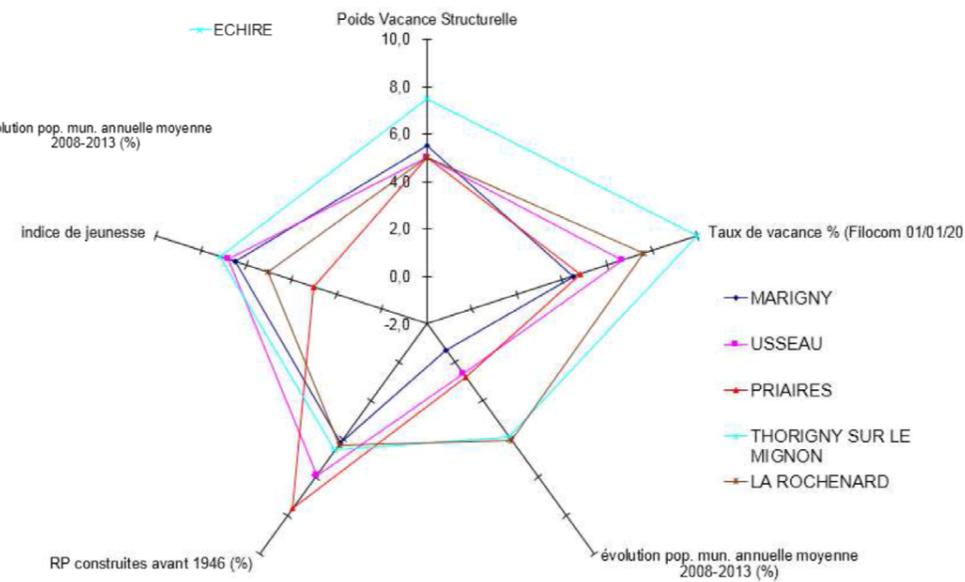
**Typologie 2 - Les communes périurbaines à caractère rural**



**Typologie 1 - Les communes 1ere couronne et périurbaines**



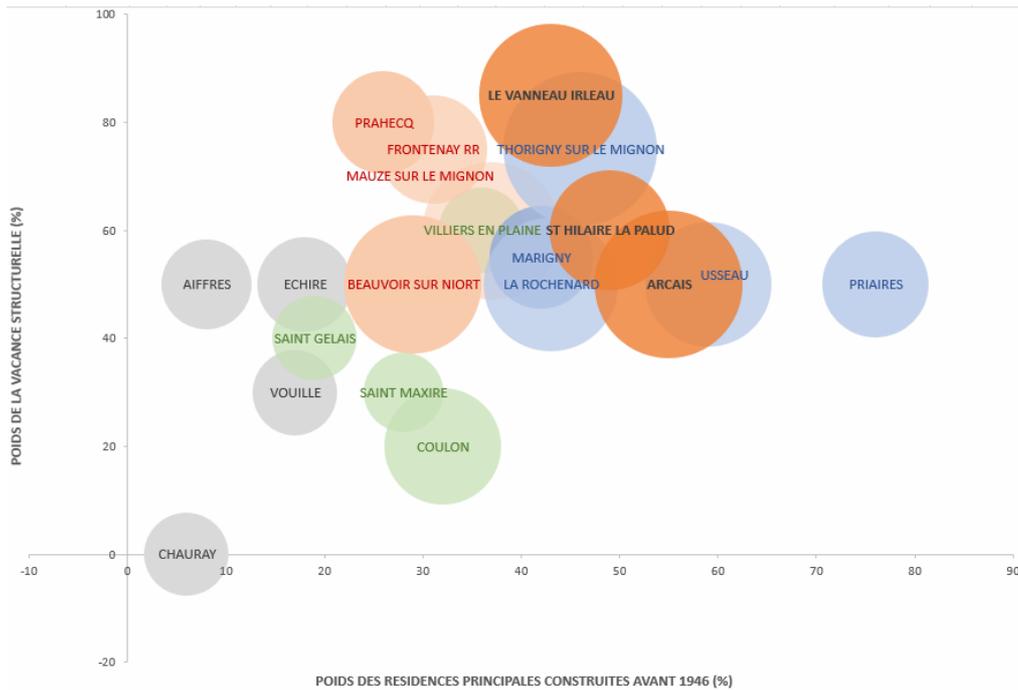
**Typologie 5 - Les communes rurales du marais poitevin**



**Typologie 4 - Les communes rurales de plaines céréalières**

(Source : auteur)

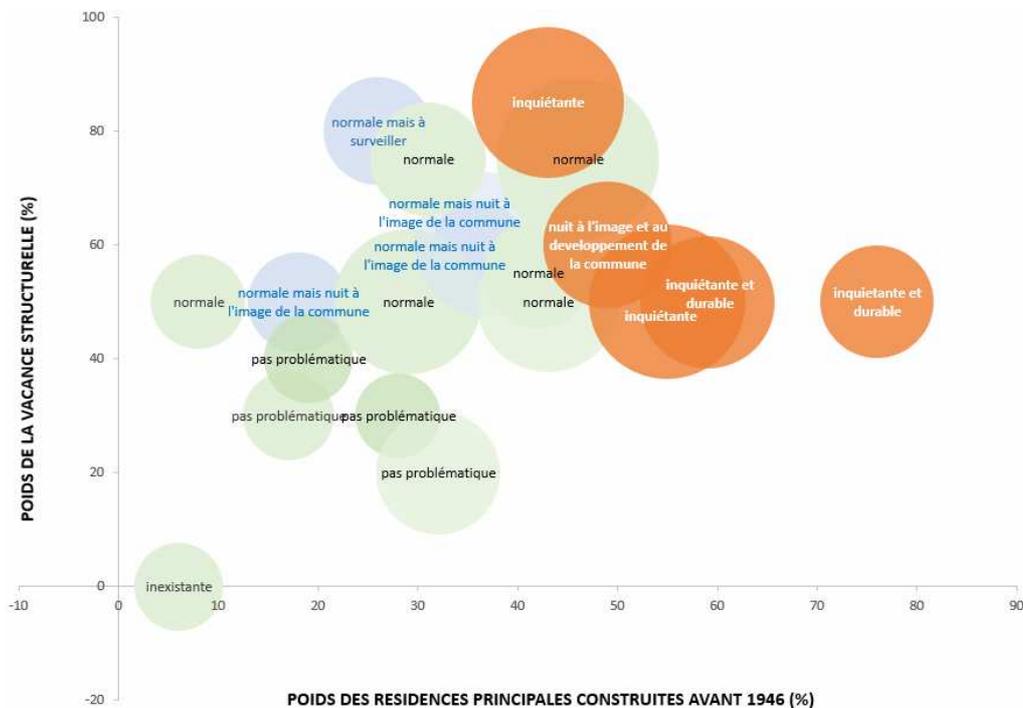
**Figure 15 : Impact de la vacance structurelle et du poids du bati ancien par communes :**



(Source : auteur)

Ce schéma, montrant le lien et l'impact du poids de bâtis anciens (construits avant 1946) dans le parc de logements sur une vacance plutôt structurelle, met en avant la fragilité des communes rurales (en bleu et orange), qui figurent toutes en haut à droite du graphique. Le rayon des bulles est proportionnel au taux de vacance Filocom.

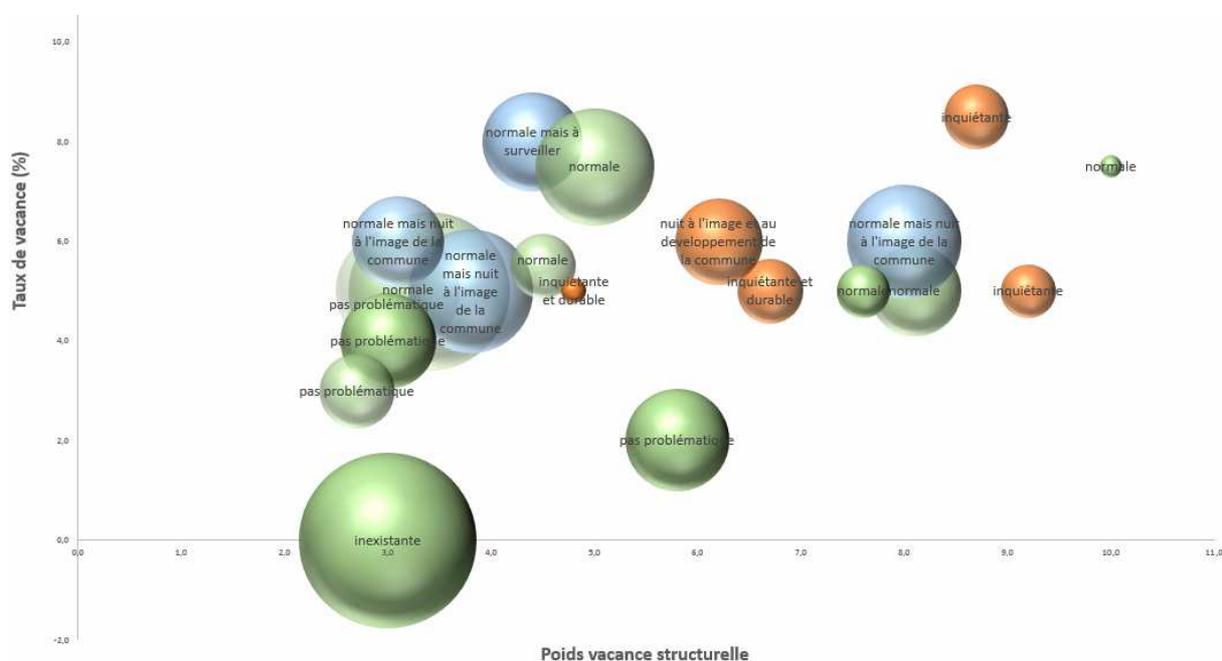
**Figure 16 : Ressenti de la vacance en fonction de la vacance structurelle et du poids du bati ancien des communes**



(Source : auteur)

Il s'agit du même schéma, mais qui donne une représentation du ressenti des élus sur la problématique de logements vacants en fonction du poids des résidences construites avant 1946, du poids de la vacance structurelle et du taux de vacance Filocom (rayon des bulles). Ce graphe illustre bien le lien entre le taux de vacance structurelle et la présence de bâti ancien.

**Figure 17: Ressenti du symptôme de la vacance en fonction du taux de vacance, du taux de vacance structurelle et de la taille de la commune**



(Source : auteur)

Ce graphe donne une représentation du ressenti des élus sur la problématique de logements vacants en fonction du taux de vacance Filocom, du poids de la vacance structurelle et de la taille de la commune (représentée par le rayon des bulles). Il illustre bien la difficulté d'apprehension du problème et montre qu'il n'y a pas forcément corollaire entre taux de vacances et gravité ressentie ou exprimée du phénomène. Il montre aussi que les communes de petites et moyennes tailles, présentant un taux de vacances plutôt structurelle, sont visiblement plus impactées par le problème. 45% des communes auditées jugent la vacance de logements inquiétante ou à surveiller, et 63% sont des communes rurales, dont la population municipale est comprise entre 97 et 1500 habitants (INSEE, RP 2013).

Nous notons que seulement 2 communes appliquent la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), Arçais et Coulon.

### 1.5.3 Les enjeux :

Les 5 typologies communales, recoupées avec l'analyse de la situation de vacance existante, et au vue des besoins ou projets exprimés par la commune, ont permis de faire émerger des enjeux propres à chaque secteur, utilisant la méthode d'analyse AFOM (Atouts, faiblesses, opportunités, menaces). Une analyse AFOM contient une nécessaire part d'arbitraire. Selon le point de vue adopté, une caractéristique du territoire peut être considérée comme une force ou comme une faiblesse.

Les atouts et faiblesses sont les traits positifs et négatifs du présent.

Les opportunités et menaces sont les traits positifs et négatifs que l'avenir peut réserver, selon les choix d'action des acteurs publics.

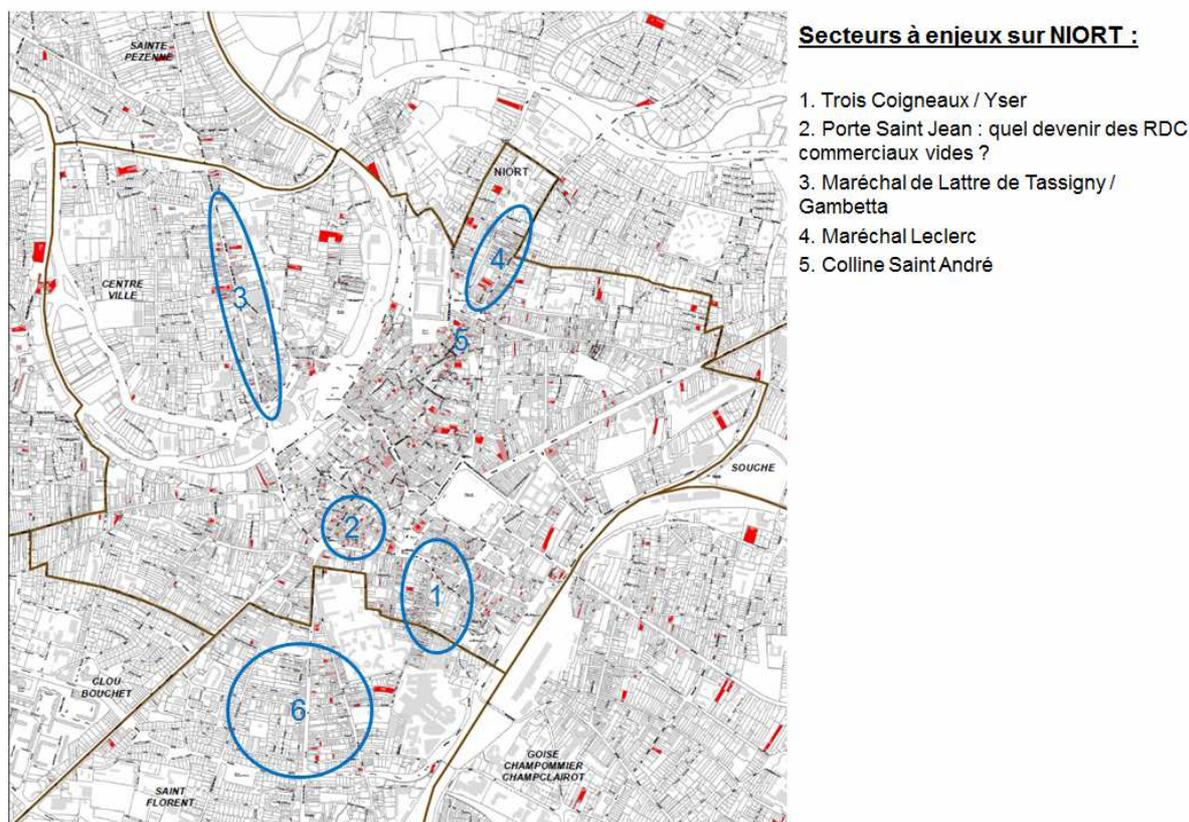
## a. La Ville-centre et la vacance :

La Ville-centre de Niort constitue le cœur du pôle urbain. A la fois pôle d'équipement de proximité (boulangier, école, pharmacie...), intermédiaire (supermarché, collège, garde d'enfants...), supérieure (hypermarché, lycée, maternité...), la Ville-centre est dotée de nombreux équipements de sports, loisirs et culture.

Niort est une typologie à part entière, «hors catégorie», elle n'apparaît donc pas dans notre grille d'analyse, puisque notre travail ne prétend pas aborder la problématique de logements vacants d'une ville de 58 000 habitants et s'est concentré sur les autres communes du territoire Niortais.

Pour la Ville de Niort, le taux de la vacance a augmenté entre 2009 et 2013, où il atteint 11% (Filocom 2013), soit 3349 logements vacants recensés dans le parc privé. Actuellement, les outils sont très ciblés «centre-ville» : une deuxième OPAH-Ru en cours, réalisée sur un périmètre en centre historique ; et un Contrat de Ville, comprenant des études d'îlots OPAH Ru sur le Quartier Pontreau Colline St André, avec accent sur la détection de logements indignes, constituent les deux principaux outils sur des secteurs à enjeux pour la Ville de Niort.

**Figure 18: Secteurs prioritaires sur Niort de lutte contre la vacance**



(Source : CAN - PCI Vecteur et Fichiers Fonciers ® 2015 DGFIP)

Ces enjeux pour la Ville de Niort sont :

- améliorer l'image des quartiers les plus touchés par le problème de vacance.
  - renforcer l'offre de logements sans avoir à construire de nouveaux logements en extension urbaine.
- La remise en marché de logements vacants est ainsi un enjeu fort pour valoriser le parc ancien, bien situé et bénéficiant des aménités de la Ville, ce que n'ont pas les extensions urbaines éloignées.

## **b. Les communes 1ere couronne et péri-urbaines :**

Aiffres, Chauray, Echiré et Vouillé

Les mots des élus<sup>44</sup> :

<b>Atouts :</b>	Communes avec services, équipements de haut niveau, entreprises et emplois qualifiés. Bonne accessibilité par voie ferrée et Autoroutes. Dynamisme démographique favorable. Paysage, patrimoine naturel et bâti remarquables, cadre de vie résidentiel attractif : proximité nature, et accès direct à toutes les commodités de la Ville. Des communes en projets malgré des ressources fiscales en baisse. Des divisions parcellaires se pratiquent (Bimby)
<b>Faiblesses :</b>	Des fragilités en offre de santé.
<b>Opportunités :</b>	Requalifier les logements vacants ou dégradés pour conventionner locatif social. Densification douce possible. Développer le tourisme, les bords de Sèvre sont beaux.
<b>Menaces :</b>	Logements sociaux difficiles à réaliser à Vouillé et Echiré. Densité de médecins <sup>45</sup> : 3 et 3,7 à Aiffres et Chauray (moyenne de 10.2 sur la CAN).

«*semi urbaine semi rurale*»

«*Périurbaine, quasi quartier de Niort*»

«*Rurbaine : des hameaux avec présence*

*d'exploitation agricole et proximité Niort*»

«*Apaisée, fraternelle et avec beaucoup d'atouts*»

<sup>44</sup> Réponse des élus à la question posée «quels mots pour caractériser votre commune ?»

<sup>45</sup> Densité de médecins : nombre de médecins pour 10000 habitants.

### c. Les communes périurbaines à caractère rural :

St Gelais, St Maxire, Villiers en Plaine et Coulon

Les mots des élus<sup>46</sup> :

<b>Atouts :</b>	Communes avec services et commerces de proximité. Dynamisme démographique favorable. Paysage, patrimoine naturel et bâti remarquables, cadre de vie résidentiel attractif : forte présence de la nature, et proximité des aménités de la Ville. Des divisions parcellaires se pratiquent, sauf dans communes non raccordées à l'assainissement collectif. Des communes en capacité de projets mais sous vigilance financière. Des communes disposant de terrains constructibles. Des habitants attirés par un cadre de vie «campagne», avec des exigences d'urbains (services et équipements).	<i>«Périurbaine, avantage ville et campagne»</i>
<b>Faiblesses :</b>	Taux de Résidences Principales datant d'avant 1946 ≥30% (sauf St Gelais : 19%). L'offre de transport en commun est peu attractive. Du stock en Terrain à Bâtir à écouler. Des fragilités en offre de santé. Des habitants attirés par un cadre de vie «campagne», avec des exigences d'urbains (services et équipements).	<i>«attractive : attrait touristique et cadre de vie du Marais poitevin et proximité Niort»</i>
<b>Opportunités :</b>	Requalifier les logements vacants ou dégradés pour valoriser les centres bourgs. Agir sur modes de déplacements doux, l'offre de stationnement, l'accessibilité pour maintenir la trame villageoise et maîtriser l'attractivité commerciale des centres bourgs. Densification douce possible Accompagnement possible de l'EPF pour portage foncier.	<i>«Périurbaine à caractère rural»</i>
<b>Menaces :</b>	Perte d'attractivité des centres-bourgs anciens face à l'étalement de l'urbanisation et l'offre en Terrain à Bâtir. Répercussion d'un axe routier traversant le bourg sur l'attractivité du son centre, avec répercussion sur l'implantation commerciale. Morcellement entre lotissements et vieux bourgs.	<i>«Rurbaine»</i>

Claire ARAGAU<sup>47</sup> voit dans le périurbain l'occasion de concevoir autrement cet espace, comme «une autre ville, une autre campagne».

Privilégier par exemple les petites et moyennes surfaces commerciales autour desquelles se greffent des commerces de détails en périphérie du bourg, mettre en place des politiques de stationnement, constituer des réserves foncières pour l'accueil de nouveaux services et équipements, sont autant de stratégies d'intervention et d'anticipation de la part des élus pour recomposer la trame villageoise, garantir et maîtriser l'attractivité commerciale.

<sup>46</sup> Réponse des élus à la question posée «quels mots pour caractériser votre commune ?»

<sup>47</sup> ARAGAU, Claire. *Du périurbain aux périurbains : diversification sociale et générationnelle dans l'Ouest Francilien*. Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation. Septembre 2012 n°94, p52-57

#### d. Les communes autonomes :

Prahecq, Mauzé sur le Mignon, Frontenay Rohan Rohan et Beauvoir sur Niort

<b>Atouts :</b>	Communes avec services et équipements de la gamme intermédiaire (collège, gare, supermarché, EHPAD, structures périscolaires...), entreprises et emplois. Pôles de services intermédiaires SCOT. Bonne accessibilité routière et par voie ferrée (une gare à Mauzé et une à Beauvoirt sur Niort). Des divisions parcellaires se pratiquent (Bimby) Des communes en projet.	<b>Les mots des élus<sup>48</sup> :</b>  <i>«entre commune rurale et Périurbaine»</i>
<b>Faiblesses :</b>	Du stock en Terrain à Bâtir à écouler (prix trop élevé). Des indicateurs de vacance à surveiller (taux, poids du bâti ancien, ressenti des élus).	<i>«commune rurale et attractive»</i>
<b>Opportunités :</b>	Requalifier les logements vacants ou dégradés sur secteurs à enjeux (rue principale, place) par actions sur l'habitat et l'espace public. Agir sur modes de déplacements doux et l'offre de stationnement pour garantir et maîtriser l'attractivité commerciale des centres bourgs. Reconvertir les bâtiments patrimoniaux obsolètes (Frontenay) Densification douce possible. Renforcer l'attrait des TC par création de parkings relais et favoriser l'intermodalité.	<i>«commune située entre plusieurs bassins de vie et d'emploi»</i>
<b>Menaces :</b>	Une vacance plus visible dans le cas d'un axe routier à trafic élevé qui impacte l'attractivité de la rue et des espaces publics traversés.	<i>«périurbaine, un peu dortoir»</i>

Le SCOT du Territoire Niortais (2013) met en avant pour ces communes un bon potentiel «Développement Durable» à travers des opportunités foncières connectables au réseau ferroviaire et donc susceptibles d'accueillir des activités consommatrices ou productrices de fret, traitées par le rail. Ces communes sont attractives pour une population qui rechercherait des localisations plus rurales mais en mesure d'offrir une alternative à la voiture pour tous les types de déplacements y compris vers La Rochelle ou Poitiers.

---

<sup>48</sup> Réponse des élus à la question posée «quels mots pour caractériser votre commune ?»

### e. Les communes rurales de plaines céréalières :

Usseau, La Rochenard, Marigny, Prieires et Thorigny sur le Mignon

Les mots des  
élus<sup>49</sup> :

<b>Atouts :</b>	Paysage, patrimoine naturel et bâti de qualité. Marigny a une gare.
<b>Faiblesses :</b>	Des communes qui essaient de maintenir leur population, avec peu ou pas de commerces et services de proximité. Pas d'offre de transport en commun sauf transport à la demande (TAD). Territoire peu attractif pour lotisseurs, disposant de peu de terrain constructible et de logements locatifs. Cela questionne sur le maintien de la population. Peu ou pas de capacité financière, manque de moyens humains et d'ingénierie. Taux important de bâtiments anciens dans le tissu urbain. Des indicateurs de vacance plus inquiétants et visibles (taux, poids du bâti ancien, ressenti des élus) sur certaines communes. Une vacance majoritairement structurelle.
<b>Opportunités :</b>	Requalifier logements vacants pour locatif conventionné. Renforcer l'attractivité de la Gare de Marigny par la création de parkings relais et veiller à une offre de transport de qualité (fréquence, horaire). Rechercher un système de synergie et d'interdépendance, plutôt que de concurrence, avec les communes voisines (mutualisation ou complémentarité de services, commerces ...), d'autant que ces communes sont en limite de territoire EPCI et de département. Valorisation de site éolien possible (Prieires).
<b>Menaces :</b>	Nuisances dues à un axe routier au trafic important d'où répercussions sur la vacance de logements et l'attractivité du centre-bourg. Questionnement sur le devenir et perspective des petites communes (80 et 117 habitants à Thorigny et Prieires), existe-t-il une taille critique ?

«accueillante et dynamique»

«Rurale, où cohabitent les nouveaux arrivants et les locaux attachés à leur commune»

«rurale à mentalité péri-urbaine : les gens veulent les mêmes choses qu'en Ville»

«Commune Rurale»

Dans cette typologie, quatre communes sur cinq sont dotées de Cartes communales ou RNU. Seul Marigny a élaboré un PLU. Ce sont donc des communes qui n'ont pas fait l'objet d'une vision transversale et prospective sur les conditions de leur développement. On constate qu'il existe un lien entre le poids du bâti ancien (avant 1946) et le taux de vacance global. Le poids de la vacance structurelle est très majoritaire. Le fort taux de vacance pour la commune de Thorigny est à relativiser du fait qu'il s'agit d'une commune de moins de 100 habitants. Globalement, ces communes restent encore assez attractives comme le montrent des indices de jeunesse assez élevés (hormis Prieires) et des taux d'évolution de la population municipale de 4% (La Rochénard et Thorigny). Mais ces chiffres s'expliquent surtout par la réalisation d'opération de lotissements, qui ne traduisent pas un phénomène durable à moyen ou long terme.

<sup>49</sup> Réponse des élus à la question posée «quels mots pour caractériser votre commune ?»

## f. Les communes rurales du marais poitevin :

St Hilaire la Palud, Le Vanneau-Irleau et Arçais

Les mots des élus<sup>50</sup> :

<b>Atouts :</b>	Paysage, patrimoine naturel à très haute valeur environnementale. Des communes en capacité de projet.
<b>Faiblesses :</b>	Des communes qui essaient de maintenir leur population et commerces de proximité. Pas d'offre de transport en commun sauf transport à la demande (TAD). Taux important de bâtiments anciens (avant 1946) dans le tissu urbain (43% à 55%). Rétention foncière et immobilière. Peu d'attractivité résidentielle. La valeur touristique du Marais poitevin a peu de retombées en termes d'attractivité résidentielle et de développement durable des communes. Vacance de logements inquiétante et visible, qui impacte l'attractivité des centres-bourgs, renforcés par le taux de résidences secondaires.
<b>Opportunités :</b>	S'appuyer sur compétences du Parc Naturel du Marais Poitevin, du CAUE ... pour "faire projet" avec les habitants, autour de la revitalisation centres-bourgs. S'approprier les enjeux des documents d'urbanisme existants, pour mener ou poursuivre une réflexion prospective sur le territoire. Mobiliser le bâti vacant comme levier de développement d'une politique d'accueil dans les territoires ruraux en perte de vitesse. Produire du locatif social conventionné répondant à un besoin exprimé de logements suite décohabitation ménage, pour enfants du pays, seuls ou en couple, souhaitant rester dans la commune, ou pour des personnes âgées autonomes ne souhaitant pas rester dans des maisons trop grandes ou pas adaptées. Des valeurs touristiques à mettre en avant et à développer encore.
<b>Menaces :</b>	La vacance révèle une inadéquation, en termes d'habitat, entre offre et demande. La vacance est à la fois sa propre cause et sa propre conséquence. Présence de biens anciens, souvent mitoyens, parfois laissés en désuétude : plus difficile à remettre sur le marché. Problème de renouvellement de la population.

«Rurale, active et vivante»

«Rurale, nature authentique, sauvage, terroir traditionnelle»

«Commune calme attrayante par son patrimoine naturel»

<sup>50</sup> Réponse des élus à la question posée «quels mots pour caractériser votre commune ?»

Les communes rurales du marais poitevin sont mieux dotées quant à elles en documents d'urbanisme : deux communes ont réalisé un PLU, et le Vanneau-Irleau dispose d'un POS. De plus, la présence du Parc Naturel du Marais Poitevin leur permet de disposer d'ingénierie et d'accompagnement technique.

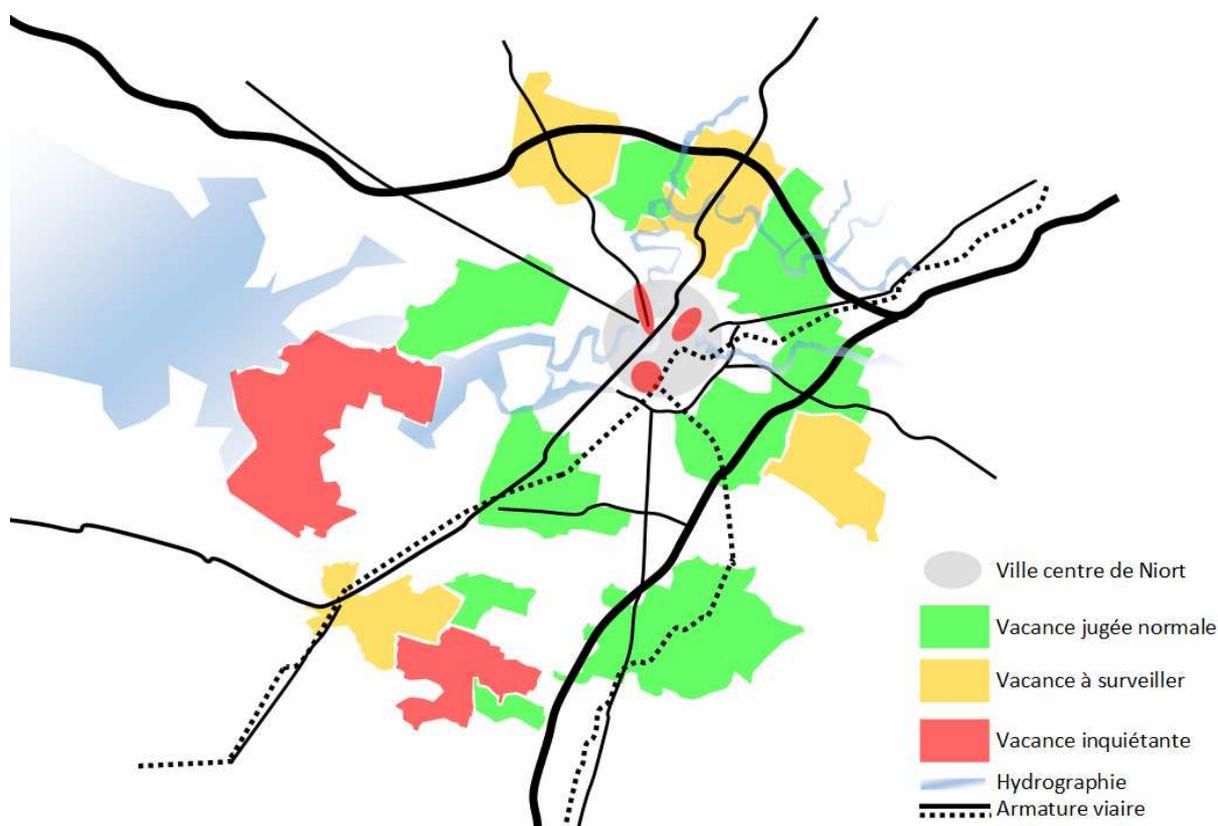
Nous notons qu'Arçais applique la taxe d'habitation sur les logements vacants THLV.

Pour cette typologie de communes, on voit clairement le lien entre le poids des constructions anciennes datant d'avant 1946, le poids de la vacance structurelle et le taux de vacance global. On note des indices de jeunesse et taux d'évolution de la population municipale faibles : cela traduit un problème de renouvellement de la population et de fait un manque d'attractivité de ces communes. La vacance révèle un territoire en déprise et manque d'attractivité.

#### 1.5.4 Bilan sur l'état de la vacance dans le territoire étudié :

Cette enquête a permis d'établir une carte sensible de la vacance du territoire Niortais.

**Figure 19 : carte sensible de la vacance du territoire Niortais**



(Source : Auteur, d'après enquête d'opinion des élus sur la vacance de leur commune, 04/2016)

Notre territoire d'étude est situé sur un niveau de marché détendu. Si «détendu» est un mot de gestionnaire et de promoteur, cela signifie surtout pour les ménages «marché équilibré». C'est-à-dire que les ménages ont accès à plusieurs modes «d'habiter» (location HLM, location dans privé ou accession propriété). Notre étude sur les vingt communes partenaires du territoire Niortais montre que la concentration de la population et de l'activité économique autour de l'aire urbaine de Niort a accentué les contrastes, voire les inégalités, entre les communes périurbaines et rurales plus éloignées. L'implantation des équipements et la proximité d'un axe routier structurant (rocade, voie rapide, autoroute) déterminent bien le choix d'installation des nouveaux arrivants.

Concernant le phénomène de logements vacants, même peu significatif quantitativement, il peut être perçu, visible, et donne une mauvaise image de la commune. Sur le territoire Niortais, la vacance se concentre dans les centres-bourgs et les hameaux où elle touche principalement le bâti ancien. Elle se concentre aussi dans certains quartiers de la Ville-centre. La vacance est aussi la conséquence d'une inadéquation en termes d'habitat entre offre et demande. Les logements sont soit sur le marché locatif ou à la vente et ne trouvent pas de preneurs, soit hors marché parce que le logement nécessite des travaux. Plus la vacance s'allonge, plus la remise en état devient difficile et coûteuse, plus la probabilité est grande que le logement disparaisse à plus ou moins long terme.

Cette vacance constatée dans certains centres-bourgs n'est pas antinomique d'une urbanisation et développement de la même commune sous forme de lotissements. Or, cette offre, parfois excédentaire, en logements neufs (maisons individuelles avec jardins, copropriétés) a un effet dépréciateur sur les logements anciens, devenus difficilement louables ou vendables.

Pour les communes rurales (de typologies 4 et 5), le phénomène de vacance est majoritairement de type structurel, et révèle un processus de dévalorisation de ces territoires. La vacance est à la fois sa propre cause et sa propre conséquence, et ce cercle vicieux semble difficile à enrayer sans envisager une revitalisation des centres bourgs, couplée à des outils dédiés à l'habitat. Non seulement les bâtis anciens, souvent mitoyens, parfois laissés en désuétude seront plus difficiles à remettre sur le marché, mais encore faut-il qu'ils correspondent à une demande potentielle sur le marché immobilier. Les communes rurales semblent les plus sensibles au phénomène de vacance et ont besoin de compétences techniques, de ressources humaines pour mener à bien des projets d'aménagement urbain et analyse globale du territoire pour déterminer des priorités d'action (surtout au vu des finances publiques et baisse de dotations de l'Etat envers les communes).

Un questionnement se pose sur le territoire Niortais pour les communes rurales du Marais Poitevin. Celles-ci disposent en effet de l'accompagnement technique du Parc Naturel Régional du Marais Poitevin et de documents d'urbanisme, preuve de l'existence d'une réflexion prospective sur ces communes. Or ces outils, ainsi que la valeur touristique du Marais poitevin, semblent n'avoir que peu de retombées en termes d'attractivité résidentielle et de développement durable des communes. Ce constat questionne quant aux outils à mettre en œuvre.

Sur notre territoire d'étude, la vacance est le symptôme de fragilités dans le cas de bourgs impactés par un axe routier à trafic important, ou de centres-bourgs ou hameaux présentant un taux important de bâti ancien dans leur tissu urbain. Elle révèle surtout des territoires en manque d'attractivité, en déprise : les communes rurales, et particulièrement celles du Marais Poitevin.

D'une manière plus générale, la vacance révèle une impuissance d'action des collectivités, hormis pour la Ville-centre de Niort, sur la propriété privée et sur la vacance en particulier. Elle révèle aussi la difficulté qu'ont les communes à se saisir de l'enjeu que représente la problématique de logements vacants pour «faire projet». La vacance laisse entrevoir les limites d'action des pouvoirs publics et de la politique de l'habitat sur la propriété privée, et met en lumière la complexité de l'aménagement équilibré d'un territoire.

## **1.6 Conclusion partie 1**

Au travers de cette étude sur les logements vacants du territoire Niortais, nous avons déterminé des typologies de communes présentant des traits de vacance communs. Il nous semble important de préciser que cet exercice de regroupement ne signifie pas pour autant ressemblance. Chaque commune présente des caractéristiques propres, des contextes politique, économique, culturel et paysager différents.

Les résultats de cette étude ont mis en relief le caractère plus ou moins durable et visible de la vacance ; ainsi que la fragilité de certains territoires par rapport à d'autres.

Les logements sont vacants, dans la majorité des cas, pour des raisons explicables.

La raison la plus marginale, mais nous l'avons rencontrée lors de notre étude, est que certains propriétaires hésitent à louer par peur des risques locatifs, ou parce qu'ils craignent de ne pas pouvoir récupérer leur bien en cas de besoin. Il s'agit de la **vacance de rétention**. C'est le cas de personnes disposant d'une maison familiale par héritage, et habitant un logement, généralement un pavillon construit sur la même parcelle que la maison familiale. La crainte de la promiscuité de voisinage, des impayés, ou autres soucis générés par un locataire, tarade sans aucun doute ces propriétaires, parfois âgés. Ils renoncent à louer le bien vacant et continuent de l'entretenir au minima (aérer, ouvrir les volets tous les jours ...).

Autre raison rencontrée dans un marché détendu, certains logements ne sont pas offerts à la location ou ne trouvent pas d'acheteurs en raison de leur mauvais état, et pourraient l'être si les travaux d'amélioration indispensables étaient effectués. Nous sommes en présence d'une **vacance de transformation**. L'excédent d'offre induit une concurrence entre les logements proposés. Les locataires ou acheteurs choisissent de préférence les logements offrant les meilleures prestations. Cette vacance concerne aussi des logements laissés vacants par des propriétaires âgés, partis vivre en maison de retraite sans pour autant se décider à vendre ou léguer la maison familiale. Puis ces logements se retrouvent bloqués pendant la réalisation de la succession. Même après une période de vacance qui peut sembler assez longue, ces biens se retrouveront sur le marché.

D'autres biens s'enfoncent dans une vacance plus longue.

C'est le cas de logements trop dégradés, qui nécessiteraient des travaux longs et coûteux de réhabilitation. Il s'agit d'une **vacance d'obsolescence**.

C'est le cas aussi de biens situés le long d'un axe routier ou rue à trafic important. Dans ce cas de figure, on constate que la vacance n'est plus un symptôme isolé, et peut se concentrer géographiquement le long de la rue concernée. Elle devient alors plus visible, nuisant à l'image du quartier ou du centre-bourg, et pouvant entraîner d'autres vacances.

Enfin, c'est le cas de logements, qui pris dans le tissu ancien des centres bourgs, ne correspondent plus aux critères actuels demandés par les ménages : ils ne possèdent pas de jardin attenant, ne disposent pas de garage, sont situés à front de rue étroite donnant directement sur la voie circulée, ou encore sont enclavés dans un parcellaire induisant servitude de passage et problème de voisinage. Cette morphologie urbaine est courante dans les bourgs ruraux. Or les aspirations des ménages restent encore largement tournées vers la maison individuelle avec du terrain. On peut donc expliquer la vacance par une inadéquation entre l'offre d'habitat et la demande. De plus, cette demande des ménages s'accompagne bien souvent d'un niveau d'exigence élevé en matière d'animation culturelle et sportive, d'équipement commercial, d'infrastructures de transport... demande à laquelle les communes rurales ne peuvent répondre.

Enfin, certains biens d'une même commune se retrouvent nombreux sur le marché et ne trouvent pas de preneurs, faute de demande. Il s'agit d'une **vacance de dévalorisation**, qui signifie alors que le territoire est dévitalisé et présente des signes de déprise. Elle révèle donc plus un manque d'attractivité de la commune, qu'un problème de logement uniquement.

Sur le territoire Niortais, la question qui se pose alors concerne la remobilisation des logements vacants du parc privé ancien des communes rurales, plus éloignées et moins attractives en termes d'équipements, services et commerces de proximité. Certaines communes rurales arrivent à maintenir leur attractivité résidentielle, mais essentiellement en logements neufs, en majorité sous forme de maisons individuelles avec jardins. Pour les communes rurales ne disposant pas ou plus de terrains constructibles, elles font face à de réels problèmes de dévitalisation et signes de déprise.

Dans un cas comme de l'autre, avec la montée progressive des exigences des réglementations thermiques, l'obsolescence et la vacance touchent d'abord le bâti ancien qui constitue l'essentiel du tissu urbain des centres-bourgs des communes rurales, mais qui ne répond pas forcément aux exigences, besoins et budget des ménages.

Sur le plan national, une analyse<sup>51</sup> récente sur la vacance a montré que dans les petites et moyennes communes (entre 2000 et 10000 habitants) un solide développement résidentiel peut être corrélé avec un développement de la vacance. Pour les communes de moins de 2000 habitants, la situation de la vacance dépend de la proximité d'une aire urbaine et de la taille de cette dernière. S'il s'agit de communes bénéficiant du rayonnement d'un grand pôle urbain, dont elles constituent de fait le secteur d'extension, la vacance y est limitée. Pour les communes appartenant à des aires urbaines de petites et moyennes tailles, et donc très proche du milieu rural, la vacance augmente plus tandis que le taux d'évolution du parc de logements y est faible.

Après avoir été réalisé par taille de commune, cette analyse de la vacance a ensuite été faite à l'échelle géographique des anciennes régions. Présent de manière assez uniforme sur l'ensemble du territoire, le phénomène de vacance ne met pas en exergue les différences de dynamiques régionales.

Une troisième analyse a été effectuée par âge du parc et corrobore notre constat fait sur le territoire Niortais. Les constructions existantes en 1946 ont de fait déjà disparu pour en gros la moitié. Ce qui reste, et qui représente 34% du parc des maisons et 24% du parc des appartements, connaît un taux de vacance très supérieur à la moyenne nationale (respectivement 10,1% et 13,7%). La différence de taux de vacance entre les catégories maisons et appartements pour la période post 1946 est très nette. Dans cette catégorie, la vacance touche plus les immeubles collectifs, surtout anciens, et difficiles à moderniser, que les maisons individuelles qui peuvent bénéficier d'interventions au cas par cas. La vacance aujourd'hui est d'abord un phénomène d'obsolescence.

Comment concrétiser une politique de lutte contre la vacance, au vu de ce constat, des causes multiples et contextes territoriaux différents ?

Les politiques de mobilisation de logements vacants seront efficaces, à moyen et long terme, quant au nombre de logements remis sur le marché, sur des secteurs bien définis et identifiés dans le PLH. Il s'agit de certains quartiers de la Ville-centre de Niort, dans la mesure où un travail sur les espaces publics et sur le changement d'image des quartiers est réalisé dans le même temps. Il en est de même pour les communes périurbaines ou autonomes plus attractives, bien que quantitativement, ce gisement de logements semble beaucoup moins important.

Pour les autres communes, plus petites et rurales, éloignées du pôle urbain et donnant des signes de déprise, agir sur l'habitat des centres-bourgs anciens nécessitera vraisemblablement une réflexion plus globale afin de redonner attractivité au territoire. Les solutions ne pourront être trouvées qu'en réponse à un «projet de territoire», qui permet de conduire une politique d'accueil cohérente et partagée. Lutter contre la vacance renvoie autant à des actions locales (agir sur le logement) que globales (agir sur l'habitat et le cadre de vie). Elles doivent répondre à des enjeux clairement identifiés, à l'échelle du logement, du quartier ou centre-bourg, mais aussi à l'échelle du territoire élargi à l'intercommunalité.

C'est sur ces enjeux de territoire que nous nous interrogerons dans la partie qui suit.

Ils relèvent des mécanismes des politiques du logement, de la compréhension des modes de vie des habitants, et des arbitrages politiques d'un aménagement équilibré du territoire.

Et ils nous interpellent sur le devenir des communes rurales et leurs rôles à jouer dans un projet de territoire.

---

<sup>51</sup> PIRON, Olivier. *Expliquer la vacance*, La Revue Foncière, n°11, 2016, p29-34.

## Partie 2 - Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ?

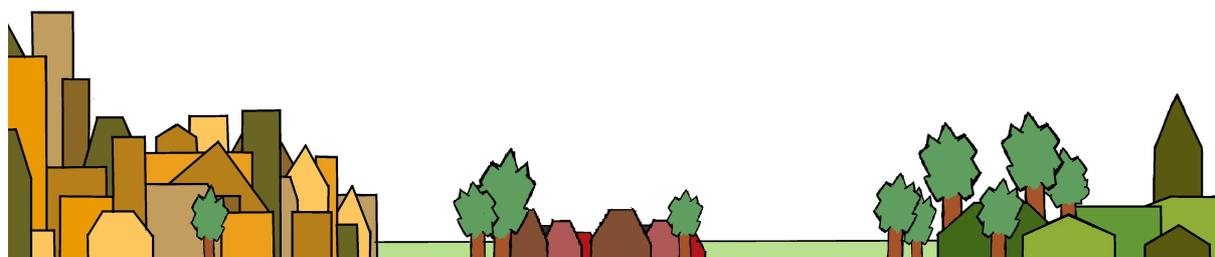
---

Pour pallier la pénurie de logements en France, les solutions consistent en la construction de logements neufs ou la réhabilitation de logements anciens. Une réhabilitation peut être réalisée d'autant plus facilement qu'elle se fait sur des logements inoccupés, vides de locataires ...

Un taux de vacance raisonnable s'avère nécessaire pour assurer un bon fonctionnement du marché du logement et favoriser les parcours résidentiels des ménages. Certains rappellent qu'un volant de logements vacants insuffisant, comme en 1954, année de l'appel de l'Abbé Pierre (ils représentaient alors 4% du parc), traduit l'insuffisance de l'offre et annonce l'augmentation des prix.<sup>52</sup>

La vacance apporte une certaine fluidité dans les parcours résidentiels et dans le renouvellement du parc existant, le stock de logements vides pouvant répondre à une évolution de la demande en logements. On parle alors de chaîne de vacance des logements, intimement liée à la chaîne de mobilité des ménages.

Pourtant, notre étude sur la vacance de logements sur le territoire Niortais montre que logement vacant ne signifie pas forcément logement disponible.



---

<sup>52</sup> Source : BOSVIEUX, Jean. Mobilisation des logements vacants : des politiques vouées à l'échec, Juin 2015, <http://politiquedulogement.com/>

Selon son ampleur, ses caractéristiques et le contexte de marché, la vacance peut traduire différentes situations territoriales.

En effet, sur des territoires en tension et où la demande en logements est forte, le volume de logements non utilisés peut signifier un potentiel de développement de l'offre de logements disponibles. Ces logements vacants peuvent apparaître comme un «gâchis» et répondre aux besoins d'amélioration de l'offre en logements, d'un point de vue quantitatif.

Pour les secteurs plus détendus, une forte vacance traduit une vraie complexité du marché local.

Sur le territoire Niortais, la vacance résulte d'une inadaptation entre l'offre de logements et la demande des ménages, d'une obsolescence du bâti ancien, d'une dévalorisation de certains territoires ruraux mais aussi de dysfonctionnements urbains pour certains quartiers de Niort.

La compréhension du phénomène de logements vacants est indispensable à la mise en oeuvre d'une politique de l'habitat, qui doit répondre non seulement à un besoin quantitatif en logements, mais qui doit aussi anticiper une demande potentielle de logements.

Ce qui suppose de s'interroger et de se projeter sur les besoins en termes de typologie de logements, choix de localisation, mobilité résidentielle, de prix des logements. Les modes de vie actuels sont «évolutifs»<sup>53</sup>, et il faut intégrer des données démographiques multiples comme le vieillissement de la population, le desserrement des ménages, le logement des jeunes actifs ...

L'exercice est difficile, les objectifs du PLH sont confrontés à la réalité économique et au contexte du marché local.

Sur le territoire Niortais, on a vu qu'il y a lien entre construction de logements neufs et logements vacants : la construction de logements neufs nourrit la vacance en rendant les logements anciens obsolètes.

«Le surinvestissement locatif de la fin des années 2010 (surtout dans le privé) n'a pas eu que des effets négatifs, il a assaini l'offre en sortant du marché les logements les plus médiocres. Leurs propriétaires sont contraints soit de vendre soit de réhabiliter leurs biens. Il a limité l'évolution des loyers, et donc le taux d'efforts des locataires. C'est au fond la finalité d'une politique de l'habitat.»<sup>54</sup>

Mais les logements ainsi devenus «hors marché» ne risquent-ils pas de devenir encore plus nombreux ?

Car avec la montée progressive des exigences de la réglementation thermique des bâtiments<sup>55</sup>, et dans un contexte de moindre tension (voire de détente) du marché, l'obsolescence pourrait à court terme concerner une partie du parc plus importante, et des logements plus récents. Ce qui nécessitera une mobilisation encore plus forte des acteurs de la réhabilitation (collectivités, opérateurs et financeurs).<sup>56</sup>

Tout porte donc à penser que la réhabilitation de logements anciens (vacants ou occupés), si elle ne coule pas de source, du moins devient inéluctable.

D'autant que parallèlement à ce constat, la construction de logements neufs est confrontée à des problèmes de disponibilité foncière, dans un contexte environnemental de plus en plus protégé et contraint : refaire la ville sur la ville est une règle, limiter la consommation de terres agricoles une exigence.

Malgré ces injonctions, largement comprises et diffusées, le mode de développement privilégié, sur le territoire Niortais, reste l'habitat pavillonnaire et l'accession à la propriété<sup>57</sup>, alors que la vacance de logements persiste dans certains quartiers de la Ville-centre de Niort, ainsi que dans des communes rurales plus éloignées.

---

<sup>53</sup> BOSVIEUX, Jean. *Logement et Habitat, l'Etat des savoirs*. Paris, Editions La Découverte, 1998, p88.

<sup>54</sup> Source : PLH 2010-2015 de la CAN – Evaluation du dispositif – phase 1, 09/2013

<sup>55</sup> Décret n° 2016-711 du 30 mai 2016 relatif aux travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement de façade, de réfection de toiture ou d'aménagement de locaux en vue de les rendre habitables.

<sup>56</sup> PLH 2016-2021 de la CAN, Diagnostic, 11/2015, p34

<sup>57</sup> Source : PLH 2010-2015 – Evaluation du dispositif – phase 1, 09/2013

La vacance de rétention, marginale mais présente un peu partout sur les communes auditées dans le cadre de notre étude, nous a amené à nous interroger dans un premier temps sur les limites de l'action publique sur la propriété privée. Logement et propriété sont-ils des droits conciliables ?

Quant à la vacance d'obsolescence ou de dévitalisation, elle questionne, au delà même du logement, sur l'habitat et l'aménagement du territoire, en tant que système de répartition spatiale des lieux habités. Agir sur le logement signifie agir sur l'habitat. Le logement n'est pas seulement une cellule où l'on habite, il est situé dans un environnement précis, qui influe sur sa valeur économique, affective et symbolique. Ces paramètres dépassent la notion de logement, nous parlerons alors d'habitat pour évoquer toute la complexité des phénomènes, qui comporte «une dimension plus qualitative, globalisante et fait référence à une possible action consciente des acteurs sur l'aménagement de leur environnement.» (SEGAUD, 1998)

La vacance de logements des communes rurales du territoire Niortais semble être la **conséquence** d'un désir et choix d'habiter encore tournés largement vers l'habitat pavillonnaire et l'accession à la propriété, que nous allons essayer de comprendre. Avant de prétendre intervenir sur le bâti, il faut comprendre les logiques résidentielles qui animent le territoire. Les logements anciens des centres-bourgs des communes rurales ne répondent pas aux modes de vie actuels des ménages, ni d'un point de vue typologique, ni de forme urbaine. Ce constat d'obsolescence du bâti ancien interpelle quant à la durabilité et l'évolution du phénomène, et nous questionne quant à l'attractivité des territoires ruraux, face à des pratiques habitantes de plus en plus mobiles et tournées vers l'urbain<sup>58</sup>?

La vacance de logements dans le parc privé ancien **révèle** un territoire rural fragile, dans l'incapacité de rivaliser avec le périurbain, dans la difficulté de maintenir une attractivité, d'un point de vue résidentiel comme commercial. Elle révèle un monde rural en recherche de son modèle «durable» face à des inégalités spatiales et sociales de fait, liées à la dépendance énergétique, aux mobilités résidentielles et au manque de moyens financiers et humains.

## **2.1 Logement et Propriété : des droits conciliables ?**

Pourquoi existe-t-il un tel écart entre les exigences politiques et réglementaires d'un côté (limiter l'étalement urbain et la consommation des terres agricoles) et les modes d'habiter de l'autre, tout particulièrement sur le territoire Niortais, à dominante rurale ?

Cette dichotomie nous a amené à nous interroger sur les limites de l'action publique sur la propriété privée. Logement et propriété sont-ils des droits conciliables ?

Les raisons qui, encore aujourd'hui, expliquent les limites de l'action publique sur la propriété privée sont historiques. Le droit a connu de nombreuses définitions de la propriété, la période romaine présentant peu de points communs avec la période médiévale, elle-même se trouvant très en retrait de la définition des textes révolutionnaires, puis du code civil. Ainsi, la propriété est passée de droit naturel pour l'homme, à privilège, puis fonction, qui engendre des devoirs.<sup>59</sup>

Si la déclaration de 1789 affirme ce droit de propriété comme «inviolable et sacré», il souffre cependant déjà de quelques restrictions : «nul ne peut être privé de ce droit, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige, et sous réserve d'une juste et préalable indemnité» (art 17). Le code civil confirme d'ailleurs ce postulat, le droit de propriété est le droit «de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements» (art.544). Et l'article suivant reconnaît l'expropriation pour cause d'utilité publique. «Le propriétaire perd de son prestige» (PAULIAT, 1998), nous sommes en 1804.

---

<sup>58</sup> Selon l'Insee, 85 % de la population réside dans une aire urbaine (pôle ou ville concentrant au moins 1 500 emplois), qui englobent la moitié des communes françaises.

<sup>59</sup> PAULIAT Hélène. *Logement et Habitat, Etat des savoirs*, 1998, p14.

A la fin du 19<sup>e</sup> début 20<sup>e</sup> siècle, la conception de la propriété, qui suit l'évolution de la société, prend une fonction sociale, pour l'intérêt général, au détriment de sa dimension individualiste traditionnelle. L. DUGUIT en 1913 définit la propriété comme n'étant plus «le droit subjectif du propriétaire, mais la fonction sociale du détenteur de richesse». La propriété demeure, mais elle doit être utile. Les propriétaires doivent donc user de leur propriété d'une façon qui rend service à la communauté. Jean CARBONNIER, juriste français professeur de droit privé et spécialiste de droit civil, écrit en 1988 «les tribunaux n'ont jamais admis [...] à l'époque où la pénurie de logement était cruelle, que le manquement d'un propriétaire urbain à remplir sa fonction sociale, qui est de loger les gens, pût justifier cette sorte de réquisition privée qu'est le squattage.»

Aujourd'hui, posséder un logement sans l'occuper est contraire à une certaine finalité sociale du droit : le droit de propriété ne remplit pas la fonction imposée par la société, ce qui pourrait légitimer certaines formes de réquisitions.<sup>60</sup>

La Fondation Abbé Pierre dans son 21<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal logement en France, rappelle l'enjeu à mobiliser autant que possible le parc vacant. Selon elle, «la taxe renforcée sur les logements vacants a montré son efficacité, mais doit être complétée par des réquisitions si nécessaire, et servir d'appui pour promouvoir des outils de mobilisation du parc privé (bail à réhabilitation, conventionnement, Agence Immobilière à vocation sociale, sous-location...). Les collectivités devraient aussi pouvoir enclencher une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de vacance prolongée et injustifiée d'un logement.»<sup>61</sup>

Or la lutte contre les logements vacants n'est pas une priorité de l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (ANAH). Dans le Mémento de l'habitat privé édité par l'ANAH en 2014, les champs d'interventions de l'ANAH sont bien précisés et portent sur la résorption de l'habitat indigne et dégradé, la réponse aux besoins liés au vieillissement, les copropriétés fragiles ou en difficulté et la lutte contre la précarité énergétique.

Pour le moment le consensus est de ne considérer que les interventions sur les copropriétés fragiles ou le logement indigne du parc privé comme enjeux pour les politiques de l'habitat.

Malgré le bon nombre de mesures mises en œuvre depuis 15 ans pour lutter contre la vacance des logements (voir figure n°19): la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion de 1998, la loi MOLLE de 2009, jusqu'au décret n°2014-854 relatif à l'encadrement des loyers lors de la mise en location d'un logement vacant ; nous réalisons la complexité de leur application, impliquant une intervention publique de plus en plus largement reconnue et nécessaire, des intérêts privés et les moyens d'action des propriétaires et des professionnels qui les accompagnent. Jean Claude DRIANT s'interroge «jusqu'à quel point peut-on laisser la main aux propriétaires pour exercer leur responsabilité collective de gestion d'un patrimoine immobilier ? dit autrement : à partir de quand l'action publique devient-elle légitime sur ce parc et jusqu'où peut-elle aller dans la prévention et le traitement, voire dans l'appropriation des biens privés ?»<sup>62</sup>

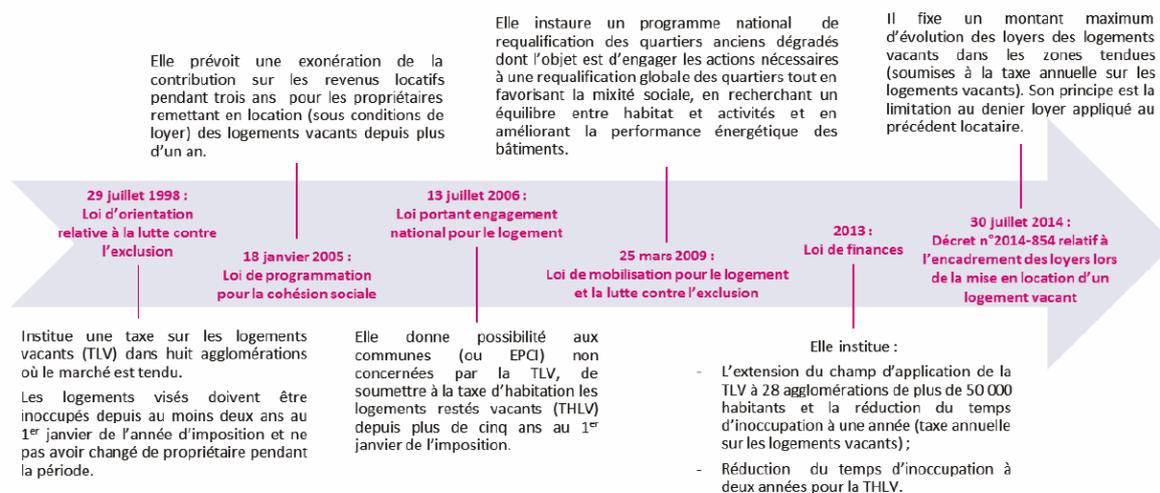
---

<sup>60</sup> PAULIAT Hélène. *Logement et Habitat, Etat des savoirs*, 1998, p14.

<sup>61</sup> Fondation Abbé Pierre, *21e rapport sur l'état du mal logement en France*, 2016.

<sup>62</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

**Figure 20 : principales mesures de mises en œuvre depuis 1998 pour lutter contre la vacance de logements**



Source : Agence d'Urbanisme de Caen-Metropole

Au vu des difficultés d'agir sur la propriété privée, nous comprenons un peu mieux pourquoi les actions sur l'habitat sont portées, non seulement sur les logements existants, mais avant tout sur les logements à construire, en amont de toute aliénation de propriété.

Ainsi, les incitations à la densification et à la maîtrise de l'étalement urbain, appuyées par de nombreux textes de lois (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement, dite loi Grenelle II ; et la LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR), donnent naissance à de puissants instruments de planification tels que SCOT, PLH, PLU, PLUi. Nous constatons que l'injonction à la densification est demandée et portée essentiellement par l'habitat.

«Il semble plus facile de contraindre la constructibilité et maîtriser l'urbanisation de logements neufs, plutôt que celle des zones économiques, commerciales, infrastructures (route, LGV...), bâtiments publics... Or, ne sont-ils pas aussi consommateurs d'espaces?»<sup>63</sup>

La densification n'est-elle pas la résultante d'un compromis entre les exigences environnementales (maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation des espaces naturels et agricoles) et les objectifs des aides publiques au logement (soutien à l'activité du secteur du bâtiment en maintenant une politique d'aide à l'accession à la propriété des ménages modestes solvables), tout en répondant à l'appétence des français pour la maison individuelle?

Cette appétence explique en partie la vacance des logements anciens, comme nous allons essayer de l'expliquer.

## **2.2 - Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales?**

Le parc privé constitue un ensemble vaste et diversifié (logements individuels, collectifs, urbains, ruraux ...), qui façonne le cadre bâti urbain et exprime les dynamiques marchandes du logement. La définition qu'en donne Pierre René LEMAS<sup>64</sup> traduit bien la complexité des enjeux. «**Le logement** est un bien qui relève de la production, au cœur de l'activité industrielle du bâtiment, et qui contribue à dessiner l'image de la ville. Il est tantôt considéré comme un bien marchand qui s'échange, tantôt

<sup>63</sup> Propos recueillis suite à un entretien avec Marc CAULAT, Directeur du Service aménagement durable du territoire de la Communauté d'Agglomération du Niortais. Mars 2016

<sup>64</sup> Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au ministère de l'Équipement de 1998 à 2000. Il est Directeur Général du Groupe Caisse des Dépôts depuis le 21 Mai 2014.

comme un bien patrimonial qu'on veut transmettre à ses enfants. Il est à la fois bien d'usage et un bien de consommation, mais aussi un placement dont on peut attendre un rendement important. Enfin, peut-être est-il avant tout un bien situé dans un environnement. A ce titre, il est étroitement lié à la production de certains services. C'est notamment en prenant en compte ce changement d'échelle et en intégrant l'ensemble des rapports des acteurs sociaux à leur espace de vie que l'on peut parler d'**habitat**».

Ce marché du logement génère des inégalités spatiales de fait.

A budget égal, un ménage ne s'offrira pas le même logement (en type et surface) s'il réside à Paris, Bordeaux ou Saint Etienne. «Le coût du logement en est la raison principale pour deux raisons. D'abord parce qu'il influera sur ce que le ménage pourra obtenir en la matière. Ensuite parce que ses dépenses de logement lui laisseront un revenu résiduel plus ou moins important pour assumer les autres postes de son budget.» (DRIANT, 2013)

La variation des prix du logement dépend de l'intensité d'attractivité des biens, et traduit bien la valeur que lui accordent les ménages, liée à leur localisation.

Des écarts de prix existent entre différentes villes de France, mais aussi entre différents quartiers d'une même agglomération, ou entre les communes périurbaines et la ville-centre par exemple. Le coût d'accès au parc privé est le principal facteur de ségrégations spatiales, en excluant les ménages modestes des secteurs urbains valorisés et en concentrant la pauvreté là où le marché est plus modéré et où le parc social vient s'y substituer.

Dans les zones tendues, dans l'aire d'influence de villes chères, les ménages modestes disposeront généralement d'une alternative simple : accéder à la propriété périurbaine, rurale plus éloignée, ou accéder au parc social, quand la longueur des listes d'attentes le permettent.

Dans notre territoire d'étude, situé en zone détendue, les ménages sont plus en situation de choix que dans des zones plus tendues. Si les écarts de prix entre les logements situés à proximité de la Ville-centre, en zone urbaine ou 1ere couronne, et ceux situés en zone rurale plus éloignée (à 25km) existent, les écarts ne sont en rien comparables à ceux existants au niveau des métropoles ou de l'agglomération parisienne.

Le critère économique, financier, est important, mais ne suffit pas à rendre compte, à lui seul, des processus d'inscription des ménages dans un secteur donné d'un territoire.

C'est bien parce que le logement est un facteur important d'inégalités territoriales et sociales, et à toutes les échelles, que le phénomène de logements vacants renforce cette perception d'inégalités spatiales; il en est la conséquence, et les explique en même temps.

**Notre approche est loin d'être exhaustive. Elle est réalisée à partir de notre étude sur les logements vacants, qui a été l'occasion d'observer et de rencontrer un territoire particulier, le territoire Niortais. Elle n'a pas pour prétention d'être prospective et ne préjuge en rien des évolutions futures du phénomène de vacance.**

### **2.2.1 Logements vacants : conséquence d'un choix d'habiter largement tourné vers l'habitat individuel et du désir d'être propriétaire**

Si le lotissement renvoie à la médiocrité de la production française en maisons individuelles, il concrétise pourtant bien le rêve de la plupart d'entre nous. La maison individuelle à la campagne avec son jardin représente encore pour 65% des français le cadre de vie rêvé, qui peut s'expliquer par un système de représentations où à l'image négative de la ville (bruit, pollution, congestion automobile, etc) s'oppose «la quête mythique d'une campagne bucolique idéalisée.» (MADORE, 2012)

La maison individuelle représente 56% des logements, dont 82% sont occupés par leurs propriétaires (Compte du logement, 2010).

La force de ce modèle résidentiel dominant prend naissance avec la création en 1961 du Syndicat des constructeurs de maisons individuelles (devenu en 2008 l'Union des maisons françaises, et depuis Janvier 2016, Les constructeurs et Aménageurs de la FFB), qui trouve en 1968 son allié en la personne d'Albin Chalandon, ministre de l'Équipement. Un certain nombre de décisions vont alors sceller le développement de l'accession à la propriété en maison individuelle en France: lancement le 31 mars 1969 d'un concours international de la maison; la loi du 16 juillet 1971 instituant notamment le contrat de construction de maison individuelle; et enfin la circulaire Guichard du 21 mars 1973 signant l'arrêt de mort de la production des grands ensembles.<sup>65</sup>

L'origine du modèle «maison – propriété» date du 19e siècle : pour conjurer la peur des désordres sociopolitiques résultant de l'émergence de concentrations ouvrières en milieu urbain, la propriété d'une maison est considérée, par les élites politiques et économiques, comme un vecteur d'intégration des masses populaires dans la vie sociale. «De fait, la diffusion de cette idéologie, alliée à d'autres phénomènes plus contemporains comme la dilution de l'esprit de classe parmi les ouvriers, l'élévation du niveau de vie et la transformation des standards de consommation ont affirmé le désir de propriété parmi les classes moyennes et populaires.» (MADORE, 2012)

La France n'est pas un cas à part, puisque au même moment en Grande Bretagne, le parti conservateur a opté pour qu'un grand nombre de citoyens devienne propriétaires, afin de réduire l'emprise des municipalités travaillistes, principales pourvoyeuses de logements sociaux.

Aujourd'hui, les statistiques montrent que la maison individuelle en France constitue un type d'habitat largement plébiscité par les familles puisque plus de 70% des ménages de 4 et 5 personnes habitent en maison. Mais 60% des maisons ne sont occupés que par une ou deux personnes, 33% par des retraités, et 17% par des ouvriers.<sup>66</sup>

#### **a. Le rêve de l'accession à la propriété ...**

La maison fonde une relation à un territoire, à la famille et à l'histoire.<sup>67</sup> Elle permet de s'ancrer, voire de fonder une famille. Sa possession apparaît comme une garantie d'avenir pour soi comme pour ses enfants. La maison constitue un capital à plusieurs titres : culturel, social, économique. C'est un investissement qui cristallise désirs, raisons, représentations ainsi que normes attachées à l'idée de réussite sociale et individuelle.<sup>68</sup>

L'accès à la maison individuelle s'inscrit chez son acquéreur dans un projet d'ascension sociale, grâce à la sécurité économique que le projet implique. Le statut de «possédant» outre sa valeur symbolique, fait figure de rempart contre la pauvreté.<sup>69</sup>

Expression du refus de payer un loyer considéré comme à fonds perdus, c'est aussi un moyen d'épargne forcée.

L'accession à la propriété, encouragée auprès des ménages modestes, grâce au ciblage très social du prêt à taux zéro, représente le couronnement d'un parcours résidentiel réussi et est un élément fort de promotion sociale.<sup>70</sup>

La France est passée en un demi-siècle d'une majorité de locataires à une majorité de propriétaires: 35% seulement des ménages étaient propriétaires occupants de leur résidence principale en 1954; ils sont 68% en 2008. L'essentiel de la progression a eu lieu des années 50 à 80. Depuis, la

---

<sup>65</sup> MADORE, François. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Habiter la France périurbaine. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57

<sup>66</sup> Source : INSEE, RP2009

<sup>67</sup> GOYON, Marie et ORTAR, Nathalie. Désir de maison à l'aune du parcours résidentiel. Quelle promotion sociale dans le périurbain? Site Internet «Articulo – Journal of Urban Research», 2009, 10p.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> VORMS, Bernard. *Les politiques d'encouragement à l'accession à la propriété*. Logement et Habitat, l'Etat des savoirs, Paris, Editions La Découverte, 1998, p210-222.

désolvabilisation partielle de la demande due au recul de l'accession aidée, aux prix de l'immobilier toujours croissants, ainsi que la montée des incertitudes dans la sphère professionnelle et personnelle, imposent à un certain nombre de ménages de différer un éventuel projet d'accession.<sup>71</sup>

Plusieurs facteurs peuvent rendre compte de ce changement de mode dominant de statut d'occupation du logement en France. Tout d'abord, la capacité d'épargne et d'investissement des ménages a considérablement progressé depuis les années 1950, sous l'effet conjoint de l'amélioration du niveau de vie et de la généralisation des couples biactifs impulsée par l'essor de l'activité féminine. Au total, une demande solvable pour l'accession à la propriété s'est constituée, autorisant les ménages à développer des trajectoires résidentielles ascendantes. Cette accession à la propriété constitue l'essentiel de l'épargne des ménages, et permet en outre d'assurer la transmission intergénérationnelle du patrimoine.<sup>72</sup>

Si l'accession à la propriété a connu un tel essor depuis les années 1950 en France, c'est aussi le résultat des transformations des conditions d'offre de financement.

Le mode dominant d'accès à la propriété passe désormais par l'endettement grâce à l'essor du crédit immobilier: selon l'enquête logement de l'Insee, entre 2002 et 2006, 79% des nouveaux propriétaires de leur résidence principale ont acquis celle-ci en s'endettant, contre 14% d'achat au comptant et 7% par héritage ou donation. Aujourd'hui, les taux de crédits historiquement bas et l'allongement des durées d'emprunt ont permis à davantage de ménages d'emprunter : les primo-accédants avaient 36 ans et 5 mois en moyenne en 2015.

D'autre part, cet essor du crédit immobilier a été encouragé par la mise en place de politiques publiques de solvabilisation de la demande, dont les deux figures les plus emblématiques ont été l'instauration en 1977 du Prêt aidé à l'accession à la propriété (PAR) et de son remplaçant en 1995 le Prêt à taux zéro (PTZ).<sup>73</sup>

Aujourd'hui, le contexte évolue. La conjoncture économique défavorable des vingt dernières années impose de nouvelles contraintes comme le retard à la décohabitation des jeunes du foyer parental (chômage ou emploi précaire), une montée ou visibilité accrue des personnes sans domicile fixe et une moindre accession sociale<sup>74</sup>.

La peur du chômage repousse les projets d'achat et d'endettement, et voit une demande croissante de logements en location. Denise ARBONVILLE, sociologue, constate que la mobilité résidentielle débouche moins fréquemment sur la propriété, particulièrement pour les ménages modestes ou issus du secteur HLM, et d'autant plus en période économique difficile. (ARBONVILLE, 1998)

Jean-Pierre LEVY remarque quant à lui, que dans une période de flexibilité professionnelle, les ménages préfèrent l'accession à la propriété au détriment du rapprochement du lieu de travail. Les raisons liées au travail n'interviendraient, d'après lui, que de façon marginale dans la localisation résidentielle, excepté cependant pour les mobilités résidentielles de longue distance. Ce sont des causes propres à la sphère du logement (taille, confort, accession à la propriété, voisinage et environnement...) qui motiveraient majoritairement les déménagements.<sup>75</sup>

«D'une certaine manière, l'habitat s'est donc substitué à l'emploi comme garantie sociale. Face aux menaces de la précarité et du chômage, l'accession à la propriété apparaît aujourd'hui comme un paravent.» (LEVY, 1998)

Le modèle reste, tel une référence idéale, l'accession à la propriété.

---

<sup>71</sup> MADORE, François. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Habiter la France périurbaine. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> C'est-à-dire une accession à la propriété des ménages aux revenus les plus faibles, qui n'ont pas d'apport personnel et dont les conditions de financement sont difficiles.

<sup>75</sup> LEVY, Jean-Pierre. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; L'accessibilité urbaine : une norme de l'intégration sociale. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57

Le rêve de l'accession à la propriété s'explique donc par des raisons économiques, mais aussi culturelles et sociologiques. Les ménages qui deviennent propriétaires s'inscrivent dans un lieu plus ou moins choisi, entre aspirations et contraintes, notamment lié au coût du foncier. Des priorités s'établissent, propres à chacun, et qui concernent la desserte en transports en commun, la proximité d'écoles ou commerces, le cadre de vie... Il s'agit d'opérer un arbitrage entre le prix du terrain et celui des transports liés à l'éloignement, avec comme règle de base la décroissance du foncier au fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre de la Ville.

Si dans les communes rurales, situées hors des unités urbaines, donc au-delà du continuum d'urbanisation, le prix au m<sup>2</sup> dépasse à peine les 50€, il atteint entre 70 et 100 € dans les unités urbaines de moins de 100000 habitants, entre 100 € et 130€ dans les unités de province de plus de 100000 habitants, pour culminer à plus de 350€ dans l'agglomération parisienne.<sup>76</sup>

Par ailleurs, la hausse beaucoup plus rapide entre 1998 et 2010 des prix des logements par rapport aux revenus par unité de consommation (respectivement + 141% contre +43%) n'a pu que renforcer cette dynamique résidentielle centrifuge.<sup>77</sup>

Selon le sociologue André CARON, «les ménages ont compensé les hausses de prix par l'éloignement et par un allongement de la durée de remboursement. Mais cela ne pourra pas durer».

Ce rêve d'accession à la propriété est souvent réalisé au prix de l'éloignement et de l'automobilité, contribuant à l'étalement urbain.

### **b. ... au prix de l'étalement urbain, de l'éloignement ?**

L'essor de l'accession à la propriété en maison individuelle et l'étalement urbain sont intimement liés : on assiste depuis les dernières décennies à une dynamique de périurbanisation et de «pavillonnarisation» du territoire, qui marque l'évolution contemporaine de l'habitat en France. «Elle est impulsée par la force d'un idéal d'habiter associant un statut d'occupation (la propriété) et un type d'habitat (la maison).» (MADORE, 2012)

La périurbanisation est un processus regroupant l'ensemble des mouvements centrifuges ayant conduit à l'étalement urbain au-delà des limites des agglomérations, vers les zones rurales. Les espaces périurbains sont les espaces d'urbanisation diffuse sans continuité avec la ville-centre, au-delà de la couronne des banlieues ou périphérie immédiate, aux marges des agglomérations. Deux approches se dégagent : l'une considérant le périurbain comme un espace intermédiaire, l'autre comme une forme d'urbanité particulière.<sup>78</sup>

Le périurbain comme phénomène émerge en France dans les années 1960, la notion de périurbanisation s'impose dans les années 1980 et le périurbain devient une catégorie statistique officielle de l'Insee en 1996. Une commune périurbaine au sens de l'INSEE voit au moins 40% de sa population résidente ayant un emploi travailler dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci. On comptait plus de 14 millions de périurbains lors du recensement de 2008, soit 1 français sur 4. L'accroissement de la population périurbaine a été forte du milieu des années 1970 au début des années 1990 mais la croissance des pôles urbains et des couronnes périurbaines tend depuis à sa rapprocher.

Le périurbain n'est pas l'entité homogène (socialement et spatialement) qu'on décrit souvent trop rapidement. Les formes d'habitat y sont diversifiées : collectifs populaires, voire affectés à des populations délaissées ; lotissements pavillonnaires pour des catégories sociales de condition variée ; espaces résidentiels des populations aisées, jusqu'au cas limite des quartiers ou îlots clôturés (gated

---

<sup>76</sup> MADORE, François. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Habiter la France périurbaine. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Estelle DUCOM, «PÉRIURBANISATION », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 04 juillet 2016.  
URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/periurbanisation/>

communities). Le périurbain accueille aussi bon nombre d'activités : surfaces commerciales, centres de recherche, zones d'activités diverses.

La maison individuelle (86% du parc de résidences principales en 2008) et les propriétaires occupants (75%) règnent en maître dans le périurbain ; et un peu plus de la moitié des constructions de maisons individuelles en 2006 en France ont eu pour cadre une commune rurale.<sup>79</sup>

Car c'est bien le parc privé qui façonne l'essentiel de la matière première du cadre bâti urbain et rural. Jean-Claude DRIANT l'a comptabilisé : «Plus de 80% des logements neufs résultent de l'initiative privée, et la moitié relève de l'individuel pur, c'est-à-dire de maisons construites en diffus ou en lotissement et dont la très grande majorité a pour maître d'ouvrage un particulier. Quatre logements neufs sur dix relèvent donc de l'initiative individuelle des ménages. C'est l'une des modalités majeures de l'urbanisation contemporaine française et ses principaux déterminants sont les marchés fonciers périurbains. Son développement contribue de façon importante à l'évolution des paysages ruraux et participe à l'étalement urbain.» (DRIANT, 2013)

L'étalement urbain est avant tout la résultante de questions foncières et sociales. Les écarts entre le prix des terrains constructibles et le prix des terrains naturels et agricoles peuvent être importants. «Très souvent, les maires en manque d'outils de péréquation<sup>80</sup>, maîtres des droits à construire, ont eut tendance à répartir les plus-values entre les différents propriétaires», ce qui de fait a entraîné mitage et morcellement, et «un positionnement des zones AU (et précédemment Na) au gré des opportunités de compensations de revenu informelles mais effectives.» (BONNET, 2016)

D'un point de vue sociologique, les zones d'habitat en périurbain ou rural sont à plusieurs vitesses. Des études montrent qu'une partie de ce milieu social et géographique est particulièrement soumise à la crise économique actuelle, et se retrouve captive de leur logement, faute de moyens pour se déplacer. «Les périurbains les moins bien pourvus en capital économique et social n'ont comme choix résidentiel, pour répondre à leur rêve de maison individuelle, que des villages les plus éloignés de la ville-centre, là où le foncier devient abordable. Il s'agit pour eux d'un choix résidentiel limité voire subi. L'augmentation du prix du carburant pèse de plus en plus lourd dans leur budget. Ce sont aussi ces populations précisément qui sont les plus touchées par la crise. Quand un des deux conjoints se retrouve au chômage, ou simplement à temps partiel, l'équilibre budgétaire du ménage est mis à mal. Les remboursements deviennent difficiles à honorer.»<sup>81</sup>

Fort heureusement, tous les ménages habitants loin des pôles urbains ne peuvent être considérés comme en situation de «relégation». Certains expriment une relative sélection et un désir de rester «dans un bord de ville». D'autant que dans les couronnes périurbaines comme aux marges des pôles urbains voisins se sont créés de nouveaux emplois, relevant principalement de secteurs de l'économie présenteielle, offrant des opportunités de travail à proximité. Les périurbains ne sont donc pas, dans leur majorité, des «déportés» relégués dans des espaces atones.<sup>82</sup>

Le périurbain est aussi un territoire «d'élection» dans lequel se nouent des sociabilités nouvelles, longtemps considérées comme absentes des franges urbaines fabriquant de l'individualisme et du repli.

Il a produit de l'ancrage territorial repérable à travers quelques figures identifiables d'habitants:<sup>83</sup>

La première est celle des néo-ruraux<sup>84</sup> qui ont poursuivi leur parcours résidentiel en périurbain en cherchant à améliorer la qualité de leur lieu de vie.

---

<sup>79</sup> MADORE, François. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Habiter la France périurbaine. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57

<sup>80</sup> mécanisme de redistribution qui vise à réduire les inégalités

<sup>81</sup> HEROUARD, Florent. *Le logement : un ancrage pour habiter*, Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales» du 26 mars 2013, 10p.

<sup>82</sup> ARAGAU, Claire. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Du périurbain aux périurbains : diversification sociale et générationnelle dans l'Ouest Francilien. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57

<sup>83</sup> Ibid.

La seconde est celle des retraités, qui ont fait le choix de s'installer en périurbain quand a cessé leur activité, ou celui d'y rester à la fin de leur vie active plutôt que de repartir dans leur région d'origine ou vers la ville-centre. Ces retraités s'investissent par ailleurs souvent dans le tissu associatif et dans les affaires communales par le biais des conseils municipaux.

Et enfin les anciens ruraux rejoints par la périurbanisation, familles d'agriculteurs, artisans ou employés municipaux, élites locales du monde rural; mais aussi les enfants des néo-ruraux des années 1970 qui ont grandi dans cet entre-deux ville-campagne et le revendiquent comme idéal résidentiel.

Comme le constate Jean Marc OFFNER, «le dogme technico-politique veut qu'il faille lutter contre l'étalement urbain, et ce depuis... quarante ans. Or l'étalement est désormais bien là. Il faut donc changer d'ambition : considérer le périurbain comme espace de projets légitime, au même titre que les centres-villes et les grands ensembles, pour promouvoir des agencements et des fonctionnements de ces territoires diffus plus vertueux, au plan social et environnemental.»<sup>85</sup>

Dans tous les cas, le choix de résider dans l'espace périurbain, et à fortiori l'espace rural plus éloigné des aires urbaines, a comme corollaire une intense mobilité pendulaire domicile-travail, reposant en large partie sur l'automobile.

### c. ... au prix d'une injonction à la mobilité

François MADORE explique que le passage de la ville dense à la ville étalée est inducteur de déplacements, ne serait-ce parce que la déconcentration de l'emploi n'a pas suivi l'habitat. En 2008, l'espace périurbain regroupe 24% de la population de France métropolitaine mais 15% de l'emploi. De fait, les quatre cinquièmes environ des périurbains sont des migrants alternants, contre les deux tiers en moyenne en France.<sup>86</sup>

Par ailleurs, les migrants alternants ont plus souvent recours à une voiture pour se rendre sur leur lieu de travail: c'est le cas de 80% d'entre eux, contre 51% des non migrants en 2008. 74% des couples vivant dans le périurbain sont ainsi multi-motorisés (au moins deux véhicules), contre 44% de ceux des villes-centres ou des villes isolées des grands pôles urbains et 58% en banlieue.

Le double mouvement de «pavillonnarisation» et de périurbanisation n'a été rendu possible que par le développement de «l'automobilité».<sup>87</sup>

L'espace rural connaît un net recul de la fonction productive (agricole et industrielle) du fait de cette «pavillonnarisation» et extension des aires périurbaines et rurales aux fonctions résidentielles, ce qui génère des flux importants, aussi bien permanents que pendulaires, qui façonnent et structurent aujourd'hui le monde rural. (PERRIER-CORNET, 2002)

L'usage de la voiture pour toutes les activités de la vie quotidienne impacte autant la qualité des rythmes de vie (temps total passé dans les déplacements) que les budgets des ménages.

Certes, la mobilité liée aux loisirs réalisés les week-end est moindre pour les habitants de maisons individuelles que pour les citadins qui ont besoin de s'évader et se ressourcer, nécessitant de se déplacer plus loin et avec des transports plus énergivores et polluants (avion low coast ...). (KAUFMAN, RAVALET, 2016)

Mais les déplacements pendulaires domicile-travail, les déplacements liés aux activités extrascolaires des enfants; ou encore les déplacements d'achats, pèsent en budget temps sur les ménages. Si les déplacements d'achats dans les zones rurales sans commerces ni services de proximité sont incontournables, les tendances économiques actuelles n'impliquent pas des pratiques et activités locales.

---

<sup>84</sup> Citadins installés durablement à la campagne

<sup>85</sup> OFFNER, Jean Marc. *La pensée urbaine en panne*, Les Echos, Aout 2014

<sup>86</sup> MADORE, François. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Habiter la France périurbaine. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57

<sup>87</sup> Ibid.

Ainsi, certains ménages, installés en périurbain ou en rural plus éloigné, malgré l'accession à la propriété, s'avèrent menacés d'une relégation sociale dans le contexte d'injonction à la mobilité physique, sociale et professionnelle propre aux sociétés contemporaines. De fait, les inégalités culturelles, sociales et économiques peuvent être renforcées par ce mode de vie, lequel accentue les écarts entre les classes sociales pour les plus fragiles.<sup>88</sup>

Si ce risque existe, lié à un allongement des distances des navettes domicile-travail et à l'absence de transport en commun, on peut noter aussi que, suivant le contexte territorial, «la plus grande vitesse des déplacements en zone moins dense et l'importance de l'équipement automobile des ménages permettent le maintien de budget-temps de déplacements constants, proches de ceux des habitants des franges urbaines, voire des banlieues.» (ARAGAU, Claire, 1998).

L'accroissement des mobilités est un fait. C'est «un nouveau fondement social, reste à en énoncer les conditions de l'acceptabilité collective» (VANIER, 2007). A l'heure où nous cherchons à limiter les pratiques émettrices de gaz à effet de serre, il apparaît nécessaire d'organiser les conditions d'acceptabilité de la mobilité, et ses corollaires, problèmes de carburant, pollution, techniques de transports et étalement urbain.

#### **d. ... pour quelles trajectoires professionnelles et résidentielles ?**

Pour penser les liens entre accession à la propriété et ascension sociale, il est donc nécessaire de considérer les impacts de l'installation des familles en périurbain ou rural éloigné. Quels décalages peuvent s'instaurer entre attentes, désirs de maison et réalités économiques et sociales ? Quels en sont les effets, non seulement directs comme l'aménagement de la maison et son entretien, mais encore sous-estimés, comme le transport ou, à long terme, le coût social et professionnel ?

L'accès à la maison individuelle s'inscrit chez son acquéreur dans un projet d'ascension sociale, grâce à la sécurité économique que le projet implique. Le statut de «possédant» outre sa valeur symbolique, fait figure de rempart contre la pauvreté. Mais encore faut-il que ce choix d'être propriétaire n'entrave pas la mobilité professionnelle. L'endettement des catégories les plus modestes, après l'achat d'une maison, peut parfois être un frein à la mobilité des ménages et peut aggraver voire entraîner des situations de précarisation ou de chômage. Le poids de l'endettement ne peut d'ailleurs être accepté par les ménages qu'à condition de permettre une ascension sociale, ou au moins une amélioration à terme du niveau de vie.<sup>89</sup>

Ce sont bien les individus les plus qualifiés qui ont une propension plus forte à réaliser une mobilité résidentielle liée à l'emploi.<sup>90</sup>

Les injonctions à la mobilité généralisée, au cœur du nouvel esprit du capitalisme (mobilité d'emploi, de logement, etc.), renvoient à la fragilité des catégories les plus précaires et à la remise en cause des stratégies afférentes de localisation résidentielle des ménages, et d'une manière plus générale, à tout un modèle «d'habiter». Tout le monde n'a pas la même aptitude, accès, compétence à la mobilité (au déplacement, à la mobilité professionnelle ou résidentielle).

Faut-il aller jusqu'à remettre en cause le modèle de l'accession à la propriété, à l'heure où l'environnement économique devient plus imprévisible et que les personnes ont toutes chances d'avoir des parcours familiaux et professionnels plus bousculés ?

L'accession ne constitue pas, par nature, un obstacle à la mobilité : les Etats-Unis en sont la preuve, qui comptent à la fois le plus fort taux de mobilité et le plus fort taux de propriétaires occupants.

Il est possible de changer de logement sans changer de statut d'occupation car les mutations ne sont pas trop taxées, les frais liés à la transaction pas trop élevés et le remboursement anticipé des prêts hypothécaires, à taux fixés, n'est assorti d'aucune indemnité.

---

<sup>88</sup> GOYON, Marie et ORTAR, Nathalie. Désir de maison à l'aune du parcours résidentiel. Quelle promotion sociale dans le périurbain? Site Internet «Articulo – Journal of Urban Research», 2009, 10p.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> VIGNAL, Cécile. *Logiques professionnelles et logiques familiales : une articulation contrainte par la délocalisation de l'emploi*. Sociologie du Travail, n°47, 2005, p153-169.

Mais cela n'est pas le cas en France où tout se combine pour faire de l'accession une opération lourde, un engagement financier exigeant : décote liée à la concentration de l'aide sur le logement neuf, coûts de transaction et droits de mutation élevés, qui n'incite pas à la mobilité. (Bernard VORMS, 1998)

#### **e. ... Et quelles trajectoires scolaires pour les enfants ?**

Lors des entretiens réalisés dans le cadre de notre étude, les élus des petites communes rurales (sans école ni commerce de proximité) nous expliquent que les nouveaux habitants sont surtout des jeunes couples avec enfants en bas âge, qui font construire ou rachètent une maison individuelle avec jardin sur la commune. Mais lorsque les enfants grandissent et deviennent adolescents, la famille choisit bien souvent de déménager, pour se rapprocher des lieux d'études et de loisirs, et des aménités de la Ville.

En effet, les adolescents des communes éloignées des collèges ou lycées connaissent une lourdeur des emplois du temps, due au temps long de déplacement quotidien domicile école. Or il existe un impact fort de la mobilité spatiale sur l'ouverture sociale, comme le montre une enquête menée par Marie GOYON et Nathalie ORTAR à ce sujet.<sup>91</sup> Des différences de réussite scolaire peuvent apparaître entre ces adolescents qui sont fortement liées au milieu social et au modèle parental.

Leur mobilité quotidienne, dès le plus jeune âge pour nombre d'entre eux, s'avère fortement contrainte, entre école et domicile, avec des activités extrascolaires réduites. Pour les parents, les déplacements engendrés sont également conséquents et représentent une charge qui modifie l'ensemble des habitudes familiales.

Les auteurs relatent que selon le milieu socioéconomique et la localisation du collège ou du lycée à plus ou moins grande distance du lieu de résidence, de grandes différences sont observées entre les adolescents. Les plus défavorisés subissent souvent des temps de transport longs et pénibles, ont une expérience de la ville réduite voire inexistante et un réseau social peu élargi proche de la seule échelle de la cellule familiale; alors que les enfants issus de familles plus aisées apparaissent moins «captifs», se voient offrir plus d'alternatives, tant dans leur mobilité effective que dans leurs représentations et aspirations. Néanmoins, pour tous, la lourdeur des emplois du temps alliée aux contraintes spatiales a des conséquences sur la scolarité, la santé (fatigue) et l'autonomie.<sup>92</sup>

Pour certaines familles, une tension se dégage entre le «désir de maison» des parents et leur «désir d'avenir» pour les enfants. Leur installation en périurbain semble paradoxalement les avoir éloignés de la concrétisation de leurs rêves, notamment de leur idéal de promotion sociale, pour eux et pour leurs enfants. Pour d'autres, si à certaines étapes de la vie comme l'adolescence leur choix résidentiel engendre de plus grandes contraintes notamment spatiales, il demeure cependant synonyme d'un mieux vivre et vient renforcer leur patrimoine. Ainsi, si l'idéal d'une vie à la campagne en maison semble assez aisément convenir aux enfants en bas âge, il apparaît plus complexe à l'adolescence, où la distance souvent plus accrue aux infrastructures scolaires et extrascolaires ainsi que les besoins d'autonomie et d'émancipation des enfants peuvent devenir sources de difficultés pour l'ensemble de la famille.

La scolarité et les choix d'orientation, la socialisation, la mobilité et enfin la variété des expériences accessibles aux enfants paraissent très différents selon les classes sociales et les trajectoires résidentielles des parents. Les disparités socioculturelles demeurent et ne semblent ainsi pas atténuées par l'accession à la propriété.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> GOYON, Marie et ORTAR, Nathalie. Désir de maison à l'aune du parcours résidentiel. Quelle promotion sociale dans le périurbain? Site Internet "articulo.revues.org", 2009, 10p.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid.

### **f. Conclusion 2.2.1 : Logements vacants, conséquence d'un choix d'habiter largement tourné vers l'habitat individuel et du désir d'être propriétaire**

Nous avons essayé dans cette première partie de comprendre les liens qui existent entre logements vacants, propriété privée et désir d'habiter. La vacance de logements s'explique en partie par un idéal d'habiter en maison individuelle que nous venons de décrire à grands traits, qui se réalise par le biais de l'accession à la propriété. Si les raisons sont multiples (économiques, culturelles, et sociologiques), ce modèle résidentiel induit une «pavillonnarisation» des espaces périurbains et ruraux. Le mode de vie qui en découle induit un flux automobile important, qui outre leur nuisance environnementale (émission des gaz à effet de serre qui contribuent au réchauffement de la planète), sur la santé (bruit lié au transport) et sur le budget des ménages qui y sont contraints, conduit également à une forte dévalorisation des secteurs d'habitat exposés.<sup>94</sup>

L'impact économique de l'éloignement et de l'étalement urbain, en lien avec l'énergie et les coûts des déplacements, est bel et bien pris en compte par les ménages dans leur choix de lieu de résidence. Le budget familial consacré aux déplacements peut s'avérer très important. Pour les ménages plus modestes, le prix de l'immobilier des centres-villes et périphéries vont les contraindre à s'éloigner encore plus jusqu'à trouver un compromis entre prix d'acquisition admissible et temps de déplacement pendulaire domicile-travail acceptable, au risque de devenir «captifs» d'un modèle résidentiel et d'un territoire.

Quelque soit le niveau de revenus des ménages, la maison individuelle avec jardin est largement préférée aux logements anciens constituant le tissu urbain des centres-bourgs des communes périurbaines ou rurales, qui ne correspond pas au modèle résidentiel.

La construction de logements neufs nourrit la vacance en rendant les logements anciens obsolètes. Les modes de vie basés sur une mobilité résidentielle ou professionnelle, choisie ou non, vécue à différentes échelles, induisent aussi une dévitalisation des centres-bourgs anciens des communes rurales. Ces problématiques questionnent sur les perspectives de développement de ces territoires ruraux, tant d'un point de vue de logement, de forme urbaine, que d'habitat.

---

<sup>94</sup> Rapport CETE de l'OUEST, *Caractérisation et maîtrise du développement urbain, Approfondissement de la notion d'étalement urbain*, CETE, 2005, 12p.

## 2.2.2 Logements vacants : conséquence de l'obsolescence du bâti ancien, majoritaire dans les territoires ruraux.

Le monde rural n'est plus exclusivement le monde agricole d'autrefois, son économie comme sa population, se sont profondément diversifiées. De nombreuses communes rurales ont subi des évolutions. Des régions, encore en déclin il y a quelques décennies, connaissent aujourd'hui une réelle attractivité selon leur situation vis-à-vis des pôles et des réseaux urbains.<sup>95</sup>

Ainsi, certains territoires ruraux vivent encore cet «exode rural à l'envers», alors que d'autres essaient de maintenir leur population. La politique nationale affiche des objectifs de resserrement en ville et de maîtrise de l'étalement urbain, afin de préserver espaces agricoles et naturels. Dans ce même temps, certains centres-bourgs (et quartiers de Ville), composés d'un tissu urbain plus ancien, dense, voient leurs commerces dépérir et les logements devenir vacants, parfois en mauvais état. Pour les espaces ruraux, et au vu de ce que notre étude sur la vacance de logements a révélé, se pose la question du développement de ces territoires, pour lesquels les modes d'urbanisation n'ont pas toujours été maîtrisés. Ces communes sont le lieu d'une grande partie de la production d'habitat individuel, et sont sollicitées par de nouveaux habitants à la recherche d'un foncier accessible. En lien avec la demande, le lotissement pavillonnaire peu dense reste la forme urbaine privilégiée, au gré des opportunités foncières, ne cessant d'uniformiser les paysages et contribuant à altérer la diversité et l'identité des villages. Face à ces constats et poussées par une prise de conscience grandissante des enjeux issus du Grenelle Environnement, certaines communes prennent du recul et s'interrogent sur ces modes d'urbanisation, leur reprochant leur uniformité, leur manque d'intégration avec le tissu urbain ancien de leurs centres bourgs.<sup>96</sup>

Les élus commencent à prendre conscience des enjeux patrimoniaux de leur centre-bourg, et sont en quête de nouvelles stratégies de développement, conciliant qualité du cadre de vie et conditions d'accueil améliorées pour les nouveaux habitants.

### a. Le bâtiment ancien : gros consommateur d'énergie

Les territoires ruraux sont confrontés à un bâti ancien, plus ou moins dégradé, qui ne répond pas toujours aux attentes des populations. D'une représentativité assez importante, ce bâti ancien datant d'avant 1948 représente, dans certaines communes rurales du territoire Niortais, entre 50 à 75% du parc des constructions, et peut présenter des dégradations de la structure et des faiblesses énergétiques. Quant au bâti ancien vacant depuis de longue date, il est considéré comme «hors marché». Plus la vacance s'allonge, plus la remise en état devient difficile et coûteuse, et plus la probabilité est grande que le logement disparaisse à plus ou moins long terme.

Aujourd'hui, l'obsolescence touche principalement les logements peu performants sur le plan thermique. Les logements construits avant 1975 (avant les premières réglementations thermiques) sont les plus énergivores. C'est donc sur cette partie du parc, qui représente en France 78,3% des résidences principales, que doivent aujourd'hui se concentrer les actions de mise aux normes.

Le secteur du bâtiment est de loin le premier poste de consommation d'énergie en France. Les bâtiments résidentiels et tertiaires représentent 44% de l'énergie consommée, devant les transports (32%), l'industrie (21%) et l'agriculture (3%). De plus le bâtiment représente 19% des émissions de gaz à effet de serre du pays. Au sein des bâtiments, le chauffage constitue la principale dépense énergétique. Il représente 65% de l'énergie finale consommée dans les résidences principales.<sup>97</sup>

Le logement, et singulièrement le parc privé, est au coeur des préoccupations en la matière, cumulant les préoccupations environnementales à moyen terme avec l'urgence de l'impact social du coût de l'énergie. Le parc privé est, en effet, un gigantesque réservoir d'économies potentielles, mais

<sup>95</sup> Edition du CERTU, Collection Dossiers. Eco-quartiers en milieu rural ? Aménager durablement les petites communes, Juillet 2011, 208p.

<sup>96</sup> PLH 2016-2021 de la CAN, Diagnostic, 11/2015

<sup>97</sup> Site Internet [www.lenergieenquestions.fr](http://www.lenergieenquestions.fr)

au prix d'un effort considérable d'investissement dans la rénovation des bâtiments anciens et mêmes récents, notamment en maison individuelle.<sup>98</sup> Les chiffres seraient de l'ordre de 380 000 logements privés à rénover par an.<sup>99</sup> Les rénovations aidées de l'ANAH pour 2014, sur le thème de la lutte contre la précarité énergétique, se chiffrent à 402,5 millions d'euros pour presque 50 000 logements, dont 44000 sont occupés par leurs propriétaires.<sup>100</sup>

L'enjeu de l'amélioration de l'efficacité énergétique du parc privé est d'autant plus énorme que c'est dans ses segments les plus anciens et les moins performants que résident les ménages les plus modestes, d'ores et déjà soumis à des dépenses importantes de chauffage.

L'ANAH indique encore dans son Memento 2014 que les dépenses moyennes d'énergie représentent 19% du budget alloué au logement pour les propriétaires occupants et 16% pour les locataires du secteur libre. Elle chiffre aussi à 3,8 millions le nombre de ménages consacrant plus de 10% de leur revenu disponible à des dépenses d'énergie à usage domestique. Parmi ceux-ci, 88% habitent le parc privé et 61% sont propriétaires occupants.<sup>101</sup>

L'énergie favorise une société «à plusieurs vitesses» face à l'adaptation à la hausse des coûts et à la valorisation du patrimoine immobilier.<sup>102</sup> Les ménages les plus aisés peuvent investir dans les dispositifs qui permettent d'accroître leur confort d'aujourd'hui et de limiter leur consommation énergétique de demain (logement critère BBC, travaux de rénovation énergétique, équipements électroménagers faiblement consommateurs, etc.). Ces investissements, non seulement font baisser leurs charges à court ou moyen terme, mais contribuent aussi à valoriser leur patrimoine immobilier, voire anticipent de futures sources de revenus à travers une potentielle revente des énergies renouvelables. Inversement, les locataires de logements privés énergivores ont peu d'autres marges de manoeuvre pour réguler leurs charges que la privation. Les accédants modestes qui ont acquis des biens mal isolés à des prix relativement élevés dans le contexte porteur du marché des années 2000 (copropriétés énergivores des années 1950-1960 par exemple) les voient se déprécier au fur et à mesure que la performance thermique des logements devient un critère de plus en plus discriminant sur le marché immobilier.<sup>103</sup> En termes d'impact territorial, cette question énergétique concerne autant certains quartiers de centre-ville, que des territoires ruraux où les accédants modestes ont pu acheter de vieilles maisons à réhabiliter, chauffées au fioul, loin des commodités et des emplois.<sup>104</sup>

La réglementation énergétique dans le secteur du bâtiment, durcie au moment du Grenelle de l'Environnement, a posé des exigences complémentaires en matière d'isolation thermique avec une classification des immeubles en fonction de leur qualité d'isolation, et devant être obligatoirement communiquée à tous candidats locataires ou acquéreurs. La puissance publique souhaite donc que l'obsolescence soit clairement affichée et connue, au vu des nombreux diagnostics (amiante, plomb, ...) à communiquer lors des ventes.<sup>105</sup>

**Figure 21: Les résidences principales selon les étiquettes d'énergie**

	A	B	C	D	E	F	G	nd	Total
	≤ 50 kWhep/m <sup>2</sup> /an	51 à 90 kWhep/m <sup>2</sup> /an	91 à 150 kWhep/m <sup>2</sup> /an	151 à 230 kWhep/m <sup>2</sup> /an	231 à 330 kWhep/m <sup>2</sup> /an	331 à 450 kWhep/m <sup>2</sup> /an	> 450 kWhep/m <sup>2</sup> /an	–	
<b>En nombre</b>	84 900	548 100	3 163 700	6 543 100	8 011 700	4 187 100	4 162 000	429 600	27 130 200
<b>En %</b>	0,3 %	2,0 %	11,7 %	24,1 %	29,5 %	15,4 %	15,3 %	1,6 %	100,0 %

(source : Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014)

<sup>98</sup> PIRON, Olivier. *Expliquer la vacance*, La Revue Foncière, n°11, 2016, p29-34.

<sup>99</sup> NICOL, Christian. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>100</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2011-2012.

<sup>101</sup> Ibid..

<sup>102</sup> PIRON, Olivier. *Expliquer la vacance*, La Revue Foncière, n°11, 2016, p29-34.

<sup>103</sup> BOULANGER, Emmanuel. *Des inégalités sociales et spatiales croissantes*. Revue Urbanisme. 2015, n°399, p45.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> PIRON, Olivier. *Expliquer la vacance*, La Revue Foncière, n°11, 2016, p29-34.

Moins de 15% des résidences principales se situent dans les classes d'énergie A, B ou C, les plus économes, et quinze pour cent des résidences principales ont une consommation supérieure à 450 kWh/m<sup>2</sup>/an, soit l'équivalent de l'étiquette G.

Sortir de la vacance les logements anciens dans des bourgs ruraux, éloignés des zones d'emplois, des services et commerces, semble être un véritable défi. La rénovation du bâti et la remise à niveau du parc ancien de logement pour la réduction des consommations d'énergie est un enjeu majeur, encore faut-il que le territoire soit attractif en termes de demande de logements. Les travaux d'amélioration énergétique représentent un budget pour le propriétaire, qu'il ne décidera que s'il a la garantie d'une location ou vente en retour de son investissement à long terme.

### **b. Des bourgs anciens présentant un tissu urbain inadapté aux modes de vie actuels**

La vacance sur notre territoire d'étude est essentiellement liée à un phénomène d'obsolescence, puisqu'elle touche essentiellement le bâti ancien (construit avant 1946).

Avant tout, la vacance résulte de l'histoire individuelle de chaque appartement, de chaque maison, qui cesse d'être utilisé pour des raisons qui lui sont propres. Une des raisons est le changement structurel de la demande de logement.<sup>106</sup> En 1975, on comptait en moyenne 1,2 pièces par habitant, aujourd'hui on compte 1,7 pièces. Or le parc des villes existantes est d'abord composé d'appartement d'environ 62 m<sup>2</sup>, ce qui donne 3 pièces, qui sont occupées actuellement par des ménages de 2 personnes environ. Les ménages avec enfants se logent désormais en priorité soit dans le périurbain, soit dans des communes de faible densité, dans lesquelles il est possible de construire des maisons en limitant les frais fonciers.<sup>107</sup>

Le produit logement lui-même perd aussi de sa qualité. En 1960, les chambres faisaient 9m<sup>2</sup> et les cuisines 7 m<sup>2</sup> : cela ne correspond plus aux modes de vie moderne. Depuis 1977, il faut réglementairement 14 m<sup>2</sup> pour les 4 premiers habitants, puis 10 m<sup>2</sup> pour les suivants. Les nouveaux programmes suivent tous ces obligations, qu'intègre de fait le mode de vie actuel. Les bâtiments plus anciens construits avec des normes plus courtes s'en trouvent progressivement déclassés.<sup>108</sup>

Il existe aussi d'autres raisons, liées à la morphologie urbaine des quartiers ou centres-bourgs anciens : rues étroites, sans stationnements possibles, parcelles enclavées, pauvres en jardins individuels ou possibilités de garages attenants... générant une densité parfois proche de celle de la ville, tellement le tissu ancien est serré.

Une autre raison est liée, elle, à l'impact d'un axe routier à trafic important. Personne ne viendra y faire des programmes immobiliers neufs, à la fois par difficultés techniques d'accès et par manque d'attractivité de ces secteurs exposés aux nuisances dues à la pollution et au bruit.

Enfin, des raisons économiques expliquent cette vacance : les travaux nécessaires pour remettre ces biens dans le marché sont souvent assez coûteux, et présentent un risque financier élevé pour les propriétaires, qui souvent disposant de faibles ressources, ne se lancent pas dans l'aventure. Hormis dans les grandes villes avec un solide potentiel universitaire (Paris et les métropoles), ces petits logements ne trouvent pas forcément preneur et se retrouvent rapidement hors marché.

Olivier PIRON, dans un article dans la Revue Foncière<sup>109</sup>, date le déclenchement du phénomène croissant de la vacance en 2006, date à laquelle le prix de l'immobilier est à son plus haut, tant pour les maisons que pour les appartements. Les investisseurs et accédants privilégient, au vu des aides publiques (prêts à taux zéro, outils de défiscalisation), et des emprunts de plus en plus longs, des produits modernes et donc durables, plutôt que des produits anciens qui seront plus rapidement vétustes.

Ce constat suscite questionnement car si le prix de l'ancien ne baisse pas de manière significative, le phénomène de vacance ne fera que s'accroître davantage, à moins que les prix des terrains à bâtir,

<sup>106</sup> PIRON, Olivier. *Expliquer la vacance*, La Revue Foncière, n°11, 2016, p29-34.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Ibid.

et donc des logements neufs, ne continuent à grimper; ou que le foncier constructible devienne «perle rare»?

Comment prendre en compte le développement de la vacance dans les évaluations économiques des politiques publiques et financières du logement?

Si l'approche environnementale de la législation actuelle, pour louable qu'elle soit, incite à limiter l'étalement urbain afin de préserver des terres agricoles et naturelles du grignotage urbain, elle a pour conséquence aussi de rendre une grande part du bâti ancien obsolète. Au final, les bénéfices environnementaux paraissent assez contradictoires. Jusqu'à quel point la vacance liée à l'obsolescence est-elle admissible, au niveau communal comme au niveau de l'intercommunalité?

**Le phénomène de vacance pose questions, en politique du logement comme en urbanisme :**

**Comment trouver un équilibre entre constructions nouvelles (maisons individuelles, immeubles en copropriété) et remise sur le marché des bâtis anciens vacants, constituant les centres-bourgs de petites communes ou les quartiers anciens de villes moyennes?**

**Comment une commune rurale peut-elle être actrice de son urbanisation et ne pas subir les phénomènes sociétaux d'étalement urbain au détriment de son patrimoine bâti ancien qui constitue son centre-bourg?**

L'enjeu pour les petites communes rurales est de pouvoir agir sur le bâti ancien constituant la forme urbaine de leurs centres bourgs, porteur d'une valeur patrimoniale, tout en maintenant une attractivité résidentielle répondant aux attentes des ménages, dans un souci de qualité et d'intégration au tissu existant. Les noyaux historiques doivent être sauvegardés, intégrés, mais doivent aussi s'adapter à une forme d'habitat qui correspond au mode de vie actuel. Cette réappropriation de la forme urbaine, adaptation du bâti ancien, semblent être un préalable indispensable pour sortir certains centres-bourgs de la spirale de la vacance. Toute la question en amont est de créer ou maintenir une attractivité résidentielle durable sur ces territoires, en prenant en compte les enjeux de réhabilitation du bâti ancien et de limitation de l'étalement urbain. Il semble indispensable que les communes rurales puissent se saisir des outils de planification pour maîtriser leur forme urbaine à venir, afin de répondre à la problématique du bâti ancien vacant et de mettre en place une politique d'accueil, durable et partagée, sur leur territoire.

### c. Quelle attractivité résidentielle en milieu rural ?

S'il a été longtemps organisé autour et en fonction de l'agriculture, l'espace rural est désormais habité, de façon largement majoritaire, par d'autres que les paysans. Les agriculteurs ne représentent plus que 10% de la population active rurale<sup>110</sup>, et 3% de la population active Française.<sup>111</sup> Certains villages, surtout ceux qui ne sont pas dans une zone d'influence urbaine, connaissent depuis les années 90, un léger essor démographique qui rompt avec les tendances antérieures (PERRIER-CORNET, 2002). Cette dynamique démographique met en avant deux phénomènes : la périurbanisation croissante et un renforcement de la fonction résidentielle dans les espaces à dominante rurale.<sup>112</sup>

Cet essor démographique dans les communes rurales est d'abord dû à un coût du foncier moins élevé que dans les zones proches des Villes ou aires urbaines et à la concrétisation du rêve de maison à la campagne. Martin VANIER explique aussi cette «résidentialité» des campagnes par la dissociation du lieu de vie (résidentiel) et des temps de vie (qui ont tendance à se diversifier : congés parentaux, chômage, retraite...), qui permet de ne pas rester captif d'un bassin d'emploi et de développer un projet résidentiel pour soi-même.<sup>113</sup>

«Habiter la campagne», c'est avant tout habiter en individuel pur (maison sans mitoyenneté, grands terrains); les ménages veulent voir progresser leur surface habitable, ce qui ne peut se faire en ville, et satisfaire leur besoin de «pièce verte». Mais ils ont aussi une demande «urbaine» au sens «d'une sociabilité et d'une serviabilité (offre de services) assez ouverte et diversifiée.» Ils souhaitent donc «de la faible densité habitante mais de la haute densité relationnelle.» (VANIER, 2007)

C'est ce que beaucoup d'élus du territoire Niortais ont repéré et formulé ainsi «des habitants qui viennent vivre à la campagne, mais qui ont des exigences d'urbains».

Nous sommes donc loin de l'habitat rural, où la maison est à la fois le siège de l'exploitation agricole et le lieu de la vie familiale. Nous l'avons déjà défini en introduction, l'Habitat désigne les rapports entre logement et son environnement. L'habitat urbain prend en compte la fonction résidentielle de la Ville mais aussi les autres fonctions (services, activités administratives, industrielles et commerciales, culture, loisirs ...). Il ne s'agit pas d'opposer habitat rural et urbain, la dualité Ville Campagne n'existe plus au regard des modes de vies. Mais il n'en est pas de même quant à la forme urbaine. Ce qui caractérise les territoires ruraux sont bien les bâtis anciens qui les constituent. Ils impactent fortement en termes de paysage, d'identité et de perception de ces territoires. Les logements vacants, même peu nombreux, y sont très visibles. Nous pourrions alors dire que l'habitat rural se définit par la fonction résidentielle des campagnes, mais aussi par son patrimoine bâti et la proximité de la nature. Est-ce suffisant pour rendre les territoires ruraux attractifs ?

---

<sup>110</sup> PERRIER-CORNET, *Repenser les campagnes*, Edition de l'Aube, 2002, 280 p.

<sup>111</sup> Données INSEE, enquêtes emplois, 2009

<sup>112</sup> BERNARD, Christophe, Quel devenir pour l'habitat rural ? POUR, La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, 2007/3, N° 195, p170-178.

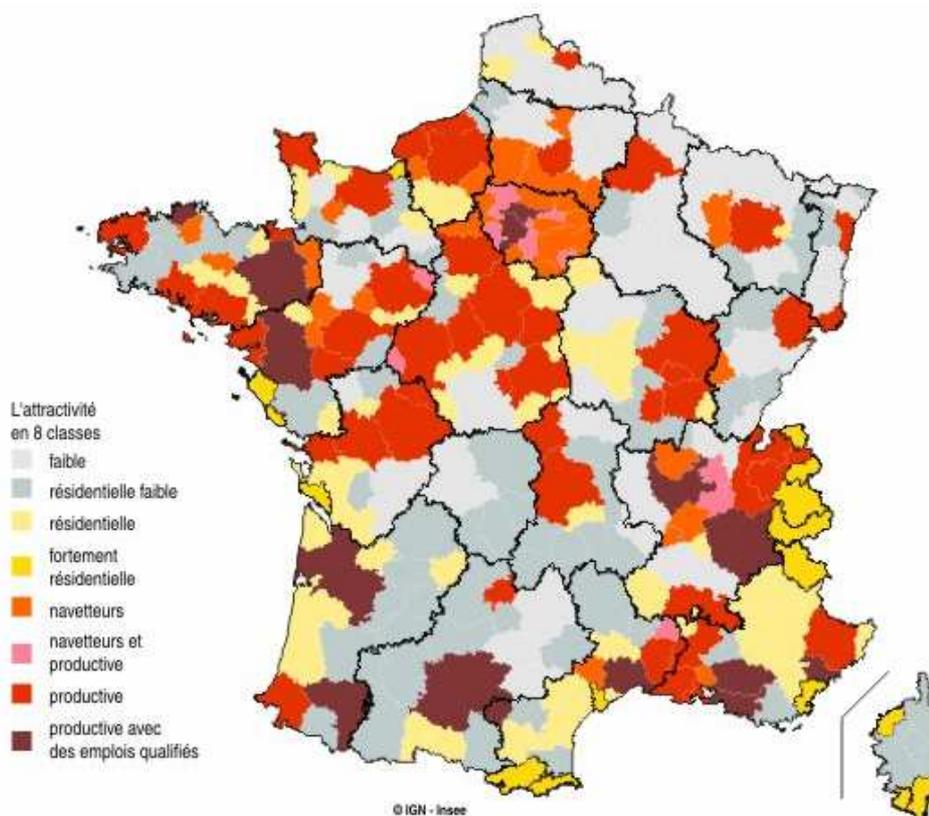
<sup>113</sup> VANIER, Martin, Quel devenir pour l'habitat rural ? POUR, La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, 2007/3, N° 195, p170-178

**Figure 22: Une attractivité économique à plusieurs facettes**

L'INSEE propose une représentation cartographique de l'attractivité des territoires en France, selon le découpage des départements et anciennes régions (avant réforme territoriale du 01 janvier 2016).

L'attractivité résidentielle relève du tourisme, des retraités ou navetteurs.

L'attractivité productive prend en compte l'arrivée d'emplois ou d'actifs qualifiés.



(Source : Insee, Sirene, Clap, Lifi, DADS 2007 à 2009 et recensement de la population 2008)

L'attractivité économique est définie, selon l'INSEE, comme la capacité d'un territoire à attirer des ressources spécifiques provenant de l'extérieur. Les contours de l'attractivité économique proposés ici englobent deux aspects complémentaires : un aspect «productif» traditionnel et un aspect «résidentiel». Ils définissent ensemble une géographie de l'attractivité des territoires (figure 21).

L'attractivité économique productive est, toujours selon l'INSEE, la capacité d'un territoire à attirer des activités nouvelles et des facteurs de production. Elle est mesurée par l'arrivée d'emplois sur le territoire. Ne sont retenus que ceux créés par des centres de décision extérieurs au territoire. Car pour mesurer l'attractivité, l'INSEE se limite aux apports exogènes résultant d'une mise en concurrence des territoires. De plus, pour s'affranchir de l'effet «croissance de la population», il se restreint aux créations d'emplois de la sphère non présente. Les emplois qualifiés sont pris en compte, ce sont les facteurs de production pour lesquels les territoires se livrent la plus vive concurrence. Ils possèdent un réel effet d'entraînement sur l'économie locale. Ce sont ici les cadres et les personnels de conception et de recherche du secteur privé. Les emplois du secteur public sont exclus car leurs logiques de localisation relèvent plutôt de décisions politiques.

L'autre enjeu économique fort pour les territoires est l'attractivité économique résidentielle qui consiste à attirer des revenus. Les revenus disponibles localement peuvent être importés à travers la présence, temporaire ou permanente, de certaines personnes. Ces revenus extérieurs constituent un moteur complémentaire du développement économique local lorsqu'ils sont dépensés sur le territoire et qu'ils se transforment en emplois. Avec l'essor de la mobilité, il existe une déconnexion croissante entre lieu de résidence, lieu de travail et lieu de consommation. Ces transferts de revenus interterritoriaux sont de plus en plus fréquents et deviennent localement un enjeu important. Ils

proviennent des «navetteurs» qui habitent et travaillent dans deux zones distinctes, des retraités qui viennent habiter sur le territoire, enfin des touristes qui dépensent leur revenu lors de leurs séjours.

Sur notre territoire d'étude Niortais, au vu des problématiques de logements vacants dans les centres-bourgs et d'étalement urbain, l'attractivité résidentielle des territoires ruraux et périurbains questionne.

La disparité des prix de l'immobilier (elle existe mais à des degrés raisonnables) entre la ville, le périurbain et le rural permet aux ménages qui viennent s'installer dans le Niortais de choisir leur lieu et mode d'habiter. La structure socioprofessionnelle de la Communauté d'Agglomération du Niortais montre la part importante des retraités (29.4% en 2012), viennent ensuite, les employés et les professions intermédiaires avec respectivement 17% et 15.5%. Les cadres et professions intermédiaires sont en forte progression sur le territoire entre 2006 et 2012 (+1 203, soit +2.8%).<sup>114</sup> Ces personnes arrivent sur le territoire avec un pouvoir d'achat leur permettant de s'installer en ville ou dans le périurbain. Elles ne s'orientent généralement pas vers les territoires ruraux, éloignés de leur emploi et n'offrant pas d'équipements et services de proximité.

Le territoire Niortais se situe dans une double problématique de gestion et de création de flux de populations. On constate une déprise démographique dans certaines communes rurales, notamment celles du Marais Poitevin, qui nécessite de créer du flux pour maintenir un niveau d'activité et de services suffisants (freiner la désertification, maintenir la population, accueillir des publics cibles, améliorer les conditions de vie de la population locale, retenir / accueillir des jeunes). Alors que les communes de première couronne ou périurbaines, situées dans la partie Est du territoire notamment, connaissent une arrivée de nouvelles populations qui nécessite une gestion de ces flux pour accompagner les mutations générées par ces arrivées (améliorer les conditions de vie de la population locale, assurer l'équilibre des fonctions territoriales, favoriser la complémentarité urbain/rural, maîtriser l'étalement urbain).

Les communes rurales du territoire Niortais sont toutes très attachées au maintien de services et commerces de proximité. Et la chose est difficile, au regard de la Ville-centre ou des communes périurbaines bien dotées en aménités de tout genre.

Aujourd'hui, les activités professionnelles restent concentrées en Ville ou se déploient en périphérie, l'habitat rural ou périurbain se développe, accentuant les mobilités induites... Certes, des changements peuvent s'envisager. Christophe BERNARD évoque par exemple le besoin de foncier de certaines entreprises (pour du stockage ou des unités de production) qui se tourneront plus vers des zones rurales. Il pense aussi que les activités tertiaires ont une moindre nécessité d'être attachées au centre urbain.<sup>115</sup>

Philippe PERRIER-CORNET, lui, met en avant le fait que l'installation de nouveaux habitants crée des emplois indirects dans l'économie résidentielle et «présentielle» dont l'impact socio-économique n'est pas négligeable. Globalement, il y a bien «résidentialité» des campagnes.

Comme le dit François ASCHER, dans un entretien avec Grégoire Allix paru dans le Monde du 15 Mai 2009, «aujourd'hui, on ne vit plus à l'échelle du quartier ni même de la ville, mais d'une vaste conurbation polycentrique et discontinue». C'est-à-dire que les villes centres et leurs périphéries ne forment plus qu'un pour constituer de vastes aires urbaines de plus en plus peuplées mais aussi de plus en plus distendues, discontinues, hétérogènes et multipolaires. Il s'agit de «prendre en compte le changement d'échelle et de forme des villes, lié à la révolution des transports et des télécommunications.» (ASCHER, 2009)

«Si la ville industrielle était monocentrée et radioconcentrique, caractérisée par une continuité du bâti urbain, la ville contemporaine est une ville hétérogène.» (ASCHER, 2009)

De l'échelle locale à celle du territoire «vécu», les limites sont de moins en moins identifiables.

---

<sup>114</sup> Portrait de Territoire n°2 – Communauté d'Agglomération du Niortais – 11/2015

<sup>115</sup> BERNARD, Christophe, Quel devenir pour l'habitat rural ? POUR, La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, 2007/3, N° 195, p170-178.

L'attractivité résidentielle est une notion multi-thématique et complexe regroupant différents critères ayant la capacité d'attirer et de retenir les ménages, activités et entreprises au sein d'un territoire.

L'attractivité résidentielle porte sur 3 thématiques <sup>116</sup> :

- le logement, qui doit disposer aux yeux des habitants d'un certain nombre de qualités intrinsèques pour être attractif : le calme, la clarté et la taille, mais aussi la possibilité d'avoir un espace extérieur type balcon, terrasse, jardin. La qualité du chauffage et de l'isolation sont aussi des critères pris en compte, ainsi que la présence d'ascenseur (pour les personnes les plus âgées) ou la présence d'un parking.
- le cadre de vie, qui doit offrir des qualités environnementales satisfaisantes et répondre à l'exigence des pratiques quotidiennes.
- et l'environnement social, qui se structure autour des ambiances sociales, du sentiment d'appartenance, d'attachement, et de l'image et de la valorisation des territoires.

Comprendre l'attractivité résidentielle, c'est saisir les processus capables d'attirer et de retenir les ménages, comprendre ce qui façonne l'image des territoires (au travers des processus de valorisation et dévalorisation) et connaître les conditions nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants.

L'attractivité peut se dessiner à travers l'importance des loisirs, le développement des transports, la qualité de vie ou encore la recherche de meilleures conditions de résidence etc.<sup>117</sup>

Définir une politique d'accueil claire et partagée, entre les élus et les habitants, oblige à la réflexion et au débat. La démarche peut provoquer des réactions, elle interroge les pratiques et l'ouverture aux autres du territoire. Elle est donc risquée politiquement, car nécessite pour les élus de «porter» une stratégie sur du long terme.

Dictées par les dynamiques migratoires, les politiques d'accueil doivent néanmoins être pensées au sein d'une réflexion plus vaste sur le développement économique et le développement résidentiel. Une offre globale du territoire, en matière économique, résidentielle et de services, doit être pensée pour attirer de nouvelles populations, mais aussi conserver la population présente.

La création d'activités dans les espaces ruraux, qu'elle réponde ou non à une demande de l'économie résidentielle, doit être encadrée par des politiques concertées avec les pôles urbains pour repenser la localisation des activités, des services et des équipements.<sup>118</sup>

Si le développement d'un territoire par l'installation de résidents peut être porteuse d'emplois, elle multiplie également les mobilités, les transports individuels et favorise la consommation d'espace, autant d'éléments contraires aux valeurs du développement durable.

Une politique d'accueil n'implique pas le seul phénomène démographique d'attrait de nouvelles populations, «elle doit aussi répondre à la gestion de ces flux et à l'intégration aussi bien économique, sociale, culturelle ou urbaine des nouveaux habitants. Ainsi, une politique d'accueil est avant tout une politique sociale qui permet de redéfinir et réorienter les politiques économiques et structurelles d'un territoire».<sup>119</sup>

**Par leur histoire ou leur fonction économique, les territoires ruraux présentent des réalités et des contextes spécifiques à chacun, impliquant la création de politiques d'accueil différenciées et adaptées. Chaque politique d'accueil est à construire «sur mesure» selon le contexte local et s'intègre à un projet de territoire. Comme toute politique, elle doit s'appuyer sur un travail de mise en réseau des acteurs, de concertation pour un projet partagé et de communication, pour changer l'image du territoire et le rendre plus attractif.**

---

<sup>116</sup> Quelles politiques d'accueil pour quelle attractivité durable des territoires ruraux ? Collectif Ville Campagne, 2008, 84p

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid.

**Penser l'attractivité des territoires ruraux ne doit-il pas se faire au sein d'une réflexion globale sur les relations urbain-rural et par la recherche d'un meilleur équilibre, de nouvelles relations et de nouvelles solidarités entre zones fortement urbanisées et territoires à dominante rurale ?**

#### **d. L'agriculteur dans les territoires ruraux, un laissé pour compte ?**

La pérennisation agricole en milieu rural est la grande absente du débat. Les questions rurales s'orientent vers des problématiques d'urbanisation des campagnes, d'action urbaine en milieu rural ... au mieux on parlera de paysage agricole français.

Pourtant, c'est une activité directement dépendante d'une maîtrise foncière, que les documents d'urbanisme planifient à ce titre, afin d'assurer le meilleur équilibre entre les besoins de développement urbain, de sols agricoles (en quantité et qualité suffisantes), d'espaces naturels et forestiers (dans l'intérêt écologique et l'intérêt récréatif).

Au niveau de la représentativité de la profession agricole, l'agriculteur est de moins en moins représenté chez les élus municipaux. Les maires agriculteurs sont toujours surreprésentés dans de nombreuses petites communes françaises (55% des communes ont aujourd'hui moins de 500 habitants et 86% moins de 2 000). Mais ils sont, avec les artisans, commerçants et chefs d'entreprises, ceux qui ont le plus perdu de représentants (-57% entre 1983 et 2008).<sup>120</sup>

À l'inverse, on note une forte hausse des employés et, dans une moindre mesure, des cadres et professions intellectuelles supérieures. Les maires retraités sont, quant à eux, en très forte augmentation : ils ont quasiment doublé en vingt-cinq ans.

Le territoire Niortais ne déroge pas à ce constat. Sur la vingtaine de maires rencontrés, une seule était agricultrice. La ruralité du territoire Niortais s'exprime à travers l'espace perçu par les individus, et à travers des pratiques réelles d'occupation de l'espace. Sur les vingt communes enquêtées, quasiment toutes se revendiquent «rurales». On dénombre pas moins de 450 exploitations agricoles sur le territoire Niortais.

Le SCOT donne une bonne compréhension de l'activité agricole d'un territoire. Sur la CAN, l'activité agricole est encore importante et repose sur les deux piliers que sont les grandes exploitations céréalières d'une part, et l'agriculture spécifique au Marais, de terroir, centrée sur l'élevage, d'autre part. L'agriculture de la CAN présente deux visages, deux paysages très différents, dont l'orientation générale mixte «grandes cultures et élevage», est plutôt orientée «élevage» dans le marais et «grande culture» dans les 3 autres zones.

Par ailleurs, le SCOT prend acte du «rôle de l'exploitant agricole dans l'entretien et la préservation des espaces naturels».

L'agriculture renvoie donc à des notions de paysages, d'écologie et d'environnement, de maîtrise foncière et d'économie bien sûr. Sylvie BRUNEL, dans un article de "La Revue", le dit mieux et autrement. «Sentinelles de la nature et du changement climatique, les paysans sont censés répondre à nos attentes : de la nourriture variée, de qualité et peu chères, des paysages soignés, une campagne bien entretenue, des chemins, des haies, de belles fermes ... tout ce que les néoruraux recherchent quand ils s'installent à la campagne. Surtout pas l'embroussaillage, la friche ou le lotissement à perte de vue. [...] La France perd chaque année 3% de ses exploitations agricoles. Le modèle Français disparaît. Demain l'agriculture sera industrielle et viendra d'ailleurs. Nous ne consacrerons pas 11% de nos revenus à nous nourrir, mais beaucoup plus, et dans de mauvaises conditions. Il est urgent de nous réconcilier avec nos paysans.»<sup>121</sup>

Nous n'avons pas pour prétention de traiter dans cette partie de l'agriculture Française. Mais il nous apparaît utile de comprendre les enjeux de cette profession, qui entretient les paysages et le cadre de vie des territoires ruraux. La préservation des espaces ruraux comptent dans la perspective de

---

<sup>120</sup> KOEBEL, Michel. *Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique*. Site internet Métropolitiques, 2012.

<sup>121</sup> BRUNEL, Sylvie. *Plaidoyer pour les campagnes*. La Revue, n°61-62 Mars Avril 2016, p92-94

développer et d'aménager durablement les territoires, et ce, dans un environnement agricole national, européen et international connaissant de profondes mutations (réforme de la Politique Agricole Commune, hausse soutenue des prix d'un certain nombre de productions, crise alimentaire, réchauffement climatique).<sup>122</sup>

Mais l'agriculture est fragile en ce qu'elle est très dépendante des ressources pétrolière et gazière, et donc de la hausse des coûts de l'énergie, qui renchérit directement les coûts de la production et du transport des denrées agricoles et indirectement, en favorisant le détournement d'une part grandissante de la production mondiale de céréales pour la production notamment de biocarburants.<sup>123</sup>

«L'agriculture est devenue une forte consommatrice d'énergie alors qu'elle était la principale productrice d'énergie avant la révolution industrielle. Notre agriculture ainsi que notre alimentation sont extrêmement dépendantes de l'approvisionnement en ressources fossiles. Or, celles-ci commencent à montrer des signes d'épuisement. La substitution de ces sources par des sources renouvelables s'avère très complexe et difficile, voire impossible dans certains cas. La conversion des terres agricoles actuellement productrices de denrées alimentaires vers des cultures énergétiques (éthanol-maïs, biodiesel, Miscanthus et Switchgrass ...) risque de causer des hausses importantes des prix de la nourriture et causer de sérieux préjudices à la sécurité alimentaire.»<sup>124</sup>

La spéculation financière, au niveau international, touche toutes les matières premières, y compris les denrées agricoles. Les médias ont largement traité des acquisitions de vignobles bordelais ou de terres agricoles dans le Berry par des chinois, qui ont racheté et constitué, par un fin montage financier et technique (réussissant à déjouer les critères préemptions SAFER), une exploitation estimée à 1750ha, et destinée à s'agrandir encore.<sup>125</sup>

Dans un contexte de crise, les nouveaux investisseurs n'ont pas de mal à négocier avec des exploitants en difficulté financière.

Un certain nombre de facteurs, directs ou indirects, contribuent à la disparition des activités agricoles en milieu rural, et expliquent la baisse de la population agricole active (3% de la population active<sup>126</sup>). Tout d'abord, elle s'explique par un nombre accru de départs d'exploitants, des retraités mais aussi des départs précoces liés à des cessations d'activités pour des raisons économiques (53%). Ensuite, les nouvelles installations des exploitants sont rares : les installations dans le cadre familial sont encore aujourd'hui le mode d'installation majoritaire.<sup>127</sup>

Les conditions générales d'exploitation sont devenues plus dures et provoquent un glissement du statut d'exploitant agricole à celui de salarié permanent et de celui de salarié permanent à celui de salarié saisonnier.<sup>128</sup>

La baisse du nombre d'exploitations agricoles de 2,2% par an depuis 2000 s'explique aussi par des raisons circonstancielles, comme les regroupements de plusieurs exploitations ou les associations.

Les nouvelles installations des exploitants sont complétées par les installations «hors cadre familial» qui représentent de l'ordre de 30% des installations totales. Leur nombre a doublé en 10 ans. Elles sont aujourd'hui indispensables au renouvellement des générations agricoles.

Le coût de l'installation est très souvent un facteur limitant : il induit l'exploitation de surfaces plus petites et le développement de nouvelles activités à plus fortes valeurs ajoutées.

La moindre disponibilité du foncier est aussi un obstacle à l'installation des jeunes exploitants. En effet, le foncier agricole est mis en concurrence avec des destinations du foncier plus lucratives,

---

<sup>122</sup> LAROCHE, Bernard. *Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural*, Saint Etienne Métropole. 2009, 11p.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> DERY, Patrick. *Pérenniser l'agriculture*, Mémoire pour la commission sur l'avenir de l'agriculture, Québec, 2007, 23p.

<sup>125</sup> LEVESQUE, Robert. *Les acquisitions chinoises dans le Berry*. La Revue Foncière, n°11, 2016, p10-12.

<sup>126</sup> Données INSEE, enquêtes emplois, 2009

<sup>127</sup> LAROCHE, Bernard. *Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural*, Saint Etienne Métropole. 2009, 11p.

<sup>128</sup> Ibid.

comme l'habitat, et différents secteurs de l'économie. Et les difficultés rencontrées dans le cadre de reprises d'exploitation sont de nature à accentuer cette concurrence.

L'augmentation du coût du foncier qui s'ensuit influe directement sur la Surface Agricole Utile des jeunes installés.<sup>129</sup>

Ceci a un impact direct sur l'urbanisation : l'attribution du droit des sols comble très souvent un niveau de vie insuffisamment élevé, ou compense une retraite trop faible, pour un agriculteur propriétaire de terres aux abords d'un bourg.

Sur notre territoire d'étude, ces pratiques vont être mise à mal dans le cadre de l'élaboration des PLUi. Les communes rurales ont beaucoup trop de terres classées constructibles et la réalisation du PLUi va remettre à plat le calcul des surfaces de terrains à bâtir, au vu des objectifs de nombre de logements définis dans le PLH 2016-2021. Cela ne sera pas sans conséquence sur le patrimoine des propriétaires fonciers concernés, puisque des terrains actuellement constructibles vont être déclassés et perdront en valeur vénale.

Nous pouvons rappeler ici que la modernisation de l'agriculture, nécessaire à la sortie de la deuxième guerre mondiale pour passer d'une agriculture autonome, voir de subsistance, à une agriculture intégrée à l'économie nationale, a fondamentalement changé les conditions de travail des paysans.

Si le travail devient moins pénible, la modernisation n'a pas permis l'augmentation des revenus ni la réduction des journées de travail.

La Politique Agricole Commune et les lois successives d'orientation de l'agriculture, mises en place à partir de 1962, permettent à la France d'avoir des exploitations plus productives. Le rendement de blé à l'hectare passe de 25 quintaux dans les années 1960 à 73 quintaux aujourd'hui, le nombre d'exploitations passe de 1 million en 1988 à 500 000 en 2010. La taille moyenne des exploitations est de 14 ha en 1955 contre 80 ha en 2010.<sup>130</sup>

La France est actuellement 5<sup>e</sup> pays exportateur mondial de produits agricoles.

Si la croissance de la production témoigne du succès économique de la modernisation, sa logique de développement a souvent produit des effets négatifs sur les exploitations elles-mêmes, le mode de vie et l'environnement social des agriculteurs.

Une certaine couche sociale d'agriculteurs connaît la réussite en tant que chef d'entreprise agricole familiale, mais une autre connaît des difficultés croissantes.

L'importance des investissements demande une production intense, la tension nerveuse et les contraintes de présence ont augmenté. Les conditions de vie des exploitants agricoles sont très liées aux conditions de travail, à la désintégration du tissu social villageois et à la diminution du nombre d'actifs agricoles. Les agriculteurs qui travaillent seuls ou avec leurs épouses se trouvent parfois dans des situations d'isolement social. Ils sont loin de voisins de part l'extension des structures, loin des gros bourgs ou petites villes, et n'ont pas de temps de loisirs à consacrer à cette vie sociale. En 1973, le nombre de suicides chez les exploitants et salariés agricoles est le plus élevé de la population française.<sup>131</sup> Les agriculteurs sont aujourd'hui encore la catégorie sociale la plus touchée par les suicides (20% en plus de morts par suicide que dans le reste de la population).<sup>132</sup>

L'agriculture Française est un secteur fragile, et si la crise n'est pas générale et ne touche pas, fort heureusement, tous les exploitants, elle existe. Nous rappelons ici que les prix des produits agricoles payés aux producteurs progressent peu, voir diminuent. C'est le cas du prix du lait : en 1988, un exploitant agricole vendait sa production de lait (à 70g de MSU matière sèche utile, refroidi) au prix de 1,8876 francs, soit 0.287 euros le litre. En 2014, le même producteur (après investissement pour

---

<sup>129</sup> LAROCHE, Bernard. *Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural, Saint Etienne Metropole*. 2009, 11p.

<sup>130</sup> AZAS, Céline. *Effets de l'intensification de la production dans l'agriculture sur le développement, l'environnement et la population et politiques de développement en milieu rural français*. Unesco, Paris, 1984, 132p.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Claire BOSSARD, Claire. *Surveillance de la mortalité par suicide des agriculteurs exploitants*. Institut de veille sanitaire, 2013, 29p

mettre aux normes la stabulation) vend son lait au prix de 0,388 euros le litre.<sup>133</sup> Certes, ces données brutes ne prennent pas en compte les aides versées au titre de la Politique Agricole Commune, mais convenons-en, au vu de l'augmentation du coût de la vie entre ces deux dates, le prix du lait aujourd'hui interpelle, alors qu'il continu à baisser (0.279 euros le litre<sup>134</sup>).

Les critères d'aide des politiques agricoles sont essentiellement économiques, mais ils prennent peu en compte les autres enjeux territoriaux, ce qui fait que beaucoup d'exploitations sont en décalage avec les dynamiques de leur région. Avec des revenus très faibles pour certains (surtout les zones de montagnes et les zones rurales d'élevage), les agriculteurs sont parmi les ménages les plus fragiles dans certaines communes.<sup>135</sup>

Face à ces constats, on peut comprendre que parfois les attentes des élus et des agriculteurs sont très antagonistes. Les élus évacuent, par méconnaissance, la dimension productive et économique des espaces agricoles alors que les agriculteurs se focalisent sur elle. Cette incompréhension mutuelle aboutit à des stratégies attentistes ou d'exclusion.<sup>136</sup> Lutter contre «l'étalement urbain», c'est valoriser le revenu agricole, et donc les pratiques agricoles.<sup>137</sup>

Il apparaît donc important de définir des objectifs stratégiques précis, dans un document tel que le Schéma de Cohérence Territoriale, avec le concours des acteurs compétents, en particulier la SAFER. Les fonciers urbain et agricole devraient être envisagés dans une seule et même réflexion sur ce qui doit constituer un véritable projet de territoire, la raréfaction et le renchérissement des terres agricoles étant directement liés à la pression exercée par le tissu urbain sur le territoire rural.<sup>138</sup>

**A partir des années 60, la relation entre l'urbain et le rural (ou entre la ville et la campagne) se transforme radicalement. L'agriculture paysanne autarcique traditionnelle disparaît, le rural est en voie d'urbanisation, selon un processus qui encourage une nouvelle approche consumériste de la relation à la nature (week-ends et loisirs à la campagne) et une approche capitaliste productiviste, où la campagne n'est considérée que comme une source d'approvisionnement en biens agricoles destinés aux marchés urbains.**<sup>139</sup>

**Aujourd'hui, l'activité agricole doit revendiquer une place fondamentale dans le projet de territoire.**<sup>140</sup>

**La place de ces activités est économique puisqu'elles créent des richesses.**

**Elle est écologique, car elles participent, ou au contraire nuisent, à l'équilibre des milieux.**

**La place de ces activités est culturelle et sociale car elles sont vecteurs identitaires, elles rassemblent des histoires souvent très anciennes, et les exploitants sont des acteurs de leur territoire. La place de ces activités est bien évidemment paysagère ; ce sont elles qui constituent et entretiennent l'essentiel du cadre des campagnes urbaines et des espaces ruraux. A ce titre, elles apportent d'ailleurs d'autres services : loisirs et sport, alimentation en circuit court, pédagogie...**<sup>141</sup>

**L'amélioration de l'attractivité des communes rurales ne devrait-elle pas passer par le développement des relations de proximité de toute nature entre urbains, ruraux et agriculteurs ?**

---

<sup>133</sup> Prix d'après factures transmises par Edouard PETTI, exploitant agricole à APPRIEU (Isère), oncle de l'auteur.

<sup>134</sup> Cotation physique du lait, 2<sup>e</sup> trimestre 2016, Site Internet [www.web-agri.fr/observatoire\\_marches/lait.html](http://www.web-agri.fr/observatoire_marches/lait.html)

<sup>135</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>136</sup> SERRANO, José. *Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne. Développement durable et territoires*, Dossier 4, 2005, 11p.

<sup>137</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, 2016, 129p.

<sup>138</sup> LAROCHE, Bernard. *Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural*, Saint Etienne Metropole. 2009, 11p.

<sup>139</sup> HARVEY, David. *Le Capitalisme contre le droit à la Ville*. Editions Amsterdam, 2011. 93p.

<sup>140</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, 2016, 129p.

<sup>141</sup> Ibid.

### e. Conclusion 2.2.2 : Logements vacants, conséquence de l'obsolescence du bâti ancien

La vacance du parc bâti ancien des communes rurales du territoire Niortais semble bien être la conséquence d'un désir et choix d'habiter encore tourné majoritairement vers la maison individuelle et l'accession à la propriété. Ce choix se fait de préférence dans les communes périurbaines ou de première couronne, juste compromis entre le prix du foncier, l'accessibilité à la Ville et ses aménités, et la proximité de la campagne. La maison individuelle avec jardin est préférée aux logements anciens constituant le tissu urbain des centres bourgs, qui ne correspond plus aux attentes et modes de vie des ménages. Les ménages plus modestes s'installeront dans des communes rurales plus éloignées, sans pour autant choisir un logement ancien, d'autant que les coûts de réhabilitation sont trop risqués.

De fait, la construction de logements neufs nourrit la vacance en rendant les logements anciens obsolètes. Mais l'impact de cette logique, dans un contexte de marché de l'immobilier détendu, renforce le phénomène de vacance et de dévalorisation. Ainsi les centres-bourgs anciens des communes rurales, les logements exposés à une route à fort trafic, ou les logements anciens de certains quartiers de Niort peuvent rentrer dans la spirale de la vacance, liée à la dévalorisation de ces secteurs d'habitat et à la dévitalisation économique et sociale qui s'en suit.

Mais si la Ville-centre de Niort dispose d'outils pour faire face à ces dysfonctionnements urbains et agir sur le parc privé ancien de son centre-ville; les communes rurales n'ont pas les mêmes moyens d'anticipation et d'action. Il semble pourtant nécessaire d'intervenir sur l'habitat ancien, afin de maintenir les personnes âgées dans leurs maisons ; de remettre les logements anciens aux normes des performances énergétiques, occupés par leurs propriétaires ou à vocation d'être loués. Des besoins ont été exprimés dans le cadre de nos entretiens en termes de petits locatifs pour permettre l'accueil des «occasions de vie solitaire» (ARBONVILLE, 1998), c'est-à-dire des personnes qui se retrouvent seules à un moment de leur vie, de manière provisoire ou durable, suite à un divorce, jeune adulte qui décohabite de la maison parentale et souhaite rester «au pays»...

En fonction du degré de leur attractivité résidentielle et du contexte territorial, les communes rurales devront élaborer des stratégies pour maîtriser leur étalement urbain dans un souci de développement durable et, ou, mettre en œuvre un projet de revalorisation de leur territoire. Dans tous les cas, elles font face à un patrimoine bâti majoritairement ancien dans leurs centres bourgs, et à un éloignement des fonctions urbaines qui génère un flux automobile important.

Cet accroissement des mobilités, lié à l'étalement urbain et la «pavillonnarisation», façonne le monde rural et génère une multiplication des lieux mais aussi une appréhension différente de la dimension des espaces vécus (le lieu d'habitat, celui du travail, l'hypermarché, les espaces récréatifs,...). La dispersion spatiale des activités domestiques, sociales, de loisirs, de travail... caractérise les zones rurales faiblement pourvues en équipements et services. Elle induit des mobilités pendulaires, de loisirs et d'achats, mais peut provoquer aussi un affaiblissement de l'espace social de proximité, qui interroge quant à la capacité d'ancrage des habitants dans leur bassin de vie, et questionnent quant au développement durable des communes rurales et de leurs centres bourgs. C'est ce que les élus nomment l'effet «dortoir».

L'enjeu est donc important pour ces communes rurales, de petites tailles parfois (à faible population), qui doivent se saisir d'outils leur permettant d'agir sur la requalification urbaine de leurs centres bourgs, d'agir sur le parc privé ancien, de maîtriser leur urbanisation, de maintenir le dernier commerce de proximité, de recréer du lien social... Les nouveaux usages de l'espace rural, réduit à la résidentialisation des campagnes, et la mobilité domicile-travail croissante, n'insufflent pas un développement durable de ces territoires. Comme l'explique Christophe BERNARD, «le maintien d'un tissu rural occupé et actif est une des conditions d'équilibre de l'aménagement du territoire. Il est à prévoir que les décideurs s'engageront sur les diverses fonctions des espaces

ruraux (productive, récréative et touristique, de nature) en s'assurant de leur caractère durable.»<sup>142</sup>

Est-ce que les communes rurales et l'intercommunalité sont en capacité de relever ce défi et de mettre en œuvre un projet de développement durable ?

Sûrement, mais «en ré-interrogeant la production de la maison individuelle (matériau, mise en œuvre), en ré-interrogeant l'automobile (conception, coût, carburant), en ré-interrogeant la gestion des espaces et ressources naturelles». (VANIER, 2007)

A moins que la demande de l'habitant, réduit à l'état de consommateur, soit plus forte que les enjeux environnementaux et de développement durable? En d'autres termes: faut-il continuer à prôner la densification, même dite douce, alors que les évolutions territoriales réelles résultant du choix des français disent le contraire?

Prenons le droit de s'interroger sur le devenir de l'habitat rural, comme François ASCHER l'a fait pour les villes. «Certes, on ne peut pas construire ou gérer une société en additionnant les demandes des consommateurs, mais il serait temps que les urbanistes intègrent dans leur rêves urbains, sous une forme ou sous une autre, les rêves des gens dont ils veulent construire les villes.» (François ASCHER, 2008)

---

<sup>142</sup> BERNARD, Christophe, Quel devenir pour l'habitat rural ?, POUR, La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, 2007/3, N° 195, p170-178.

### **2.2.3 La vacance révèle des inégalités territoriales et sociales :**

Le marché du logement génère des inégalités spatiales qui découlent de l'attractivité des biens. Les prix des logements dépendent de leur localisation et de la valeur que lui accordent les ménages. C'est bien parce que le logement est un facteur important d'inégalités territoriales et sociales que le phénomène de logements vacants renforce cette perception d'inégalités spatiales et les révèle.

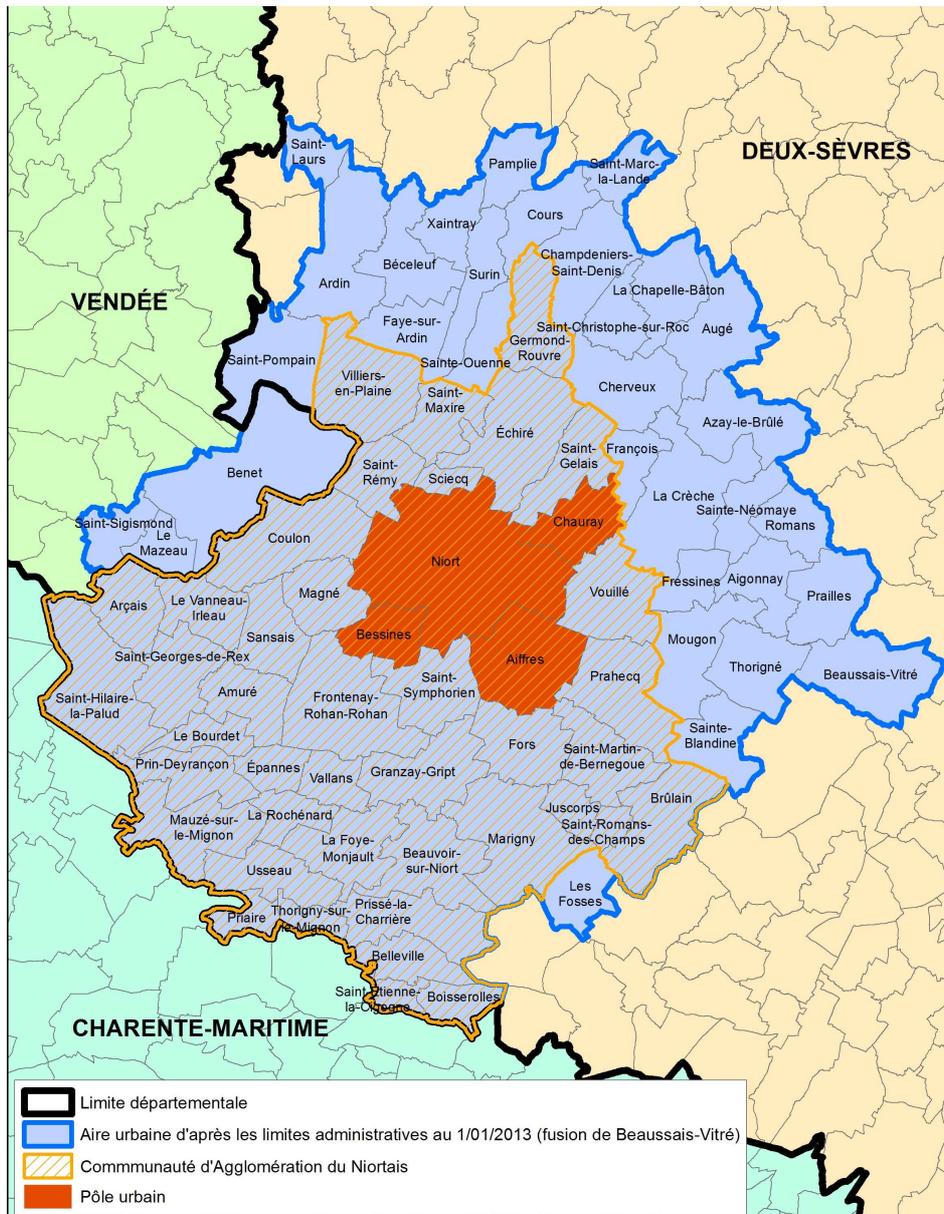
Le troisième Plan Local de l'Habitat, PLH 2016-2021 de la Communauté d'Agglomération du Niortais, a donc un rôle majeur dans la déclinaison locale de la répartition équilibrée des logements. Il agit sur la maîtrise de l'urbanisation, en particulier celle moins génératrice de déplacement automobile. Il contribue à la réduction de la consommation foncière et au ralentissement d'une périurbanisation éloignée, en fixant la majorité du nombre de logements à produire sur Niort et les communes de l'«espace centre» de la CAN. A ce titre, les objectifs sur la zone Centre et Niort représentent 68% des logements. Cependant, bien qu'étant un instrument prospectif et pré-opérationnel, le PLH n'a aucune force contraignante sur le logement privé et le marché de l'immobilier. Son seul pouvoir réside dans l'incitation.

La stratégie territoriale, annoncée dans le PLH de la CAN 2016-2021, est de recentrer le développement du territoire en soutenant le développement et la requalification de l'offre à Niort. Ce soutien doit permettre la croissance et le renouvellement démographique dans la ville-centre, par l'apport d'une population plus jeune et plus familiale. La politique engagée doit également organiser la dynamique du reste de l'espace centre. L'enjeu est de maintenir le dynamisme démographique de la première couronne (en permettant une importante production de logements, notamment en logements locatifs sociaux), tout en limitant l'impact de l'urbanisation afin de préserver le cadre de vie et l'identité des communes de cet espace. Enfin, dans les autres parties du territoire de la CAN, il s'agit d'assurer le maintien et le renouvellement de la population pour garantir, à minima, le fonctionnement et la pérennité des équipements (notamment scolaires). Cela passera principalement par la mobilisation du tissu existant et du parc ancien, clairement énoncée comme action prioritaire n°1 et principale orientation à 15 ans du PLH, avec un objectif d'accompagner la reprise des logements vacants. En complément de la mobilisation du parc existant, le PLH prévoit un développement nécessaire de la production neuve (à la fois en termes de volume et de diversification des produits) pour répondre au dynamisme démographique du territoire. Il s'agit également de réguler le développement résidentiel entre les différentes parties du territoire.

Nous allons voir dans cette partie comment cette régulation territoriale est difficile à organiser au vu des disparités spatiales et sociales liées à l'attractivité résidentielle des territoires. Les ménages traversent les territoires au cours de leur trajectoire de vie, professionnelle, et les mettent en concurrence pour l'habitat, les services, l'emploi et les loisirs. Le tour d'horizon n'est pas exhaustif, l'aménagement du territoire couvre tant de champs que tous n'ont pas été abordés.

a. Inégalités territoriales en termes d'équipements, services et commerces :

Figure 23 : La Communauté d'Agglomération du niortais au sein de l'Aire Urbaine de Niort



(Source : Service SIG, 2014 – CAN)

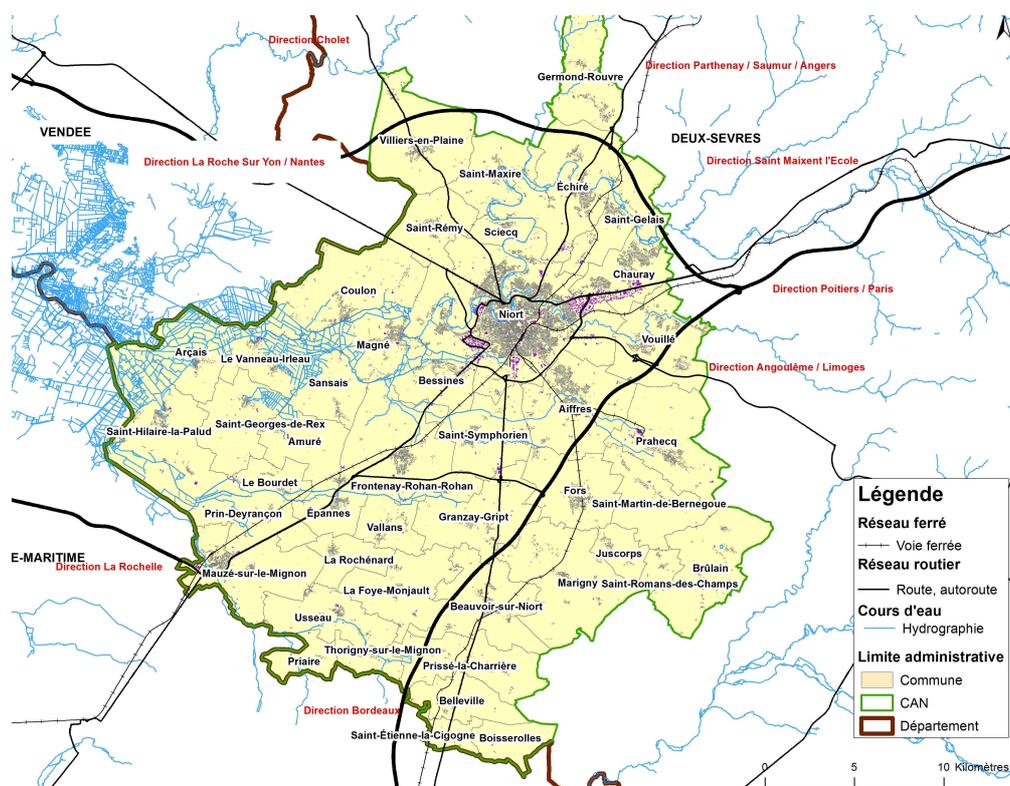
Le PLH se doit d'être un outil majeur dans la déclinaison locale de la répartition équilibrée des logements. Or son périmètre, élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne correspond pas, en règle générale, à un bassin de vie. C'est le cas pour notre territoire d'étude du Niortais. En effet, les EPCI comprenant une agglomération urbaine pour lesquels le PLH est obligatoire ont un territoire qui est inférieur à l'aire urbaine. Cela veut dire concrètement que de nombreux actifs qui travaillent dans le territoire de l'EPCI, en particulier dans la ville-centre, habitent en dehors, soit dans des agglomérations voisines, soit dans des zones périurbaines ou rurales. Il peut en résulter une répartition de l'offre de logement mal équilibrée entre les territoires conduisant à un étalement urbain, un allongement des trajets travail domicile et un encombrement des voies de

liaison, encore que, dans de nombreuses villes moyennes (Niort en fait partie), les conditions de circulation ne constituent pas vraiment une contrainte aux déplacements quotidiens.<sup>143</sup>

Au vu de l'implantation des infrastructures, notamment autoroutières, qui contournent la Ville-centre par l'Est et desservent tout l'Est de l'agglomération et de l'Aire Urbaine, il existe bien un effet « aspirant » des échangeurs autoroutiers, voies rapides. Ils ont pour conséquences un développement inégal du territoire. Pour rappel, 70% des nouveaux emplois créés ces dix dernières années sur le territoire Niortais, ont vu le jour dans le pôle urbain (Niort, Chauray, Bessines et Aiffres).

L'emploi demeure très concentré alors que l'habitat se disperse. En quête de foncier abordable et de cadre de vie agréable, les familles et la plupart des nouveaux arrivants s'installent ainsi dans les première et deuxième couronnes. Outre un emploi, la population recherche aussi un accès facile aux commerces, services et loisirs. Ainsi la croissance de population a été la plus forte dans l'est de l'aire urbaine, à proximité de l'axe Niort–La Crèche–Saint-Maixent-l'École : cet espace concentre à la fois les emplois et une grande quantité et variété d'équipements.<sup>144</sup>

**Figure 24 : Carte des infrastructures sur le territoire de la CAN**



(Source : Service SIG, 2016 – CAN)

Concernant les équipements commerciaux, ils se densifient là où la population croît. Entre 2004 et 2014, là où la croissance de population est de 10%, le plancher commercial s'est accru de 50%.<sup>145</sup>

La morosité économique actuelle, couplée à une croissance de l'e-commerce fait que l'immobilier commercial est dans une période de forte tension. Cette surtension se manifeste par de la vacance commerciale dans les centres-villes (de 6 à 12%) et des commerces qui s'installent en périphérie, dû au phénomène de périurbanisation qui favorise l'émergence de nouvelles polarités commerciales sur

<sup>143</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

<sup>144</sup> Etude INSEE, L'aire urbaine de Niort, une réelle attractivité à cultiver, Dossier d'étude du Décimal n°331, Octobre 2013, 81p.

<sup>145</sup> LESTOUX, David. *Revitaliser son cœur de ville, l'adapter au commerce de demain*. Territorial Editions, 2015, 74p.

des nouveaux lieux de vie et de passage. Les implantations commerciales s'organisent suivant des logiques d'axes de déplacements pendulaires, les commerces dits de proximité se déplacent et répondent à une nouvelle logique de consommation.<sup>146</sup>

La vitalité d'un quartier, d'un village, est directement liée à l'activité commerciale, aussi minime soit-elle. Le petit commerce amène, en plus du service à la population, de l'animation en centralité de bourgs et du lien social entre habitants. Dans les petites communes rurales, le maire, comme les habitants, réclament leur boulangerie, leur épicerie, mais ces commerces ne tiennent pas, ou «sous perfusion publique».

L'agglomération du Niortais a mis en place, depuis 10 ans, un système d'aide au maintien du dernier commerce qui accompagne les communes et les porteurs de projet dans la faisabilité de l'opération. Mais le maintien du petit commerce de centre-bourg est un dispositif qui trouve aujourd'hui ses limites et a besoin d'évoluer.<sup>147</sup>

Aujourd'hui, les projets sont tournés vers une approche multiservice, proposant des services complémentaires et innovants, car la concurrence est vive. Les concentrations commerciales se développent sur les parcours de mobilité : après le développement des commerces en entrée de ville, d'autres concepts continuent d'émerger comme le concept des Villages «Paul», mini centres commerciaux autour d'une boulangerie, ou la présence de rayons alimentaires de plus en plus étoffés dans les stations-services ...

Localement, la difficulté est grande pour la Collectivité et les petites communes rurales du territoire Niortais de maintenir un commerce de proximité dans un contexte où les villages sont à moins de 35 minutes de Niort, et où les gens font leurs achats sur leur lieu de travail, à l'occasion de leur trajet retour travail domicile ou encore via Internet ... Bien sûr, il existe des exemples de belles réussites, mais il existe aussi des cas d'échec. La situation d'un gérant qui travaille jusqu'à 70h par semaine pour toucher le RSA en fin de mois n'est pas viable.<sup>148</sup>

Le succès du projet réside dans sa capacité d'innover, en réponse à des besoins réels et nouveaux.

Aujourd'hui, le Schéma de développement économique et commercial (SDEC) de l'agglomération du Niortais est en cours d'élaboration. Vraisemblablement, la tendance sera d'abandonner la perfusion du dernier commerce. Le saupoudrage d'actions et de moyens n'ayant pas de résultats, les efforts se porteront sur le maintien et le développement des bourgs disposant déjà de commerces (pharmacie, boulangerie) pour leur asseoir une position de pôle secondaire ou pôle d'appui local, sous condition de portage politique du dispositif. Une réflexion plus globale est menée en termes d'aménagement du territoire, même si le SDEC ne permet pas la maîtrise totale sur l'aménagement commercial du territoire. Dans ce domaine aussi, un accompagnement des communes est nécessaire. Des aides financières, de la promotion immobilière, de l'ingénierie ... et maintenir une relation de confiance entre Maires et communauté d'agglomération, sont les facteurs garants d'une réussite de projets.<sup>149</sup>

Les petites communes rurales ne sont pas écartées du dispositif, mais plutôt fortement incitées à se regrouper pour mutualiser les moyens, alléger les charges, ce qui peut les mettre en capacités de faire d'autres projets.<sup>150</sup>

La CAN accompagne aussi les communes qui la sollicitent pour monter des dossiers FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) dont le mode d'attribution a été modifié par la loi Artisanat, Commerce et Très petites entreprises, du 18 juin 2014. Il s'agit d'un dispositif d'appel à projets mis en place afin de mieux répondre aux attentes des commerçants et des artisans, ainsi que des collectivités territoriales, dont le ciblage est prioritaire, entre autre, sur les centres-bourgs des petites communes ainsi que sur la création, la rénovation et l'attractivité des derniers commerces en zones rurales.

---

<sup>146</sup> LESTOUX, David. Revitaliser son cœur de ville, l'adapter au commerce de demain. Territorial Editions, 2015, 74p.

<sup>147</sup> Propos recueillis suite à un entretien avec Sylvie TOUZEAU, Chargée de Développement Territorial, service Aménagement et Développement Economiques, CAN, le 21 Juin 2016.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Ibid.

Infrastructures, habitat, emploi et commerces sont donc liés et structurent l'aménagement du territoire. Dans le même registre, mais sans visibilité «terrestre», le réseau d'assainissement collectif ne dessert pas le territoire Niortais intégralement. Dans le cadre de nos entretiens réalisés auprès des communes, la non desserte de certains bourgs ou hameaux par l'assainissement collectif a été pointé du doigt par beaucoup de communes. Si l'absence d'un réseau d'assainissement ne suffit pas à justifier la vacance dans les communes touchées, elle rend toutefois plus compliquée la mise en conformité des habitations. Certains acheteurs, en situation de choix, renonceront au bien pour en choisir un autre moins contraignant. Le territoire présente des sols calcaires rendant l'installation d'une station autonome coûteuse. Dans les centres-bourgs anciens, le tissu urbain étant serré, la configuration parcellaire ne permet pas toujours la disponibilité foncière pour mettre en place une station autonome. Certains bourgs présentent aussi un sous sol riche en vestiges archéologiques, rendant les excavations difficiles (Cas de la commune d'Usseau). Quand la commune dispose d'un raccordement à l'assainissement collectif, il est essentiel d'anticiper leur adaptation selon l'ampleur des actions de réhabilitation ou de construction de logements neufs prévus. Les réseaux d'assainissement ne sont pas toujours en mesure d'absorber l'arrivée d'une quantité de nouveaux ménages.

Ces contraintes techniques peuvent entraver le développement des communes rurales.

Les communes du marais poitevin, mal desservies en infrastructure routière et en réseau d'assainissement collectif, connaissent un déclin démographique et une déprise résidentielle. La vacance des logements dans ces communes révèle ces inégalités d'équipements.

**Figure 25 : Etat d'avancement du réseau d'assainissement collectif sur le territoire de la CAN en 2015**



(Source : service assainissement et SIG – CAN)

## **b. Inégalités territoriales face aux réseaux de communication (Internet et mobile) :**

La fracture numérique territoriale est l'impossibilité d'accéder, dans des conditions économiques et techniques satisfaisantes, à des services numériques portés par les réseaux de télécommunications, à cause de la localisation géographique. Selon les données publiées par France Télécom, fin juin 2009, environ 100 000 personnes vivent dans les «zones blanches de l'ADSL», territoires ruraux ou montagneux où les nœuds abonnés sont peu nombreux et éloignés des utilisateurs, ce qui allonge la boucle locale au-delà des possibilités techniques de l'ADSL. Pour ces 1,7% de la population française, la seule possibilité d'accéder au haut débit, dans des conditions moins performantes, est offerte par le satellite ou les réseaux sans fil de type WiMAX<sup>151</sup>.

Depuis, le gouvernement s'est engagé à ce que l'ensemble du territoire soit couvert par la téléphonie mobile, et surtout l'Internet haut débit.<sup>152</sup>

Le Plan France Très Haut Débit, c'est 11 milliards d'euros d'investissement dans 98 départements concernant plus de 7 millions de foyers.<sup>153</sup>

Les quatre opérateurs mobiles nationaux ont signé un protocole d'accord. Ils sont désormais tenus de couvrir l'ensemble des centres-bourgs des communes qui ne disposent, à ce jour, d'aucun service de téléphonie mobile d'ici la fin 2016 et d'apporter un service de haut débit mobile aux 2200 communes aujourd'hui non couvertes avant la mi-2017. Un guichet de couverture mobile au sein de l'Agence du numérique a été mis en place, afin de couvrir 800 sites prioritaires à la demande des collectivités territoriales et d'améliorer la couverture en téléphonie et haut débit mobile dans les zones rurales.<sup>154</sup>

Niort fait partie des 148 villes associées au plan national de déploiement de la fibre optique. Elle sera aussi l'une des premières villes de la région avec Poitiers à être entièrement équipée d'ici 2017. France-Télécom Orange délégué par l'Etat pour la mise en place du Très haut débit sur le territoire de la CAN va déployer ce réseau à Niort en plusieurs phases.

Dans le cadre de nos entretiens réalisés auprès de la vingtaine de communes du territoire Niortais, deux communes ont déploré ne pas être raccordées à la fibre : Priaires (122 habitants), qui utilise une antenne WiMAX, et Marigny dont l'école du village n'a pas d'accès à Internet. Le raccordement est prévu pour la fin de l'année 2016, en attendant, le Maire pense que ce manque est un frein pour l'accueil de nouveaux habitants.<sup>155</sup>

L'inaccessibilité à Internet et réseaux mobiles induisent des inégalités pour les habitants : pas d'accès aux services publics, aux plateformes dématérialisées, pas d'achat en ligne possible... Alors que le numérique est rentré dans les modes de vie et constitue un atout économique dans un monde fondé sur l'échange d'informations. Pour les communes rurales, il s'agit aussi de connecter les écoles, les services publics et les entreprises.

«L'Internet mobile est à l'Internet fixe ce que fut l'automobile au chemin de fer : une plus grande capacité des individus à se déployer de manière individualisée dans l'espace.»<sup>156</sup>

Si comme Alain RALLET le pense, l'impact du numérique sur l'espace perçu est principalement lié à l'usage des outils mobiles de communication, permettant d'être «présent» à différentes échelles spatiales, abolissant toute notion de territoire physique, géographique, d'espaces réels et perçus ; il n'en reste pas moins que le statut de «déconnecté» génère des inégalités territoriales.

---

<sup>151</sup> Données numériques à hautes fréquences et sur de larges distances qui constituent une alternative intéressante pour les personnes résidant dans des zones mal ou pas desservies par l'Internet à haut débit.

<sup>152</sup> LE CHATELIER, Luc. *Debout les Bourgs*. Télérama n°3457, Avril 2016, p22-26

<sup>153</sup> Rapport du COMITÉ INTERMINISTÉRIEL AUX RURALITÉS du 20 mai 2016 Privas (Ardèche). *Nos Ruralités, une chance pour la France*, 2016, 112p.

<sup>154</sup> Bulletin «la DGE et vous» - Juin 2015 n°9 – ministère de l'économie de l'industrie et du numérique

<sup>155</sup> Entretien du 18 Avril 2016

<sup>156</sup> RALLET, Alain. *Les Découpages Territoriaux à l'heure du numérique ont-ils encore un sens?*, Coupes et Découpages Territoriaux, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p153-156

### c. Inégalités territoriales face à la santé :

De nombreuses communes du territoire Niortais, dans le cadre de nos entretiens, ont fait part d'insuffisances en offre de santé, d'inquiétudes quant au départ en retraite du médecin du village, qui n'aurait pas de repreneur etc.

Beaucoup d'entre elles se battent pour attirer un médecin sur leur commune, allant jusqu'à mettre des annonces dans la presse locale, proposer local professionnel, logement et voiture. Certaines envisagent même de salarier le médecin. Car il s'agit non seulement de l'accès aux soins et à la santé, mais sont en jeu aussi le bon fonctionnement de la pharmacie, et le dynamisme commercial du centre-bourg. Comme l'explique David LESTOUX : «maintenir un médecin en centralité favorise plus le commerce que la réalisation d'un parking de cent places.»<sup>157</sup>

Aujourd'hui, les jeunes médecins qui souhaitent s'installer n'ont plus les mêmes attentes métier que leurs aînés. S'ils s'installent, c'est dans des territoires à forte densité, et essentiellement sous forme de cabinet médical, où il est possible de se faire remplacer en cas d'absence, de vacances, tout en remplissant son agenda de rendez vous. Les zones rurales sont donc souvent déficitaires en professionnels de santé. Le Comité Interministériel aux Ruralités, en date du 20 Mai 2016, fait état de 1757 contrats d'engagement de service public signés par de jeunes médecins pour s'installer en territoire déficitaire, dont une centaine de postes sont déjà occupés.<sup>158</sup> Dans ce contexte, l'objectif assigné de la dernière loi santé, promulguée le 26 janvier 2016, est simple : allouer des moyens (aides à l'installation...) dans des territoires prioritaires dans lesquels il faut favoriser l'installation et le maintien de professionnels de santé. Il s'agit de définir les besoins d'implantation des médecins généralistes, infirmières, masseurs-kinésithérapeutes, chirurgiens-dentistes, pharmacies, pôles de santé, maisons et centres de santé... et d'identifier les zones déficitaires en offre de premier recours et les zones surdotées (zones de mise en œuvre des mesures destinées à favoriser une meilleure répartition géographique des professionnels de santé). L'objectif visé est de permettre une adéquation entre la répartition territoriale de l'offre ambulatoire et les besoins des populations.<sup>159</sup>

Mais pour répondre à ces besoins, encore faut-il savoir à quelle échelle pertinente l'offre de premier recours doit être analysée. Un maillage trop large peut gommer les difficultés en termes d'accès aux soins primaires, et un maillage trop restreint peut aboutir à cibler une offre instable, qui tendrait à disparaître et finalement ne permettrait pas une action «viable» dans le temps.<sup>160</sup>

Mais ce genre d'argumentaire n'est pas facile à entendre pour un élu, on peut le comprendre.

La santé n'est pas seulement une question d'accès aux soins, mais renvoie également à l'éducation, au cadre de vie, aux conditions de logement et de travail, à l'accès à un ensemble de services de la vie courante... un projet global de santé implique des déterminants tels que la scolarisation, le logement, l'urbanisation, le transport...

La notion d'un urbanisme «durable» favorable à la santé mérite d'être posée aussi.

On entend par là un urbanisme qui favorise les modes de déplacement actifs (marche, vélo) sur les courtes distances, qui privilégie l'accès aux commerces de voisinage plutôt qu'aux hypermarchés décentrés. Mais aussi un urbanisme qui, guidé par des politiques de l'habitat et des politiques urbaines, met l'accent sur la qualité de l'habitat et la mise en œuvre d'actions prioritaires sur les logements vétustes (l'humidité, présence de matériaux toxiques, chauffage insuffisant, mauvaise

---

<sup>157</sup> LESTOUX, David. *Revitaliser son cœur de ville, l'adapter au commerce de demain*. Territorial Editions, 2015, 74p.

<sup>158</sup> Rapport du COMITÉ INTERMINISTÉRIEL AUX RURALITÉS du 20 mai 2016 Privas (Ardèche). *Nos Ruralités, une chance pour la France*, 2016, 112p.

<sup>159</sup> GALLI, Julien. À chaque politique publique, son « territoire » : l'exemple de la santé, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p153-156

<sup>160</sup> Ibid.

ventilation ...). Il s'agit d'avoir une action plus globale sur la santé, le bien-être, le lien entre urbanisme et santé pose la question de la transformation de l'environnement urbain pour réduire les polluants et les risques, pour lutter contre la sédentarité, le stress et l'isolement.<sup>161</sup>

La pollution de l'air est responsable de 9% de la mortalité en France, soit 48 000 morts chaque année en France. Une nouvelle «évaluation quantitative d'impact sanitaire», publiée mardi 21 juin 2016 par Santé publique France (agence issue de la fusion, le 3 mai, de l'Institut de veille sanitaire avec d'autres organismes), rappelle que la pollution atmosphérique constitue un problème de santé publique majeur. C'est la troisième cause de mortalité en France, derrière le tabac (78 000 décès) et l'alcool (49 000 décès). En cause, les particules fines d'un diamètre inférieur à 2,5 micromètres – les PM2,5, qui pénètrent profondément dans le système respiratoire et provoquent de nombreuses pathologies – entraînent une perte d'espérance de vie à 30 ans pouvant dépasser deux ans dans les villes les plus polluées.

Les effets de la pollution sont, sans surprise, plus importants dans les grandes villes : dans les zones urbaines de plus de 100 000 habitants, la perte d'espérance de vie à 30 ans du fait des PM2,5 atteint quinze mois en moyenne, ce qui correspond à 26 000 morts annuelles.<sup>162</sup>

Néanmoins, les villes moyennes et petites, de même que les zones rurales, ne sont pas épargnées, souligne l'étude, qui a porté sur la totalité des 36 219 communes de l'Hexagone. Quelques communes rurales, à proximité d'industries, comme autour de l'étang de Berre (Bouches-du-Rhône) ou dans l'est de la France, connaissent même des concentrations en polluants atmosphériques importantes. Ainsi, 800 000 personnes résidant dans des communes rurales sont exposées à des valeurs dépassant en moyenne 14 µg/m<sup>3</sup>. Globalement, plus de 47 millions de personnes en France sont soumises à une concentration moyenne annuelle de PM2,5 dépassant la valeur guide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), soit 10 µg/m<sup>3</sup>.

Il est donc urgent de s'attaquer à la pollution chronique, en réduisant la dépendance aux énergies fossiles, en favorisant un usage du chauffage plus écologique, en développant les modes doux de mobilité en ville...

Autant d'argumentaire dont pourrait se servir les communes rurales. N'ont-elles pas une carte à jouer dans les domaines de la santé et de la transition énergétique ?

De par leur environnement, la compacité de leur centre-bourg et la proximité de commerces et services, ne pourrait-elle pas s'appuyer sur le label «durable» ou «eco-bourg»?

#### **d. Inégalités territoriales face à l'application du droit des sols, un besoin de contextualisation :**

Lors de l'élaboration du diagnostic du PLH 2016-2021, de nombreuses communes ont revendiqué un besoin d'avoir plus de souplesse en termes de densité admissible, production de logements, tout en comprenant la nécessité de réduire la consommation foncière.

La loi impose de réduire la consommation des terres agricoles, mais ces communes sont confrontées à la question du «comment?». Et les réponses varient en fonction du contexte : les terrains disponibles ne sont pas au même endroit, ne sont pas de même nature, les dynamiques de l'agriculture ne sont pas équivalentes, la capacité de renouvellement urbain n'est pas égale, la présence d'opérateurs adaptés est irrégulière...<sup>163</sup>

«S'il paraît plus simple de normaliser, de cadrer les méthodes par un cadre de référence préétabli, l'aménagement du territoire ne peut pas résulter d'une approche rationnelle reproductible

<sup>161</sup> AWADA, Fouad. *La santé dans l'urbanisme de demain*. Les cahiers de l'IAU IDF, 2014, n°170-171, p53-56.

<sup>162</sup> Site Internet [www.santepubliquefrance.fr](http://www.santepubliquefrance.fr)

<sup>163</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

indépendante du contexte. Pour passer du quantitatif au qualitatif, il faut à la fois du débat et du projet, des itérations, une approche au plus près du terrain». (BONNET, 2016)

Nous pensons que l'élaboration du PLUi sur le territoire Niortais doit être l'occasion de répondre à ces demandes, en se donnant le temps pour le terrain, les rencontres entre élus et techniciens. C'est une opportunité pour le territoire, ainsi que pour la mise en oeuvre d'une politique communautaire cohérente. Le PLUi est en effet au service des projets ; c'est un document d'urbanisme réglementaire et de planification qui définit et réglemente l'usage des sols, en tenant compte des spécificités de chaque commune. Son élaboration se fait en concertation avec la population et en association avec les partenaires institutionnels. Il permet de définir une stratégie d'aménagement et de développement du territoire pour les dix prochaines années.

Est-ce que les communes rurales sauront se saisir de cette opportunité pour faire projet ?

Aujourd'hui, la réglementation d'urbanisme sur les 45 communes de la Communauté d'agglomération du Niortais, à l'image du territoire Français, représente une mosaïque de documents d'urbanisme.

**Figure 26: Etat d'avancement des documents d'urbanisme sur la CAN au 22 mai 2015**



(Source : service SIG, CAN, Février 2016)

Alors que l'on parle désormais de PLU intercommunal, près d'un quart des communes françaises sont toujours soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU), près d'un quart sont réglées par de simples cartes communales, sans réflexion d'ensemble. Un quart restant est encore sous le régime des Plans d'Occupation des Sols, dont l'objectif et l'outillage étaient avant tout réglementaire

et fiscal avant d'être un projet transversal, rassemblant l'ensemble des critères de développement territorial. C'est donc près des trois quarts des communes qui n'ont pas fait l'objet d'une vision transversale, prospective sur les conditions de leur développement.<sup>164</sup>

Sur le territoire Niortais, les communes disposent de cartes communales, Plans locaux d'urbanisme (PLU) «Grenelle» ou non, des Plans d'occupation des sols (POS). Certaines communes n'ont pas de document d'urbanisme et les services de l'Etat instruisent leurs dossiers conformément au Règlement National d'Urbanisme (RNU). Le constat sur le territoire niortais est sans appel. Les communes rurales de plaines céréalières disposent de documents d'urbanisme types Carte Communale ou RNU, alors que tout le reste du territoire, y compris les communes rurales du marais poitevin, poussées par le parc Naturel Régional de Marais poitevin, ont réalisés des PLU, ou disposent a minima d'un POS.

À la différence du PLU, la carte communale ne comporte ni projet d'aménagement et de développement durables, ni orientations d'aménagement et de programmation, ni règlement, ni documents annexes. Ayant pour objet d'adapter le contenu du règlement national d'urbanisme (RNU) à la situation de la commune concernée, la carte communale ne fixe, par elle-même, aucune règle d'urbanisme propre, ni règles d'implantation, de densité, de délimitation d'emplacements réservés. Une commune qui a travaillé sur un POS ou PLU a déjà fait un travail de diagnostic, d'appropriation des enjeux du territoire. De plus, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) constitue déjà une piste, puisqu'il doit favoriser la redynamisation de l'habitat en centre-bourg en définissant des orientations et des objectifs en matière de renouvellement urbain, de logement, de lutte contre l'insalubrité, de mixité sociale, de valorisation du patrimoine, de circulation, de stationnement, etc.

Notons aussi ici le fait qu'une majorité de communes du territoire Niortais ont fait le choix de confier l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme au service Application du Droit des Sols de la Communauté d'Agglomération du Niortais, ce qui les rend plus «passives» en termes d'appropriation et de mise en œuvre d'une urbanisation maîtrisée.

#### **e. Des moyens humains et financiers (ingénierie privée et publique) inégalement répartis :**

Comme le constate Jean-Louis HELARY dans un rapport récent du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), l'ingénierie territoriale publique et privée est très inégalement répartie sur le territoire national. Cette situation est en partie due à la suppression de l'ingénierie publique de l'État. Cette inégalité de présence se traduit également dans la qualité des compétences à mobiliser. Si, pour l'élaboration des documents de planification urbaine et de programmation de l'habitat, la sous-traitance auprès de l'ingénierie privée semble être devenue une norme commune à de très nombreux territoires, il n'en est pas de même pour des domaines plus opérationnels tels que la stratégie foncière, ou l'urbanisme opérationnel.

Ce n'est donc pas à une simple inadéquation quantitative et qualitative des compétences à laquelle les territoires sont confrontés, mais à une carence de certaines compétences métiers qui est souvent préjudiciable à la mise en œuvre des documents d'urbanisme et des PLH.<sup>165</sup>

Dans de telles situations, les collectivités sont souvent démunies pour impulser de leur propre initiative des opérations d'aménagement, ou gérer leurs processus de développement plus ou moins prévus par leur document de planification. De ce fait, une certaine asymétrie apparaît alors dans les

---

<sup>164</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>165</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

négociations avec les professionnels de la construction. Jean-Louis HELARY de conclure : «C'est pourquoi l'ingénierie à mobiliser localement est un facteur essentiel de réussite des prescriptions des PLH au moins autant que leur articulation avec les PLU.»<sup>166</sup>

A l'échelle d'un territoire, l'opposition grande Ville - petite commune rurale se pose aussi en termes d'inégalités de moyens humains et financiers.

Les grandes villes, métropoles, disposent de moyens humains très importants : services techniques, équipes politiques (cabinets, conseillers), experts ponctuels, opérateurs publics structurés, réseau de prestataires de haut niveaux. Ils sont nécessaires dans un contexte juridique et législatif de plus en plus complexe, où les niveaux d'exigence des politiques publiques sont élevés, bien que fonctionnant avec des moyens financiers de plus en plus contraints. Ces villes sont en capacité d'expertise, d'innovation et d'action. Les petites communes périurbaines ou communes rurales sont moins bien dotées. Elles ont pourtant tout autant besoin de cette ingénierie, puisqu'elles font face aux pressions du marché et des promoteurs, parfois de façon anarchique, standardisée, anti-durable et reconnaissent qu'elles sont souvent dans l'incapacité de maîtriser tous ces effets et de limiter la consommation de l'espace, alors qu'elles en ont toute la responsabilité.<sup>167</sup>

Elles ont aussi besoin de ressources humaines et financières quand leur commune donne des signes de déprise et fait face à une dévitalisation, afin de remettre en projet et capacité d'action le territoire. Preuve en est, le dispositif d'appel à projets FISAC, pour n'en citer qu'un, qui nécessite une ingénierie en veille pour anticiper le dispositif quand cela est possible, et présenter les dossiers de candidature. L'appel à projet, version plus libérale de la doctrine à l'égalité des chances, n'est-il pas «l'habillage du consentement politique à l'inégalité entre les territoires bien dotés en moyens et ceux qui partagent la pénurie, en organisant la compétition entre territoires pour accéder aux ressources... de l'Etat et de l'Union Européenne» ? (ESTEVE, 2015).

Disposer d'une acculturation et sensibilisation à l'aménagement de territoire permet d'aider à l'émergence de projet partagé, pensé et calculé de manière «globale» (y compris en termes de coût).

Le déficit d'ingénierie des territoires ruraux mérite d'être corrigé, mais cela ne constitue pas en soi une réponse unique et suffisante au problème de revitalisation de territoires en déprise. En effet, le phénomène de vacance des communes rurales du Marais Poitevin interroge. Ces communes disposent de l'accompagnement du Parc Naturel Régional et de documents d'urbanisme, preuve de l'existence d'une réflexion prospective sur leur territoire. On constate que la valeur touristique du Marais poitevin a peu de retombées en termes d'attractivité résidentielle et de développement durable des communes. Ce qui nous interpelle quant à la volonté politique et capacité de redynamisation de ce territoire?

Dans le cadre de notre étude sur les logements vacants, sur la vingtaine d'élus rencontrés, certains semblent très interrogatifs dans la capacité de leur commune à faire projet : quel projet, comment, avec quel argent, avec qui, pour qui ? Leur capacité financière est certes affaiblie, mais cela dépasse un problème purement financier, il s'agit d'un malaise plus profond : les élus n'ont plus l'impression de «servir» un territoire, ils deviennent de purs gestionnaires d'une commune sans capacité de faire, servent au mieux de médiateur en cas de litiges entre voisins, se sentent démunis face à la non implication citoyenne de leurs administrés ...

Le territoire Niortais comprend des communes de très petites tailles. Nous avons audité deux d'entre elles, Priaires, commune de 122 habitants, et Thorigny sur le mignon, 97 habitants. Il nous semble qu'il existe bien un seuil critique au développement, en termes de taille de la commune : peu d'habitants, c'est peu de moyens financiers.

Mais quand bien même, l'argent ne fait pas tout, et la capacité à faire projet ne dépend pas totalement des moyens financiers de la commune. Pour exemple, nous pouvons indiquer le cas de la

---

<sup>166</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

<sup>167</sup> Intervention de Yves GORGEU, dans le cadre des Journées d'études du CAUE 47 sur le thème de «L'urbanisme raisonné en secteur rural», Octobre 2008.

commune de Prieures, qui a la possibilité d'autoriser l'installation d'un parc éolien sur sa commune et ainsi de profiter d'une retombée financière promise par l'opérateur, qui permettra ....de remplacer les luminaires du centre-bourg, refaire deux cent mètres de voirie ?

Les petites communes ne sont pas dupes de leur évolution. La vie de la plupart des citoyens se passe en dehors de la commune : l'école, le travail, les loisirs, les commerces... Pour ces communes, le projet de territoire devra être pensé à la bonne échelle : un regroupement de communes. Elles passeront alors du statut de commune à hameau ... mais avec des moyens et services partagés, mutualisés.

Cependant, ces petites communes mettent en avant des atouts bien relayés par les élus rencontrés : une proximité plus importante entre citoyens et élus. Elles peuvent compenser le manque de moyens par une expertise «citoyenne», un nécessaire pragmatisme et une capacité à l'innovation et à la mutualisation des ressources, pour des modes d'aménagement plus sobres et efficaces.<sup>168</sup>

Lors de notre étude, un certain nombre de communes nous ont fait part de leur inquiétude quant à la faiblesse de leurs ressources fiscales, et ont pointé du doigt de fortes inégalités quant aux montants et mode de calcul de l'attribution de la compensation qui leur est versée par la CAN, en tant qu'EPCI. L'attribution de compensation est le type de reversement choisi sur le territoire. Il existe un autre type de reversement au profit de leurs communes membres, la dotation de solidarité communautaire.<sup>169</sup>

Ces deux reversements sont effectués par les groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone. La dotation de solidarité communautaire (DSC) s'inscrit clairement dans un processus de réduction des inégalités économiques constatées dans le périmètre d'un EPCI, et le législateur lui a donné comme objectif un rôle de péréquation. Il ne semble pas que la CAN ait mis en œuvre l'objectif fixé par le législateur en ce domaine.

Les fortes différences de situation, que ce soit au niveau démographique, au niveau des ressources de la taxe professionnelle ou au niveau des équipements des communes de l'agglomération, n'ont pas facilité l'émergence de critères de répartition et de réduction des inégalités.

L'attribution de compensation est une ressource pour les communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique calculée à partir du produit de la taxe professionnelle perçu l'année précédant l'année de l'institution de la communauté sous diminution de l'évaluation des charges transférées par la commune au groupement (article 1609 nonies C du CGI tel que modifié par l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). L'attribution de compensation constitue pour ces EPCI une dépense obligatoire. Elle a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres. Les modalités d'évaluation et de versement sont fixées aux IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Sur la base de cette règle du jeu, il est facile de comprendre que cette attribution est très modeste pour les communes accueillant peu d'entreprises ou d'activités économiques.

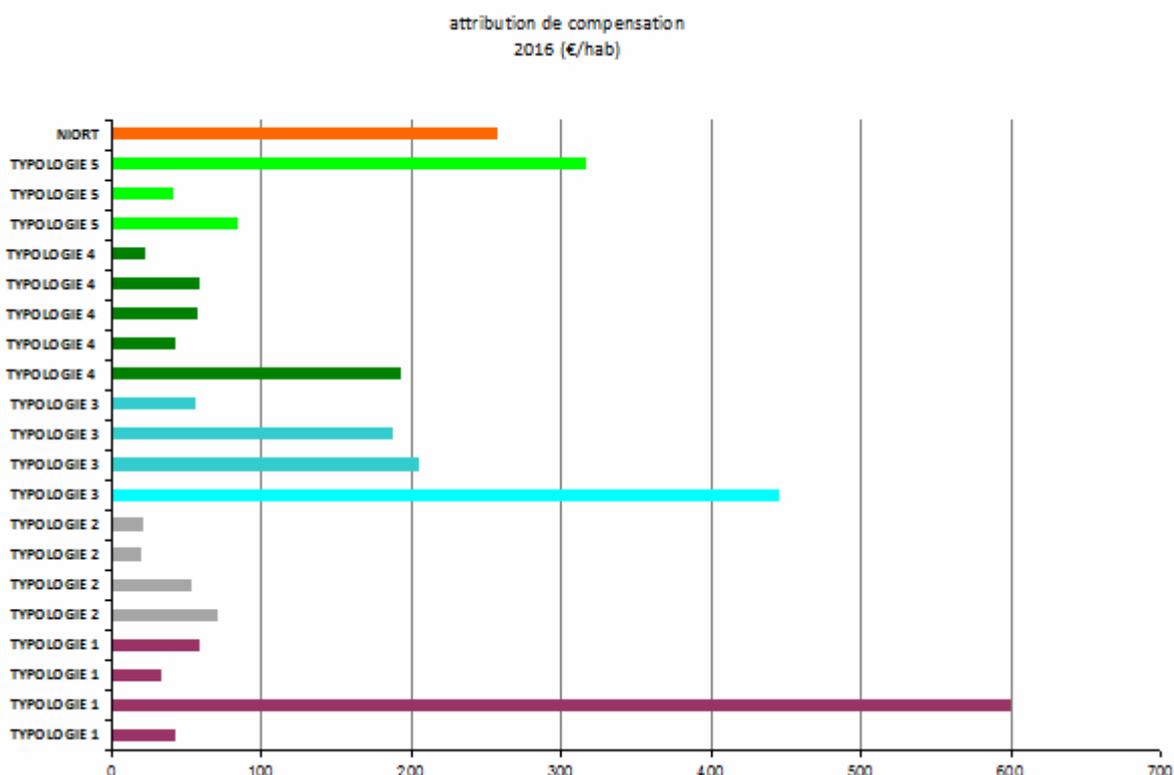
Comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, il existe une forte disparité des montants de l'attribution de compensation entre les communes.

---

<sup>168</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>169</sup> Site Internet «[www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)»

**Figure 27 : attribution prévisionnelle 2016, suivant les typologies de communes sur la CAN**



(source : auteur, à partir des données issues de l'extrait du registre des délibérations du conseil municipal de la Ville de Niort, Séance du 07 Mars 2016, Délibération n° D-2016-41)

#### **f. Inégalités territoriales face aux acteurs de la production de logements :**

Quelle que soit la qualité de la programmation prévue par le PLH et de sa déclinaison dans le PLU, ce sont bien par les autorisations d'urbanisme et, en particulier, les permis de construire, qui témoignent de la volonté réelle des élus locaux de mettre en oeuvre les objectifs du PLH. Certes, le maire qui délivre le permis de construire a une marge limitée d'appréciation par rapport aux règles inscrites dans le PLU, si l'on excepte le volet paysager. Mais cette marge de manoeuvre lui permet de négocier en amont sur les programmes de logements qui lui sont présentés par les professionnels de l'immobilier, promoteurs et constructeurs de maisons individuelles.<sup>170</sup>

Les communes peu attractives ont du mal à attirer des promoteurs, qui ne sont pas prêts à prendre des risques sur des opérations qui mettront du temps à se vendre, ou à des prix bas. Ce qui peut expliquer que ces communes n'ont pas toutes de grandes exigences «qualitatives» en termes de programme, quand des opérations sont lancées (lotissements essentiellement). A contrario, certaines communes n'hésitent pas à négocier avec les promoteurs, dans des zones tendues où le foncier est rare, et mettre en avant des exigences, allant parfois au delà des règles d'urbanisme en vigueur (exigence de confort, contraintes de commercialisation, sous forme de charte à signer)<sup>171</sup>. Les promoteurs sont acteurs de cette production neuve. Un logement sur deux qui se construit aujourd'hui correspond à de l'individuel, dont le maître d'ouvrage est un particulier. Le reste de cette production privée est le fait de promoteurs, principalement en habitat collectif, avec une forte

<sup>170</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

<sup>171</sup> Référence à un article «Les promoteurs contre les maires», La Revue Foncière, n°11, 2016, p3

proportion d'investissements locatifs. Depuis les années 70, l'urbanisation est tirée par l'action privée. Cette production du parc privé est très soumise à la conjoncture et aux mécanismes fiscaux. Il apparaît donc primordial de pouvoir négocier avec ces acteurs de production de logements neufs, du fait qu'ils constituent la matière première du cadre bâti urbain et rural (en plus du parc privé existant). Les règles d'urbanisme en vigueur sont garantes et constituent un cadre pour une urbanisation maîtrisée et pensée au mieux. Encore faut-il que le territoire soit attractif.

Nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre «Quel rôle joue le parc privé dans la politique de l'habitat ?», le parc privé pallie les manquements du parc social, en quantité et en localisation.

Sur notre territoire d'étude du Niortais situé en zone détendue, le parc locatif social concentre son offre dans la Ville-centre, mais doit aussi se développer dans les communes périurbaines (déjà ou prochainement) soumises à l'article 55 de la loi SRU. A ce titre, deux communes frôlant les 3500 habitants, et donc bientôt soumises au 20% de logements sociaux, se disent assez inquiètes sur l'atteinte des objectifs, le problème résidant dans le fait que les opérateurs ne viennent pas (la taille des opérations est jugée souvent trop petite). Ainsi, sur le territoire Niortais et d'une manière générale, le parc privé loge de nombreux ménages modestes, et parfois dans de mauvaises conditions.

En 2009, près de 72% des locataires du parc privé avaient des revenus inférieurs aux plafonds de ressources pour accéder au logement social ; il en allait de même pour 48% des propriétaires occupants.<sup>172</sup>

«Hors intervention publique, le rôle social du parc privé ne peut pas être considéré comme équivalent à celui du logement social de droit. Il vise pour partie des publics différents et peu concernés par l'offre HLM (notamment des propriétaires âgés et des jeunes très mobiles) et peut avoir pour contrepartie soit un effort financier très élevé, soit de mauvaises conditions de confort» (DRIANT, 2013)

En 2012, 65% des ménages pauvres sont logés dans le parc privé dont un peu plus de la moitié de locataires : 1,6 million, contre 1,4 million de propriétaires occupants.<sup>173</sup>

Un tiers de ménages occupant la fonction de propriétaires occupants sont sous le seuil de pauvreté, 60% de ces ménages ont des ressources inférieures à 60% des plafonds HLM, seuil d'éligibilité au parc très social : Il en résulte que la capacité contributive de ces ménages pour l'amélioration de leur logement est très faible.<sup>174</sup>

Dans un article, Jean Claude DRIANT analyse la situation territoriale pour aboutir au constat que les locataires du parc privé à bas revenu sont majoritairement jeunes et urbains, vivant dans des unités urbaines de plus de 200 000 habitants (dont Paris). Leurs bas niveaux de revenus et leurs localisations urbaines les conduisent à subir de plein fouet des efforts financiers élevés. C'est au sein du parc locatif privé que l'on va trouver près des trois quarts des situations de cumul de difficultés (inconfort sanitaire et surpeuplement). Au total, le parc locatif privé, qui représente 22% de l'ensemble du parc, concentre 45% des mauvaises conditions de logement.

Tandis que les propriétaires occupants très modestes, relevant du premier quintile de niveau de vie, sont essentiellement des personnes âgées vivant à la campagne. Dans la majorité des cas, ces ménages sont composés d'une seule ou de deux personnes, ce qui explique que leur logement soit sous occupé. Ces ménages sont aussi très touchés par l'inconfort sanitaire.<sup>175</sup>

En comparaison, le parc social est très majoritairement confortable sur le plan de l'équipement sanitaire.

La relative pénurie de logements, au moins dans les zones tendues, implique donc une association étroite des professionnels, bailleurs sociaux, mais également promoteurs, constructeurs de maisons individuelles et aménageurs dans l'élaboration des programmes locaux de l'habitat.

---

<sup>172</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014, 75p.

<sup>173</sup> Ibid, p10.

<sup>174</sup> Ibid, p31.

<sup>175</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

Mais en marché détendu, cette association est aussi nécessaire sous peine d'une vive concurrence entre territoires.

Dans tous les cas, l'ensemble des promoteurs et bailleurs sociaux sont des partenaires importants qui sont consultés sinon associés de façon étroite à l'élaboration des PLH, et qui doivent l'être également à celle des PLUi, au moins pour vérifier le caractère opérationnel des prescriptions.<sup>176</sup>

### **g. Une spécialisation du territoire, sociale et spatiale**

Les trajectoires résidentielles sont la résultante de choix liés au statut d'occupation, aux préférences de localisation et aux caractéristiques du logement. Selon le moment de la vie, la configuration familiale et les situations professionnelles, un des trois critères de choix devient prioritaire, et hiérarchise les deux autres.<sup>177</sup>

En cela, les mobilités résidentielles renforcent les inégalités sociales et territoriales.

Tous ces critères induisent des facteurs de différenciation sociale. Le statut d'occupation différencie les ménages en fonction de leur capacité à constituer une épargne plus ou moins importante. La localisation fonde les modalités de formation de prix et de loyers qui entraînent de fait le type et la taille du logement. Ces distinctions s'exacerbent dès lors qu'on analyse les mobilités. «La mobilité résidentielle, soumise aux contraintes des marchés immobiliers, reflète donc la progression des inégalités sociales dans un contexte et moment donné.» (DRIANT, 2014)

La position sociale des ménages influe indéniablement sur leurs espaces de vies. Les personnes avec un faible niveau d'éducation ou de faibles revenus ont tendance, indépendamment du volume des ressources locales, à concentrer leurs activités au sein de leur quartier de résidence, et à vivre centrés sur des territoires de repli. Quand ces personnes vivent dans des zones dépourvues de ressources locales, elles souffrent le plus fortement d'un mauvais accès aux soins ou à l'emploi. La capacité d'un individu à se déplacer et à accéder aux ressources réparties sur l'ensemble d'un territoire dépend du capital économique, culturel, et social qu'il possède et de la distance géographique qui le sépare de ces ressources, qui dépend elle-même aussi de son capital.<sup>178</sup>

Le niveau de qualification influe aussi sur les choix résidentiels. Les individus les plus qualifiés ont une propension plus forte à réaliser une mobilité résidentielle liée à l'emploi, et ce d'autant qu'ils sont jeunes (VIGNAL, 2005).

Comme le résume Philippe ESTEBE, la mobilité des personnes accroît la spécialisation des territoires et exacerbe leur concurrence pour capter les ménages les plus mobiles et désirables. Cette concurrence doit induire entre les territoires une autre forme de solidarité basée sur la circulation des revenus entre territoires productifs, résidentiels et récréatifs.<sup>179</sup>

Notre étude sur le territoire Niortais, comprenant un diagnostic à partir de données socio-démographiques et économiques, a permis de nous interroger sur la configuration socio-spatiale du territoire Niortais. A partir des typologies de communes réalisées, nous avons réalisé le graphe ci-dessous qui permet de voir comment se répartissent sur le territoire les revenus des ménages. Nous avons pris le revenu médian par unité de consommation (données Insee 2012) des ménages fiscaux des communes enquêtées, qui se situent entre 15 et 33 minutes du centre de Niort (place de la Brèche). La Ville de Niort est représentée par un gros point rouge isolé sur l'axe des ordonnées

---

<sup>176</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

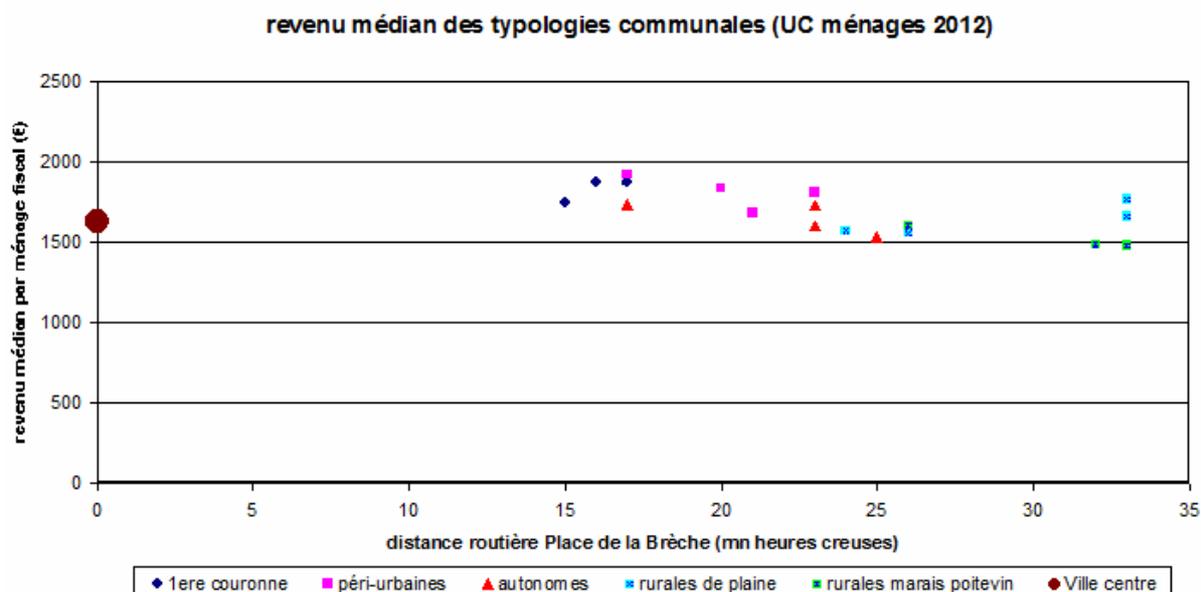
<sup>177</sup> FOL, Sylvie et alii. *Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques*. Lille, Presses Universitaires Septentrion, 2014, 255p.

<sup>178</sup> VALLEE, Julie. *Découper l'Espace en fonction des pratiques spatiales : une illusion?*, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p16-19

<sup>179</sup> ESTEBE, Philippe. *L'égalité des Territoires, une passion française*, Paris, Editions PUF, 2015, 88p.

(vertical). Les communes de la typologie 1 dite «1ere couronne» apparaissent en points bleus à 15 minutes du centre de Niort. Puis s'échelonnent les communes périurbaines, ainsi que les petites villes autonomes. On retrouve les communes rurales des typologies 4 et 5 jusqu'à 33 minutes. Les revenus médians par unité de consommation des communes proviennent du site Internet de l'Observatoire des inégalités<sup>180</sup>. Ils sont issus des données de l'Insee sur les niveaux de vie de l'année 2012, pour la France métropolitaine et pour une unité de consommation (l'équivalent d'une personne seule). Ces revenus comprennent les prestations sociales et ils tiennent compte des impôts directs payés. Le niveau de vie médian est celui qui partage l'effectif en deux : autant gagnent moins et autant gagnent plus.

**Figure 28 : Inégalités des revenus des ménages en fonction de la localisation de leur habitat sur le territoire Niortais (revenus médians par typologies communales)**



(source : auteur, d'après données INSEE 2012, Observatoire des inégalités)

Nous observons que, à partir de notre panel de communes, les revenus médians les plus faibles se trouvent au niveau de la Ville-centre et au niveau des communes rurales les plus éloignées (à partir de 23 minutes). Les communes plus aisées se retrouvent dans les typologies «1ere couronne» et «péri urbaines», distantes entre 15 et 23 minutes de la ville-centre.

Nous remarquons que les revenus médians varient entre 1480€ et 1919€, cette disparité est donc assez contenue, par rapport à des grandes aires urbaines plus «clubbisées»<sup>181</sup>. Le revenu médian des communes «1ere couronne» et périurbaines est d'environ 16% supérieur à la moyenne du département des Deux-Sèvres. L'écart est quasi nul entre le revenu médian des communes rurales et la moyenne du département. Pour les communes rurales du marais poitevin, le revenu médian par UC est plus faible et légèrement inférieur à celui de Niort.

Le faible revenu des ménages Niortais ne signifie pas qu'il n'y ait pas de ménages riches, mais ils pèsent moins dans les statistiques que l'ensemble des ménages à bas revenus.

Le territoire Niortais est classé en zone détendue sur le marché de l'immobilier, ce qui explique cette relative homogénéité des revenus médians des ménages. Mais cela n'empêche pas de souligner la présence d'écarts de revenus médians non négligeables entre la Ville de Niort, les communes 1ere

<sup>180</sup> Site Internet <http://www.inegalites.fr/>

<sup>181</sup> En référence au livre d'Eric CHARMES, «La Ville émietlée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine» (PUF, 2011), dans lequel il explique le phénomène de «clubbisation» de certains espaces périurbains où «les habitants ne se comportent pas en citoyens mais en consommateurs : ils vivent dans une municipalité non pas en tant que membres d'une communauté politique, mais en tant que membres d'un club fondé sur la jouissance partagée d'un ensemble de biens et de services».

couronne et périurbaines situées à 15mn du centre de Niort, et les communes rurales ou autonomes plus éloignées, situées à plus de 25 minutes de la ville-centre. Sans conclure sur la présence de grandes inégalités de revenus sur le territoire Niortais, cela confirme le phénomène mis en avant un peu partout en France : les ménages aisés s'installent plus volontiers dans le périurbain proche, que dans la ville-centre. Les ménages plus modestes s'installent un peu plus loin pour accéder à leur rêve de propriété. Pour ceux qui n'ont pas accès au parc social, la vie en ville devient un luxe et ils vont s'installer en milieu rural, où la rareté des emplois et des services publics aggrave la précarité à laquelle ils croyaient échapper.<sup>182</sup>

#### **h. Crise de l'implication et de la participation citoyenne à la vie sociale, publique et politique :**

Quand nous avons interrogé les élus rencontrés, dans le cadre de notre étude sur le territoire Niortais, sur le degré d'implication des habitants dans la vie communale<sup>183</sup> (associative, politique, citoyenne), pour évaluer le potentiel de capacité à co-construire un projet, les réponses ont été franches : beaucoup de «non pas trop», quelques «oui» ...

L'implication des habitants a souvent été comprise au sens d'implication dans la vie associative. Tissu associatif qui se révèle être très actif dans la majorité des communes, y compris rurales.

Un seul projet de «vivre ensemble» est cité et porté par une municipalité.

C'est surtout dans le cadre de projets urbains, autour de la requalification de la place du village ou de l'aménagement d'une rue, que l'occasion est donnée de pratiquer la concertation, d'animer des réunions publiques ou ateliers. C'est aussi autour de manifestations festives (grande fête annuelle du village ou festival de musique), que les communes pratiquent le «faire ensemble».

Les réponses des élus ont donné à voir des portraits d'habitants, divers et variés :

- «ce sont toujours les mêmes qui participent aux réunions du conseil municipal»
- «on est plutôt un village dortoir, une ville dortoir»
- «les nouveaux habitants changent, sont exigeants, et ils ne font pas vivre les commerces de leur centre-bourg»
- «les nouveaux habitants ne jouent pas le jeu avec le dernier commerce de leur centre-bourg.»
- «les nouveaux habitants sont moins impliqués dans la vie communale que les anciens»
- «les jeunes couples ne participent pas aux animations locales, ils partent en week-end sur La Rochelle ou Niort. Les jeunes retraités partent avec leur camping-car, et les seniors sortent peu de chez eux»
- «les agriculteurs locaux sont un peu fermés»
- «si on organise une manifestation culturelle, c'est vingt personnes qui viennent !» (la commune compte 2000 habitants)
- «les nouveaux habitants sont attirés par un cadre de vie à la campagne, mais ont des exigences d'urbains»

On le voit, le sentiment d'appartenance au territoire varie fortement. Les élus des communes rurales et périurbaines, comme beaucoup d'autres habitants, natifs ou pas, expriment un lien affectif à leurs lieux de vie. Ils sont attachés au caractère rural de leur commune, à son patrimoine, son histoire. Ils apprécient leur cadre de vie, proche de la nature. Ces habitants peuvent développer de multiples formes de solidarité, fondées sur des relations de confiance, de pratiques d'entraide (covoiturage, garde d'enfants, petits services rendus aux personnes âgées). La mobilité des ménages modestes,

---

<sup>182</sup> GATIEN, Elie. *Exode urbain, Exil rural*. Le monde Diplomatique, Août 2010, p1-10

<sup>183</sup> se reporter à notre méthodologie expliquée en partie 1.5.1 a.

avec le renchérissement prévisible du coût de l'énergie, contribue à renforcer ces solidarités de quartier ou de village.<sup>184</sup>

D'autres semblent moins «ancrés» dans leur commune résidentielle. Cela peut être le cas d'habitants, nouvellement arrivés parfois, qui sont contraints à des navettes quotidiennes longues, et qui n'auront ni le temps et l'envie de s'investir dans la vie locale. C'est surtout l'individuation des comportements, l'accélération des échanges et mobilités, réelles et virtuelles, qui affaiblissent peu à peu l'espace social de proximité.<sup>185</sup>

Dans ce contexte, certains territoires peinent à trouver une identité et ressemblent davantage à une superposition de trajectoires de vie qu'à un bassin de vie commun. La croissance démographique, la distance à l'emploi et la difficulté d'accès aux équipements et aux services posent de façon aiguë la question de l'appartenance au territoire.<sup>186</sup>

Florent HEROUARD parle d'une «crise de l'habiter», en évoquant la crise du logement, élargie à l'environnement économique, écologique et social du logement. Toutes les situations qui émanent du sentiment de déqualification socio-spatiale, d'enfermement et de captivité, d'inaccomplissement, du non-investissement des habitants dans leur espace vécu tuent le vivre ensemble.<sup>187</sup>

Pour ce chercheur, «il n'y aura de démarches prenant véritablement en compte l'habiter que si les habitants prennent le sens du politique et que la politique intègre les habitants dans toutes les phases de l'action publique sur les territoires : création, mise en place des outils, évaluations... Habiter durablement c'est s'impliquer dans le vivre ensemble, c'est participer à la vie publique.» (HEROUARD, 2013)

L'habitant, par son action, comme son inaction, a sa responsabilité, tout autant que les décideurs et maîtres d'ouvrage, dans la production de l'aménagement de l'espace et de son cadre de vie.

A sa décharge, il faut bien avouer que les tentatives des politiques, comme des professionnels, à co-construire un urbanisme participatif, sont encore timides.

Cette démocratie participative reste le plus souvent de l'ordre de la consultation ou de l'avis, inscrite dans une procédure (démocratisation des enquêtes publiques avec la Loi Bouchardeau de 1983, conseils de quartiers établie par la loi de démocratie de proximité du 28 février 2002). L'habitant et l'utilisateur prennent peu de place dans le processus de projet, notamment celui de la production de l'espace bâti. La démocratie participative a ses limites aussi dans le fait qu'elle reste ancrée dans un périmètre administratif (commune, quartier) et ne renvoie qu'au seul mode de présence, donc l'habitant. «Or un territoire n'est pas que d'habitants, il est aussi traversé de travailleurs, de consommateurs, de touristes. La fragmentation politique et la focalisation de la participation sur l'habitation ne nous aident pas à recomposer nos rôles sociaux et à prendre conscience des enjeux et des nécessités des besoins collectifs». (ESTEBE, 2015)

La culture du «faire ensemble» sur le territoire Niortais, comme ailleurs, est encore timide.

Pourtant, ceux qui la pratiquent l'attestent : l'association de toutes les parties prenantes du territoire (habitants, associations, professionnels...), permet de consolider les projets et une meilleure appropriation de ceux-ci par les acteurs du territoire. L'implication des citoyens dans la vie locale est aussi un outil déterminant dans la construction d'une identité locale, participant à l'attractivité des centres bourgs.

---

<sup>184</sup> ROUSSEAU, Max. *Des bassins de vie aux métropoles du futur*, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p163-166

<sup>185</sup> BEAUFILS Sandrine et Cie. *Identités périurbaines : le bocage gâtinais*, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p105-111

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> HEROUARD, Florent. *Le logement : un ancrage pour habiter*, Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales» du 26 mars 2013, 10p.

### **i. Concurrence entre les territoires, ou l'enjeu du Marketing territorial :**

La concentration des logements sociaux sur un secteur géographique renvoie bien souvent une mauvaise image de la ville. Il en est de même pour les logements vacants, ou les logements insalubres. Un cercle vicieux s'installe alors puisque la désertification sociale entraîne désertification économique et architecturale, entraînant une mauvaise image du quartier ou du bourg et ne donnant pas envie à de nouveaux arrivants de s'y installer. Ces phénomènes contribuent à renforcer l'image négative d'un quartier ou d'un bourg, image que l'on cherche à combattre d'autre part pour remobiliser les logements vacants et redynamiser un bourg. Ce point montre la difficulté d'aborder la question de la lutte contre un phénomène sans stigmatiser le territoire d'action.

L'image renvoyée par les villes est un enjeu majeur pour celles-ci. De ce fait, elles travaillent sur leur aspect extérieur dans le but d'être plus attractives et accueillantes. Le marketing territorial est utilisé actuellement pour restaurer l'attractivité résidentielle de villes en déclin comme par exemple Roubaix, Mulhouse ou Saint Etienne. Villes en décroissance, elles sont passées de villes de tradition industrielle à des villes créatives et culturelles (requalification d'anciennes friches industrielles). Saint Etienne en est l'exemple même puisqu'elle a reçu le Label Unesco «Ville Design» en 2009.

Le marketing territorial est aussi utilisé pour redynamiser l'attractivité et promotion des autres ressources territoriales (naturelles, agricoles, patrimoniales, qualité de vie, culturelles et sociales).

L'enjeu pour les territoires en déprise ou déclin, et donc situés «hors marchés», est bien d'attirer les opérateurs et contribuer à fiabiliser les opérations.

Sur le territoire Niortais, c'est la Ville-centre de Niort qui s'est saisie la première de cet enjeu. En tant que «locomotive» de l'agglomération entière, elle se devait d'agir et travailler sur son image, en parallèle des opérations de requalification de son espace public, des actions menées sur l'habitat et la mobilité. Une politique publique forte et lisible a permis une mutation du centre-ville, initiée en 2009. Une concertation locale est menée pour partager, et faire savoir, cette envie de changer d'image et d'embellir la Ville. Des ateliers thématiques sur les Arts et Culture (entre autres avec le CNAR, centre national des arts de la rue), la mobilité, l'attractivité commerciale et les espaces publics sont engagés.<sup>188</sup>

Pendant les travaux, une communication sur «Niort, j'adore» invite les niortais à s'approprier la ville qui se transforme (affiches, inauguration, événementiel). Les travaux s'achèvent en 2013 et les opérations de marketing prennent toutes leurs places. La maison de l'OPAH s'installe en centre-ville. Des plaquettes publicitaires, destinées au Niortais mais aussi aux investisseurs privés, sont mises en place : «Investissez dans l'ancien à Niort», «Charte de Qualité Urbaine» et «Charte des Façades». En parallèle, un travail de négociation avec les enseignes s'opère dans le cadre des opérations de restaurations immobilières. La Municipalité et l'équipe technique participent à de nombreuses conférences pour partager leur retour d'expérience, tel le Forum des politiques de l'habitat privé, en mars 2013, à Paris. La Ville participe au Prix Territoria Urbanisme 2013 (elle remporte un Territoria d'or, dans la catégorie «Valorisation du patrimoine», pour la mise en œuvre de son Schéma directeur immobilier) et propose des cycles de formations. La municipalité actuelle continue les actions initiées par la précédente. «Redynamiser le cœur de ville est un projet permanent» a récemment souligné le Maire de Niort en Juin dernier, lors des onzièmes assises nationales des centres-villes qui se sont tenues à Rennes, où la Ville de Niort a reçu un Coquelicot d'or. L'attractivité des opérations est portée dans la durée par le politique.

La Ville de Niort l'a bien compris, les opérateurs privés seront d'autant plus mobilisés et intéressés que la commercialisation de leurs opérations sera portée par un «marketing territorial».

Pour les grandes villes et métropoles, cet outil est incontournable au vu de la concurrence accrue entre territoires. L'attractivité urbaine, commerciale et économique sont des enjeux majeurs. La

---

<sup>188</sup> Propos recueillis suite à un entretien avec Cécile MARQUET, Chargée de mission Habitat, Ville de NIORT, le 04 Mai 2016.

localisation des entreprises dépend de plus en plus de facteurs qualitatifs et immatériels qui ont trait aux fonctions et qualités urbaines dont sont dotées les villes.<sup>189</sup>

Les espaces ruraux et les campagnes urbaines ne s'emparent pas de cet outil, ou moins, alors même qu'il pourrait contribuer à attirer de nouveaux habitants dans les centres bourgs. Outil nécessaire, mais non suffisant, ce marketing territorial peut s'appuyer sur la mise en valeur du rapport à la nature, à l'alimentation, la convivialité, la qualité du Patrimoine et des paysages, les usages ... autant d'atouts à valoriser.<sup>190</sup>

Il peut s'appuyer aussi sur des réhabilitations de logements «exemplaires» en termes d'innovation architecturale, de qualité environnementale ... afin de lever les à priori, qui n'ont pas toujours lieu d'être, et sur lesquels il est possible d'agir par le biais d'actions d'information et de sensibilisation auprès des habitants et des élus. A ce titre, les communes rurales du marais poitevin peuvent activer le levier du label «grand site de France» du Marais Poitevin obtenu en 2010, pour mettre en valeur l'attractivité environnementale, patrimoniale et touristique de leur territoire.

---

<sup>189</sup> PINTY, Chloé. *La prise en compte de l'habitat dans les documents de planification*, Mémoire Master Urbanisme, Institut d'Urbanisme de Lyon, 2007, 97p.

<sup>190</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.)

**j. Conclusion 2.2.3 : Logements vacants, révélateur des inégalités territoriales et sociales**

L'égalité des territoires se veut la version géographique de l'égalité politique et sociale, portée par des valeurs historiquement républicaines. Encore aujourd'hui, elle est toujours affichée comme priorité par les instances politiques, comme l'illustre la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)<sup>191</sup>, qui conseille et appuie le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités territoriales et le développement des capacités des territoires. La volonté d'une politique d'aménagement du territoire équilibrée et harmonieuse, aussi louable soit elle si elle s'accompagne de moyens affirmés, est confrontée aux transformations sociétales : des modes de vie de plus en plus mobiles et «connectés», un système productif métropolitain et mondialisé.<sup>192</sup>

Mais le principe d'égalité des territoires est mis à mal aujourd'hui par la diminution brutale des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, effective depuis 2014. Le morcellement communal du territoire français, qui comprend presque 36000 communes, entretient une dynamique de dispersion des populations, des infrastructures et des équipements, dont le coût n'est plus supportable. Une population dispersée coûte plus cher à entretenir qu'une population plus dense et compacte, en réseaux, voirie, énergie, services mais aussi dans des domaines clés comme l'éducation et la santé.<sup>193</sup>

Cette baisse du potentiel fiscal est plus durement ressentie dans les petites villes et communes rurales... «L'heure des choix collectifs a sonné.» (ESTEBE, 2015)

Quelle relation de solidarité l'intercommunalité souhaite-t-elle établir entre Ville et campagne sur son territoire? Et pour autant, l'égalité des droits de l'espace favorise-t-elle la réduction des inégalités entre individus ?

La vacance de logements dans le parc privé ancien révèle des territoires ruraux plus fragiles, et mal préparés aux enjeux de demain. La vacance de logements révèle un monde rural qui s'interroge sur un modèle de développement plus «durable» face à des inégalités spatiales et sociales de fait, liées au peuplement, à l'attractivité résidentielle de ces territoires et à la mobilité des habitants et usagers les rendant moins captifs d'un territoire...

L'enjeu semble donc résider dans la capacité du territoire, comme le conseille Philippe ESTEBE, à se positionner pour déterminer quelles inégalités il est en mesure de combattre, et selon quelle hiérarchisation.

L'action prioritaire et la principale orientation à 15 ans du PLH de la CAN 2016-2021 passe par la mobilisation du tissu existant et du parc ancien. Pour les communes du territoire Niortais, au-delà de la préservation du patrimoine bâti et du cadre de vie, il s'agit de mettre en œuvre un projet global, urbain, durable. Ce projet intègre un ensemble de composants (environnement, mixité fonctionnelle, accès équitable aux commerces, aux équipements et aux services, mobilité...) participant à l'équilibre du territoire. Pour le mettre en œuvre, il semble indispensable de prendre en compte les spécificités des territoires ruraux, d'identifier leurs atouts pour activer les leviers d'un habitat plus durable.

---

<sup>191</sup> Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires

<sup>192</sup> ESTEBE, Philippe. *L'égalité des Territoires*, une passion française, Paris, Editions PUF, 2015, 88p.

<sup>193</sup> Ibid.

## 2.3 Conclusion partie 2

Le changement des modes de vie et l'accroissement de la mobilité, malgré les coûts croissants de l'énergie, ont profondément modifié l'équilibre entre les petites communes et les agglomérations urbaines en éloignant les pratiques sociales des habitants par rapport au centre des communes dans lesquelles ils vivent. Avec la concentration des activités sur les pôles principaux, certaines communes rurales connaissent un manque d'attractivité et de vitalité. Indéniablement, le rôle du centre-bourg dans la vie sociale des communes a changé. Les habitants vieillissent, les commerces se délocalisent ou se déplacent en périphérie. Les pratiques sociales se diversifient et les lieux traditionnels de rassemblement ont perdu de leur capacité à fédérer. Malgré cela, les centres-bourgs sont encore aujourd'hui au coeur de l'image des communes et de l'identité de leurs habitants. Cette image est ancrée dans l'histoire, mais désormais davantage liée au patrimoine, à l'architecture, au paysage et cadre de vie, plutôt qu'à l'usage qu'en font les habitants.<sup>194</sup>

Le développement urbain réalisé sous forme de lotissements en périphérie, au gré des opportunités foncières, constitue toujours encore le modèle traditionnel de développement pour ces communes. Or, ce modèle s'avère fortement consommateur d'espace et ne consolide pas l'attractivité du centre.

### la nécessité de changer de paradigme... ?

Le parc privé ancien représente un véritable enjeu pour l'urbanisme de l'existant. A ce titre, les centres anciens des villes petites et moyennes constituent de longue date déjà l'un des terrains d'action favorisés des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Ils illustrent l'articulation entre une préoccupation pour la mise à niveau du parc de logements et un souci plus global de redynamisation de centres souvent concurrencés par l'habitat périurbain et le grand commerce de périphérie.<sup>195</sup>

L'objectif est de donner une nouvelle attractivité à ces quartiers à forte valeur patrimoniale, tant pour y travailler ou y consommer que pour y résider. C'est là un défi de taille pour beaucoup de villes centres dont le rôle moteur au sein de leurs agglomérations se trouve fragilisé par un déclin démographique dont les conséquences sont multiples, y compris sur le plan fiscal.

La problématique pour les centres-bourgs des communes périurbaine ou rurales plus éloignées est identique. Comment faire en sorte qu'ils acquièrent des atouts concurrentiels face à l'offre pavillonnaire périphérique ?<sup>196</sup>

Sur notre territoire d'étude du Niortais, les aspirations des ménages restent dirigées vers l'habitat individuel qui demeure un horizon très largement partagé. Dans cette échelle d'agglomération, l'émergence d'un mode de vie urbain est relativement lente : les ménages sont à la recherche d'un environnement maîtrisé, et d'un besoin de réassurance sociale quand leur avenir professionnel ou familial demeure incertain.<sup>197</sup>

Cependant, certaines observations donnent à penser l'arrivée d'un changement de paradigme.

La population vieillissante sur le territoire Niortais sera à la recherche d'un environnement social et urbain différent, proposant de la proximité de commerces et de services. Les obligations environnementales s'imposent déjà sur le plan normatif (Lois «Grenelle» ou ALUR), mais elles sont aussi de plus en plus intégrées par les individus. De même, le coût de l'étalement urbain sera de plus en plus difficile à assumer par les ménages et les collectivités.

---

<sup>194</sup> Fiche action n°2-2-5, Maintenir des centres-bourgs attractifs et dynamiques, Parc naturel régional d'Armorique, 2015, 4p.

<sup>195</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Séminaire «Habitat» réalisé lors de l'élaboration du PLH 2016-2021 de la CAN en 2015

C'est peut-être aussi avec l'affirmation des principes du développement durable, la réduction de l'espace foncier consommable et l'augmentation des coûts de construction, que l'idéal de la maison individuelle pourrait être remis en cause, inversant ainsi la tendance de flux migratoires venus chercher un espace de vie moins dense qu'en ville.<sup>198</sup>

Les ressources et usages des territoires ruraux ont un impact qui dépasse le cadre local et qui s'étend aux aires urbaines, ils bénéficient à l'ensemble du territoire. Ces territoires recèlent en leur sein des éléments qui nous sont à tous essentiels: l'alimentation avec les terres agricoles, l'énergie renouvelable notamment avec la forêt, la biomasse, le réseau hydraulique et les vastes surfaces exposées aux vents, la biodiversité avec les sites naturels et le maillage des trames verte et bleue; les matières premières notamment pour la construction et l'industrie...<sup>199</sup>

Les aménagements des zones rurales peuvent avoir des effets sur la modulation du réchauffement climatique<sup>200</sup> et sur la réduction de la vulnérabilité des territoires aux risques d'inondation (Cas de la région de Tours où des communes rurales prennent acte de l'inconstructibilité et développent des activités de loisirs et de tourisme de proximité, au bénéfice des villes voisines, en échange de la solidarité métropolitaine).<sup>201</sup>

La prise en compte de ces ressources et services devrait permettre et aboutir à une solidarité entre les territoires urbains et ruraux, y compris en terme financier.

Ce changement de paradigme économique peut paraître utopique sur le territoire Niortais, au regard du poids économique que représente le secteur des mutuelles d'assurances en termes de flux financier... Pourtant, c'est un territoire ancré dans l'économie sociale et solidaire, qui a été le berceau de la solidarité paysanne à la suite de la catastrophe du phylloxéra dans les années 1850-1880. Au début du 20e siècle, il voit naître le premier syndicat agricole, la première boulangerie coopérative, une coopérative de battage et la première caisse d'assurances agricoles.<sup>202</sup>

L'enjeu est bien d'ordre politique, au sens «jeu institutionnel et décisions portées par les élus» et aussi au sens de notre «capacité collective à débattre, inventer, évaluer, agir et influencer sur le devenir de nos territoires.»<sup>203</sup>

Les territoires ruraux sont en droit et devoir de revendiquer une force de projet et une capacité d'action qui leur soit propre.<sup>204</sup> «Retrouver une dynamique qui repose sur ses propres ressources est vital pour l'économie, mais aussi vital culturellement et politiquement.» (BONNET, 2016)

«Demain, les espaces de faible densité représenteront peut-être un atout décisif dans un monde où la gestion durable des ressources naturelles fournira la base d'une nouvelle richesse des nations». (ESTEVE, 2015)

---

<sup>198</sup> Quelles politiques d'accueil pour quelle attractivité durable des territoires ruraux ? Collectif Ville Campagne, 2008, 84p

<sup>199</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>200</sup> Projet Grand Paris d'Alfred Peter, qui propose un reboisement massif aux franges urbaines pour générer une baisse des températures dans l'aire urbaine parisienne.

<sup>201</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>202</sup> <http://wiki-niort.fr/>

<sup>203</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>204</sup> Ibid.

### ... Les quartiers anciens ne sont-ils pas les écoquartiers de demain ?<sup>205</sup>

Les politiques de l'habitat s'inscrivent dans un développement résidentiel soutenable d'un point de vue environnemental et social. Préoccupation croissante des institutions publiques, elle a été réaffirmée par la loi du 12/07/2010 dite «engagement national pour l'environnement» (Grenelle 2) qui a fait de la lutte contre l'étalement urbain et la réduction de la consommation d'espace un objectif central du développement économique et résidentiel. Il existe donc bien une nouvelle chance pour de l'habitat individuel dense : les centres bourgs, qui redeviennent des secteurs à enjeux de lutte contre la vacance. L'attractivité de l'habitat dépend de plus en plus des aménités de l'environnement : il faut dorénavant penser le logement comme un des éléments constitutifs d'un projet urbain.<sup>206</sup>

Si les centres-bourgs sont des exemples de formes urbaines compactes et qualitatives, ils permettent aussi de développer une qualité de l'espace public et des structures urbaines mixtes (socialement, économiquement, fonctionnellement...). Même s'ils ont perdu de leur attractivité, ils ont conservé de véritables pratiques de la gouvernance partagée, des modes de consommation locale, la possibilité de circuler à pieds et à vélo, autant de moyens qui peuvent amener à proposer la rencontre et permettre aux habitants de construire ensemble des quartiers et des voisinages.<sup>207</sup>

Derrière le slogan volontairement «marketing» de la question, il faut relever la volonté des collectivités, organismes institutionnels publics et élus de faire projet autour de la lutte contre la vacance. Car il s'agit bien d'un enjeu de Développement Durable, l'habitat recouvrant bien les trois piliers en termes d'enjeu social, économique et environnemental. Les centres-bourgs ont tous les atouts du Développement Durable, sur lesquels il va falloir s'appuyer pour mettre en oeuvre un urbanisme durable, et au delà, redynamiser un territoire rural en déprise.

«La ville n'est par définition pas durable, elle ne doit pas être figée, elle se transforme en permanence. Trop souvent, le souci de l'environnement prend la place du social. C'est très bien de faire des quartiers économes en énergie, mais la durabilité ne doit pas être un surcoût pour les plus pauvres. L'urbanisme du développement durable n'est pas une recette unique, il doit pouvoir s'appliquer à la ville dense comme aux lotissements, aux tours comme aux maisons individuelles, aux autoroutes comme aux transports collectifs. La Ville durable doit être un compromis entre les exigences économiques, sociales et environnementales.» (ASCHER, 2009)

L'urbanisme du développement durable s'appliquera-t-il aux centres-bourgs anciens des communes rurales ?

---

<sup>205</sup> En référence aux rencontres régionales de l'aménagement et de l'habitat en Poitou-Charentes du 17 septembre 2015 sur le thème «Quartiers anciens, écoquartiers de demain»

<sup>206</sup> PLH 2016-2021, CAN, Orientations stratégiques à horizon 2030, Novembre 2015, 137p.

<sup>207</sup> Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, Renouvellement urbain des centres-bourgs, Vers une innovation sociale et économique, 2015, 42p.

## Partie 3 – Comment enrayer le phénomène de logements vacants ?

---

Dans cette troisième partie, après un petit rappel historique sur les liens qu'ont entretenus les politiques du logement avec le parc privé, nous ferons un tour d'horizon, qui ne se prétend pas exhaustif, sur les acteurs et outils existants en termes d'intervention sur le parc bâti privé.

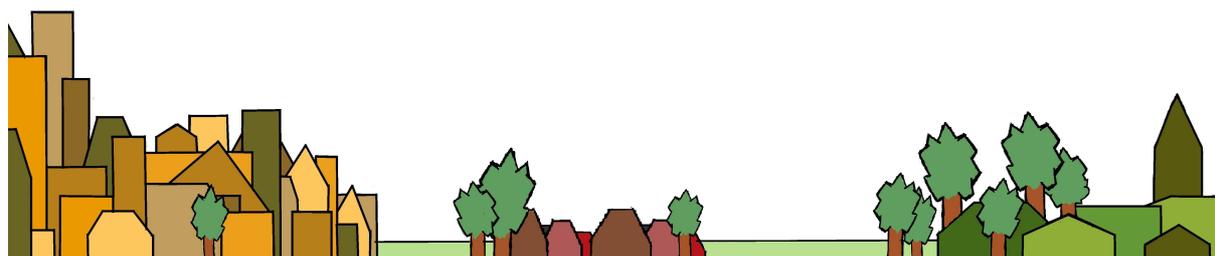
Ce chapitre a été nourri principalement par la lecture d'un document de l'Agence Française de Développement intitulé «Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française», écrit et coordonné par Nils DEVERNOIS.

Nous prendrons ensuite le temps de revenir sur notre territoire d'étude Niortais afin d'établir un bilan sur les outils mis en place jusqu'ici en termes de lutte contre la vacance.

Enfin, nous aborderons dans un dernier point, les autres outils possibles, qui émanent des retours d'expériences menées sur d'autres territoires, synthétisées notamment par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, ou par le réseau Bruded en Bretagne (qui œuvre depuis 2005 pour des centres-bourgs vivants et attractifs) ; ainsi que de la lecture de deux rapports commandités par le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité en 2015 et 2016, sur la requalification des campagnes urbaines et l'aménagement des territoires ruraux et périurbains de France.

Les territoires ruraux sont en déprise, déprime, ont peu de moyens ... Les solutions ne pourront être qu'innovantes, pragmatiques, contextualisées, au vu des difficultés à agir en milieu rural par manque d'opérateurs. Lutter contre la vacance relève d'actions multiscalaires.

A l'échelle de l'intercommunalité, la stratégie doit être comprise, partagée, cohérente et portée politiquement. A l'échelle communale, l'action, impulsée par une volonté des élus locaux, passera par l'identification des freins (socioculturels, patrimoniaux, juridiques et financiers) à l'aboutissement de projets d'habitat en centre-bourg, pour permettre l'émergence de solutions durables, permettant de répondre à la problématique de maintien des habitants présents et d'accueil de nouvelles populations.



### **3.1 Bref historique des politiques du logement en France sur le parc privé :**

Dans l'histoire des politiques du logement en France, les actions menées en Ville sur l'habitat, qu'il soit social ou privé (permettre aux ouvriers et mains-d'œuvre de se loger dans la période d'industrialisation, reconstruire après-guerre, démolir et reconstruire pour lutter contre habitat insalubre et faire évoluer la Ville) ont toujours eu des répercussions sur l'habitat en milieu rural ou périphérique des villes, comme en témoignent les phénomènes tels qu'exode rural des ménages les plus précaires pour pouvoir se loger, les mal-lotis de la banlieue parisienne des années 20, les bidonvilles des années 60, les lotissements à partir des années 70...

En 1900, la France compte 40 millions d'habitants. Les villes sont schématiquement constituées de centres anciens, à fonction d'habitat, et d'extensions faubouriennes abritant le logement ouvrier. Le développement urbain prend, jusqu'aux années 30, la forme d'une urbanisation périphérique pavillonnaire, en même temps que la politique du logement social est progressivement confortée. Quelques réalisations de cités-jardins voient le jour.<sup>208</sup>

C'est avec la loi de protection des monuments historiques de 1913, étendue en 1930 à la protection des sites et complétée en 1943 pour protéger leurs abords, que l'habitat, constituant essentiel de la ville, entre dans le patrimoine urbain. Cette loi de 1913 et ses prolongements se concentrent de fait sur la partie ancienne de la ville, tandis que le reste de l'habitat poursuit son étalement urbain périphérique sous des formes largement individuelles qui négligent globalement la qualité architecturale et la composition urbaine.<sup>209</sup>

Au lendemain de la guerre, deux enjeux majeurs se posent : reconstruire le pays et répondre à la crise du logement qui s'amplifie. Les besoins en logement sont estimés à 500 000 unités par an pour le 1<sup>er</sup> plan (1946-1952). La période du baby-boom commence, l'exode rural s'accroît, l'immigration débute et la colonisation se termine. La croissance démographique repart et, avec elle, l'augmentation du nombre de ménages. Le besoin en logements va progressivement s'accroître et induire une politique de construction de logements sociaux sans précédent. La production de masse de ces logements sociaux est associée au développement des villes. La ville existante n'est en effet pas considérée comme apte à recevoir ces logements qui vont être construits en masse. Par ailleurs, les tissus anciens, outre leur état dégradé, l'absence d'entretien de la part de leurs propriétaires, l'inconfort des logements et la promiscuité ne peuvent constituer une réponse adaptée aux besoins modernes en logements. Les centres anciens seront donc négligés, considérés comme inaptes à accueillir le développement démographique et de l'habitat : allant parfois jusqu'à la démolition du patrimoine ancien d'habitat non protégé pour des raisons d'insalubrité, de spéculation aussi. Le développement urbain doit être moderne, dans ses formes et ses échelles.<sup>210</sup>

La période entre 1950 et 1975 sera destinée à l'édification des «grands ensembles» d'habitat, réalisés à l'extérieur de la ville et considérés comme des nouveaux quartiers urbains à la campagne.<sup>211</sup>

La qualité de ces «grands ensembles» est très inégale. Certains d'entre eux sont reconnus comme des œuvres architecturales et urbaines, et sont par ailleurs protégés par le label «Patrimoine du 20<sup>e</sup> siècle»<sup>212</sup>. D'autres sont rejetés au motif de leur médiocrité. De plus en plus critiqués, les grands ensembles seront, à leur tour, rejetés au profit de l'habitat individuel, étalé encore plus loin. Un peu

---

<sup>208</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> DRIANT, Jean Claude. La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995. *Pour Mémoire, Revue du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie*. Eté 2012 n°11, p46-78

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Label créé par le ministère de la Culture et de la Communication en 1999

plus tard, l'habitat ancien renouera alors avec la valeur patrimoniale.<sup>213</sup> Mais dans les années 1950, les centres anciens connaissent une période de déclin. Lieux d'inconfort et de promiscuité, incapables de produire de la modernité (ascenseur, stationnement des voitures, circulation, etc.), les tissus anciens sont rejetés, même s'ils sont protégés au titre des « monuments historiques » ou de la loi de 1930 sur les sites inscrits et classés.<sup>214</sup>

C'est dans cette période qui suit la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, où une crise quantitative et qualitative du logement sévit alors même que la construction neuve de logements (privés et sociaux) ne suffit pas à satisfaire les besoins en logements (300 000 unités/an sont programmées à partir de 1957, et ce jusqu'en 1984), que les politiques du logement en France ont commencé à accorder un soutien à la réhabilitation du parc ancien privé.

A partir de 1958, les décrets de décembre lancés sous la Ve république « Urbanisme, HLM, crise du logement » ouvrent la voie à une période de renouvellement urbain dans les quartiers anciens et de rénovation urbaine. Les opérations consistent en la démolition d'îlots insalubres avec reconstruction de nouveaux îlots aux larges avenues disposant d'espaces bien dissociés pour les usages piétons et automobiles. Les infrastructures s'adaptent au mode de vie moderne. Les centres anciens voient les familles ouvrières qui peuplaient ces quartiers populaires se déplacer vers les grands ensembles périphériques.<sup>215</sup>

Toujours dans un contexte de gestion d'urgence de pénurie de logements, apparaît la loi Malraux du 04 Août 1962 pour la valorisation et la restauration immobilière des secteurs historiques, afin de restaurer en cœur des villes d'après-guerre le patrimoine culturel et historique. Toute l'intelligence du ministre André Malraux sera d'associer ancienneté et modernité et de dépasser l'opposition ville ancienne - ville moderne. Il considère en effet que « sauvegarder un quartier ancien, c'est à la fois en préserver l'extérieur et en moderniser l'intérieur ». La loi Malraux véhicule par ailleurs, dans les premiers temps de sa mise en place, une conception du patrimoine urbain centrée sur les seuls édifices, lesquels sont approchés indépendamment de leurs habitants. Les opérations de restauration qui l'accompagnent continuent de s'appuyer de manière prédominante sur la déclaration d'utilité publique et l'expropriation, tandis que la question de leur impact sur la composition sociale des quartiers est relativement éludée. En 1962, on est au début des grands ensembles (Sarcelles, en 1955, le quartier de l'Abreuvoir, en 1957). Il faudra attendre les années 1970 pour que les quartiers et l'habitat anciens commencent à renaître et à être réhabilités.<sup>216</sup>

La Loi Vivien du 10 Juillet 1970 initie la lutte contre l'habitat insalubre avec les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI), sur la base du code de la santé publique. Le fond National pour l'amélioration de l'habitat créé en 1945 devient l'ANAH en 1970. La loi Vivien oblige les propriétaires d'immeubles, sous peine d'interdire la location, à corriger ce qui rend l'habitation dangereuse pour la santé des habitants et a pour première mission de faire disparaître les bidonvilles en région parisienne et les constructions provisoires de l'après-guerre. La RHI, quant à elle, doit permettre de reloger la population vivant dans les immeubles insalubres. Les opérations de rénovation et de restauration se poursuivent.

1973 marque le pic des constructions neuves avec 556 000 unités réalisées, et voit les résultats d'une politique réussie de rénovation et remise sur pied du secteur du bâtiment, ainsi qu'une crise sociale en partie résorbée. Mais la politique nationale du logement ne trouve toujours pas un rythme de croisière adapté à la croissance démographique et s'intéresse de plus près à l'habitat ancien.

Les tissus anciens présentent des opportunités nouvelles de production de logements.

---

<sup>213</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> DRIANT, Jean Claude. La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995. *Pour Mémoire, Revue du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie*. Eté 2012 n°11, p46-78

<sup>216</sup> Ibid.

Le choc pétrolier de 1973 et ses effets sur les coûts de l'énergie ont engendré de lourds investissements sur les «grands ensembles» achevés et l'habitat. Robert Lion, directeur de la construction au ministère à l'époque, via le Plan de Construction, souhaite améliorer la qualité architecturale et baisser les coûts. Il lance une idée «révolutionnaire» : que les HLM qui n'avaient servi qu'à la rénovation urbaine, puissent être utilisées pour la réhabilitation de l'habitat ancien privé. Ainsi, les organismes HLM pourrait acquérir des immeubles anciens pour y réaliser des logements et permettre aux propriétaires occupants de faire des prêts pour améliorer leur logement.

En Mars 1973, les arrêtés sont pris pour utiliser le financement lié à la construction de logements HLM pour réhabiliter le parc ancien privé (soutenus par la circulaire «Guichard» du 21 mars 1973 alors ministre de l'Équipement sous Georges Pompidou, pour une politique de réhabilitation de l'habitat ancien). Ces arrêtés n'ont eu qu'une faible portée car une forte résistance des services de l'État apparaît, portée par le ministère des Finances et le Trésor, très frileux face à ce nouveau mode opératoire pour les HLM.<sup>217</sup>

C'est suite au rapport Nora-Eveno de 1977, qu'un renouveau de la politique appliquée à l'habitat ancien arrive, avec la loi du 07 Janvier 1977, et la circulaire du 01 Juin 1977 qui met en place les OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat).

L'ANAH et les OPAH constituent alors les outils majeurs de la réhabilitation des centres anciens en France, dans un contexte marqué par l'effondrement du fonctionnalisme et la crise économique. L'État, les villes et l'ANAH contractualisent des programmes d'action sur les centres anciens. Les interventions sur les immeubles anciens des centres font préalablement l'objet d'analyses architecturales des patrimoines, d'examen des ensembles urbains anciens, d'enquêtes sociales des occupants des logements, locataires et propriétaires, parfois démunis pour pouvoir réhabiliter leurs biens. Pour autant, et malgré le conventionnement mis en place en 1977 par la réforme du financement du logement, l'habitat des centres anciens subit toujours des difficultés en termes de marché. Bien que les immeubles soient réhabilités, et que leurs logements soient modernisés, les attentes de la clientèle restent encore souvent insatisfaites dès lors qu'il y manque une place pour la voiture, un ascenseur dans les immeubles, des espaces extérieurs généreux, ce que, d'une certaine manière, l'urbanisme moderne propose.

Le poids idéologique de la maison individuelle dans la société française est considérable. En effet, la maison individuelle en accession à la propriété apparaît comme adaptée au rêve des ménages, alors que les grands ensembles d'habitat collectif locatif social sont rejetés. Le modèle, qui porte le nom du ministre en exercice, Chalandon, illustre un changement de politique qui précède la condamnation des grands ensembles : «Pas d'opposition ville campagne ; la maison individuelle doit être l'élément de base du tissu urbain futur. L'urbanisme de demain doit être celui que souhaitent les Français, c'est-à-dire le développement et la multiplication, dans les villages et les petites villes, des maisons individuelles.» Albin Chalandon impulse la création de nouveaux villages, les premiers lotissements pavillonnaires apparaissent avec 70 000 maisons préfabriquées, sur catalogue.<sup>218</sup>

De 1975 à 2000, les sites d'habitat que sont les grands ensembles vont donc progressivement passer d'une position d'ensemble moderne de qualité à une situation de rejet. «Les vingt-cinq années qui vont suivre seront consacrées à la réhabilitation et à la gestion des ensembles produits vingt-cinq ans plus tôt.»<sup>219</sup>

En proie à des difficultés d'habitat et de vie sociale, les «sites sensibles» vont être l'objet de la politique de la Ville, tandis que l'espace périurbain voit un habitat pavillonnaire en accession à la propriété se réaliser sous forme de lotissements. Les centres des villes se vident.

---

<sup>217</sup> DRIANT, Jean Claude. La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995. *Pour Mémoire, Revue du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*. Été 2012 n°11, p46-78

<sup>218</sup> GREMION, Catherine. Histoire d'une réforme : le logement en 1977. *Pour Mémoire, Revue du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*. Été 2012 n°11, p79-109

<sup>219</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

La politique de la Ville est caractérisée par une succession de programmes d'action et de gestion contractualisés dans les quartiers d'habitat mais aussi anciens, traitant des volets économiques, sociaux et urbains. Les quartiers sont classés (grands projets de ville, opérations de renouvellement urbain, zones urbaines sensibles, quartiers prioritaires de la Ville) et peuvent disposer d'aides renforcées (zone France urbaine, zones de redynamisation urbaine, contrat de Ville).<sup>220</sup>

À la différence des quartiers d'habitat social, les centres anciens poursuivent leur amélioration et le renforcement de leur attractivité. Les cœurs anciens des villes bénéficient de la poursuite du développement des OPAH, amorcée dans les années 1970. Les potentialités d'habitat qu'ils recèlent constituent une possibilité d'accueil des ménages qui quittent le logement social. Les bailleurs privés bénéficient d'aides supplémentaires en échange de la mise en oeuvre du conventionnement. Ces logements conventionnés sont à même d'attirer des ménages sortant du parc social. Cependant, le bilan des opérations de réhabilitation légère de l'ancien sont, aux débuts de l'ANAH, relativement décevantes : entre 1967 et 1976, sur 133 procédures engagées, une dizaine sont conduites à leur terme. Toutefois, ce bilan s'améliorera dans les années 1980 avec 200 logements par an.<sup>221</sup>

Le 21e siècle inaugure le changement de doctrine de développement. L'étalement urbain cède la place au renouvellement urbain et les outils changent. Préalablement, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, réforme l'intercommunalité et actualise les outils destinés à organiser et gérer les territoires urbains. Les documents d'urbanisme et les dispositions réglementaires de la protection vont évoluer au gré des nouveaux enjeux du développement et du patrimoine.<sup>222</sup>

La loi «solidarité renouvellement urbain» (SRU) du 13 décembre 2000 traduit la volonté des pouvoirs publics de promouvoir un développement des villes plus cohérent, plus durable et plus solidaire, et engage des réformes profondes dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements. Il s'agit maintenant de préserver les terres agricoles et naturelles et de refaire la ville sur elle-même en exploitant et en optimisant tous les investissements réalisés au cours du demi-siècle précédent. Les élus disposent, avec les lois SRU et l'Intercommunalité, de moyens leur permettant de contractualiser de nouveaux objectifs de développement avec l'Etat, portant sur le renouvellement urbain des quartiers anciens et dégradés, d'une part, et sur la mixité sociale et la diversité d'habitat, d'autre part.<sup>223</sup>

Le renouvellement urbain constitue le nouveau mode de développement des territoires, à toutes les échelles. L'étalement urbain est «terminé».<sup>224</sup>

Trois principes du développement durable fondent les décisions et les actions des pouvoirs publics.

Tout d'abord, il s'agit d'assurer un équilibre entre le développement de l'espace urbain et de l'espace rural, et de préserver les espaces agricoles, forestiers, naturels et paysagers.

Ensuite, il faut assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en habitat, activités économiques et commerciales, sportives et culturelles.

Enfin, il faut veiller à une «utilisation économe des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air et de l'eau, du sol et sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, des sites et paysages, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables, la

---

<sup>220</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>221</sup> DRIANT, Jean Claude. La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995. *Pour Mémoire, Revue du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie*. Eté 2012 n°11, p46-78

<sup>222</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> Ibid.

prévention des risques naturels et technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.» (DEVERNOIS, 2014)

Si la politique du logement reste en France largement pilotée par l'État, acteur public le plus en mesure de remédier aux défaillances du marché et financeur du logement privé et social, il n'en demeure pas moins qu'une tendance à la territorialisation de l'action publique s'affirme. En effet, dans un contexte marqué par la crise du logement et la reconfiguration du paysage institutionnel, les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) ont la possibilité de programmer les investissements sur leur territoire à travers la réalisation de PLH, devant répondre à l'objectif de favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logement. Les EPCI doivent mettre en oeuvre les moyens pour y parvenir en mobilisant à ces fins leurs compétences foncières et d'urbanisme.<sup>225</sup>

### **3.2 Les acteurs de la gestion du patrimoine urbain :**

Les acteurs intervenant dans la politique du logement sont nombreux, notamment parce qu'ils recoupent tous les acteurs de la ville et ceux intervenant dans la gestion du patrimoine urbain.

Il ne s'agit pas ici de faire un inventaire exhaustif mais du moins des principaux acteurs, notamment ceux rencontrés dans le cadre de notre étude sur les logements vacants, au sein du service habitat de la communauté d'agglomération du Niortais (CAN). Dans un premier temps, nous aborderons le rôle des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et plus particulièrement la communauté d'agglomération du Niortais, cette dernière étant aujourd'hui principale actrice de l'urbanisme, dotée d'un pouvoir d'agir croissant sur le patrimoine urbain. Et dans un deuxième temps, l'attention est portée sur la chaîne d'opérateurs publics et privés sur lesquels l'État et les EPCI s'appuient, pour le financement et la mise en oeuvre opérationnelle des politiques du logement et de réhabilitation du parc privé.

#### **3.2.1 Les Intercommunalités et les Communes**

En tant que détentrices des compétences d'urbanisme, élargies au domaine du logement, les communes ou communautés d'agglomération jouent un rôle central dans des projets de renouvellement urbain ou revitalisation rurale, et cela même si l'exercice de ce pouvoir est fortement encadré par l'État lorsque le projet bénéficie d'un financement de l'ANRU ou de l'ANAH (cet encadrement est matérialisé par une convention pluriannuelle liant les collectivités et l'Etat). Détentrice de la maîtrise d'ouvrage, l'intercommunalité définit les tenants et les aboutissants du projet, supervise et coordonne le volet social, opérationnel et le volet financier qui composent toute opération d'envergure sur le tissu urbain. Elle peut opter soit pour la réalisation de l'ensemble des opérations en régie par ses propres services, soit s'appuyer sur un certain nombre d'opérateurs : bureaux d'études pour la réalisation des études pré-opérationnelles, sociétés d'économie mixte ou établissements publics locaux pour les opérations d'aménagement et les opérations immobilières, associations pour l'accompagnement social et les éventuelles opérations de relogement, sans oublier les bailleurs sociaux (organismes HLM) et les opérateurs privés (investisseurs et promoteurs immobiliers) qui peuvent se porter acquéreurs d'immeubles vétustes à réhabiliter etc. Outre ce rôle d'initiateur et de porteur de projet, la collectivité assume également le financement de ces opérations.<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>226</sup> Ibid.

La réforme territoriale en cours, mise en place suite à trois lois récentes, renforce la montée en puissance des intercommunalités. La promulgation le 7 août 2015 de la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) vient clore une longue séquence législative, débutée en 2013 avec la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi Maptam) et prolongée avec la loi portant sur le redécoupage régional applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il s'agit en premier lieu de redessiner le paysage institutionnel local en substituant au couple commune-département, un binôme plus adapté aux réalités contemporaines. Il s'agit d'un niveau régional élargi et un niveau local centré sur les intercommunalités, avec une déclinaison particulière pour les grandes villes autour des métropoles.<sup>227</sup>

Il en ressort l'affirmation de deux puissances rivales. D'un côté, les régions sortent incontestablement renforcées. Elles disposent de larges prérogatives en matière de développement économique, de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, de déplacements... De l'autre, les intercommunalités, et en particulier celles en situation urbaine, montent aussi en puissance. Leurs compétences sont élargies (gestion de l'eau...), leurs statuts sont simplifiés et leur dépendance aux communes progressivement allégée. «Entre régions et intercommunalités urbaines, le partage effectif des fonctions sera sans doute davantage le fruit du rapport de forces et des négociations au cas par cas que d'une répartition standardisée.» (BEHAR, 2015)

### **La Communauté d'Agglomération du Niortais (C.A.N) :**

La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes formant, à la date de la création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une, ou plusieurs communes centre de plus de 15000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la commune comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.<sup>228</sup>

La Communauté d'Agglomération de Niort a été créée en 1999 (arrêté préfectoral du 31.12.1999) avec seize communes. Le 16 juillet 2000, elle s'est étendue à trente communes. Et le 31 décembre 2003, la commune de Saint-Symphorien se retirait de la communauté d'agglomération. A ce jour, la C.A.N compte 45 communes totalisant plus de 100 000 habitants et réparties sur plus de 82100 hectares comprenant des caractéristiques urbaines, périurbaines et rurales.

Les aspects les plus concrets qui concourent à la vie collective (économie) et quotidienne (culture, sports, loisirs, enseignement supérieur, déplacements, déchets ménagers, assainissement, etc.) des habitants relèvent aujourd'hui des compétences de la Communauté d'Agglomération du Niortais, dont elle assure la gestion de services et d'équipements communautaires.

Les compétences de la Communauté d'agglomération du Niortais se définissent dans le fait de permettre aux 45 communes de la CAN de mener ensemble des projets de développement et d'aménagement du territoire qu'elles n'auraient pas pu développer seules financièrement.

Les moyens de l'Agglomération reposent sur la taxe professionnelle unique (TPU), sur les dotations financières de l'Etat (DGF) et sur l'impôt sur des ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et non bâti...).

Les communes ont transféré à la CAN de manière obligatoire les compétences telles que le développement économique (création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, actions de développement économique); l'aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale, création et

<sup>227</sup> BEHAR, Daniel. Un compromis bancal. *Alternatives économiques*. 11/2015, n°351, p62.

<sup>228</sup> Extrait du Code Général des Collectivités Territoriales, article L5216-1, loi n°99-586 du 12 juillet 1999 art. du Journal Officiel du 13 juillet 1999, inséré par Loi n°2002-276 du 27 février 2002 art. 16 du Journal Officiel du 28 février 2002.

aménagement de zones d'aménagement concerté, organisation des transports urbains et de la mobilité) ; l'équilibre social de l'habitat (programme local de l'habitat, politique du logement, actions et aides financières en faveur du logement social, réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, actions en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti) et la Politique de la ville et cohésion sociale (contrat de ville, dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale). Depuis le 01 décembre 2015, la CAN a pris la compétence «PLU, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale».

D'autres compétences qui concernent l'assainissement ; la protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie) ; les voiries d'intérêt communautaire ; la construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs (lecture publique, sports d'eau, apprentissage et pratique de la musique et de la danse, apprentissage et pratique des arts plastiques, musée Bernard d'Agesci et Donjon), ont été transférées à la CAN.

Les communes ont aussi décidé librement de transférer à la CAN des compétences facultatives qui ne sont pas imposées par la loi, comme le Patrimoine d'intérêt communautaire, l'Enseignement universitaire (formation supérieure, recherche) ; la Création, aménagement et gestion des terrains des Gens du voyage ; Tourisme ; Études sur le développement des énergies renouvelables et le Soutien au CLIC (centre local d'information et de coordination gérontologique) du Bassin de Vie niortais.

### **3.2.2 Les opérateurs partenaires des collectivités**

Les deux principaux «démembrements» de l'Etat chargés de l'exécution des politiques urbaines, de l'habitat et de missions opérationnelles sont l'ANRU et l'ANAH. Quel que soit le rôle des collectivités dans l'impulsion des politiques de requalification urbaine, leur action est conditionnée par leurs appuis. L'ANRU et l'ANAH jouent un rôle clé dans l'exécution et le financement des projets urbains en assurant la cohérence avec les politiques urbaines et de l'habitat définies au niveau national. Ils tirent eux-mêmes en partie leurs financements de circuits financiers pluriels émanant notamment de l'Action Logement et de la Caisse des Dépôts et Consignations, acteurs majeurs du financement de l'action publique urbaine. Nous évoquerons aussi les autres organismes institutionnels publiques qui forment, avec les collectivités, le noyau dur de la gouvernance de projets de renouvellement urbain (ADIL, CAUE, PNR, EPF ...).

#### **L'ANRU, guichet unique de la rénovation urbaine**

L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), a été créé en 2004, et placé sous la tutelle du ministère de la Ville, pour piloter et financer le programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans les quartiers prioritaires.

Il s'agit d'initier des actions d'envergure sur les logements et les équipements publics des quartiers dits «sensibles». S'il n'est plus question de reproduire l'approche table-rase pratiquée dans les années 1960, la réutilisation du terme de «rénovation urbaine» employé à cette période n'est pas fortuite puisque le PNRU a généré, sur la période 2004-2013, pas moins de 250 000 démolitions de logements vétustes au niveau national (lesquelles doivent être compensées par un nombre identique de reconstructions).

Dans un double objectif de rapidité et d'efficacité, l'ANRU centralise les investissements sur le cadre bâti (opérations de démolition/reconstruction prévues dans le cadre du PNRU) et agit comme un guichet unique pour les collectivités locales et les bailleurs désireux d'entreprendre des actions de rénovation. Ce dispositif de mutualisation permet, en cumulant les subventions de l'État et d'autres leviers financiers comme le 1% logement, de lever des fonds complémentaires pour financer les interventions massives envisagées dans le cadre du PNRU (lequel représentait, fin 2010, un

engagement de 40 milliards d'euros financés à 27% par l'ANRU, le reste étant financé par les bailleurs et les collectivités locales). Pour éviter le saupoudrage, ces financements sont réservés à un nombre limité de quartiers prioritaires (dont la liste précise est arrêtée par le conseil d'administration de l'ANRU). Alloués dans le cadre de conventions pluriannuelles (entre l'ANRU, le préfet de département et les collectivités concernées), ces fonds alimentent des «projets urbains» (dotés d'objectifs précis et lisibles et soumis à l'évaluation) dont l'élaboration est confiée à la collectivité locale.

Le PNRU était initialement focalisé sur un peu plus de 200 quartiers «prioritaires» et 342 quartiers dits «supplémentaires» ont été ajoutés en 2006, entraînant un risque de saupoudrage que le plan s'était précisément proposé de combattre.

La grande majorité des actions entreprises dans le cadre du PNRU concerne un bâti dégradé (mais en général relativement récent) et des quartiers plus fragiles. En 2009, l'action de l'ANRU s'est ouverte à la rénovation de centres historiques dégradés et aux quartiers anciens à dominante d'habitat privé dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens (PNRQAD). Ce programme implique une collaboration étroite avec l'ANAH, l'opérateur de l'État pour la réhabilitation de logements privés. Les rôles entre les deux agences nationales se répartissent selon les champs d'expertise et de compétences de chacune, l'ANRU positionnant davantage ses aides sur le recyclage foncier (démolitions, traitement des îlots vacants, reconstructions) et l'ANAH sur la réhabilitation des logements privés.<sup>229</sup>

### **L'ANAH, Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat, acteur central de l'habitat privé**

Le logement privé représente en France les quatre cinquièmes du parc de résidences principales (soit 21 millions d'unités), dont une grande part de logements locatifs (6,3 millions soit plus que le secteur HLM qui en compte 4 millions). Comme déjà évoqué dans notre deuxième partie, du fait de son importance, ce parc concentre une grande part des ménages les plus modestes, lesquels se situent autant du côté des propriétaires occupants que de celui des locataires. Les problématiques liées à la dégradation du logement y sont donc particulièrement sensibles. C'est la raison pour laquelle, en 1971, époque à laquelle émerge en France la politique d'amélioration de l'habitat, l'État a créé l'ANAH. La mission principale de cet établissement public national à caractère administratif est de concourir financièrement à l'amélioration des logements locatifs appartenant à des propriétaires privés, action élargie depuis la loi SRU aux logements occupés par leurs propriétaires.

A ce rôle essentiel de financement, s'ajoute un rôle important d'expertise et d'appui méthodologique auprès des collectivités locales ainsi que de sensibilisation de ces collectivités aux problématiques du logement privé (notamment dans le cadre du PLH). Enfin, l'ANAH assume un rôle de veille et d'observatoire permettant d'améliorer la connaissance du parc privé existant et des besoins en logement à l'échelle nationale, dont nous avons déjà fait référence à plusieurs reprises.

Pour mettre en œuvre ces deux niveaux de missions, l'ANAH est organisée en deux grands départements consacrés respectivement à la programmation des aides sur le territoire (service de la programmation budgétaire) et aux actions d'assistance, d'études et de communication (service des études et prospection). L'agence est dirigée par un conseil d'administration dont le président est nommé par arrêté ministériel. En plus de son président, et afin d'assurer la cohérence des actions de cette agence avec les politiques publiques, le conseil d'administration est composé de quatorze membres : un tiers de représentants de l'État, un tiers d'élus, un tiers de «personnalités qualifiées». Le conseil vote le budget et fixe les modalités d'attribution des subventions.<sup>230</sup>

L'action de l'ANAH est relayée dans les territoires via les préfets de région et de départements qui sont les délégués de l'ANAH dans leurs circonscriptions, secondés par les directions régionales de

---

<sup>229</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>230</sup> Ibid.

l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les DDT qui opèrent la répartition des aides sur le territoire.

Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre aux collectivités locales, les départements et ECPI peuvent assumer la responsabilité de l'octroi des aides, après signature d'une convention avec l'ANAH (50% des aides ont été distribuées par les collectivités en 2009).

Initialement financée par le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), puis à partir de 1988 par une subvention de l'État, l'ANAH est depuis 2009 financée principalement, comme l'ANRU, par Action Logement (anciennement appelé 1% logement). A bien des égards, la mobilisation de ce levier financier pour alimenter l'ANAH est révélateur du contexte actuel de restriction budgétaire qui se traduit parallèlement par une diminution sensible du montant de l'enveloppe allouée à l'agence (500 millions en 2010, 415 millions en 2012). En conséquence, l'ANAH tend aujourd'hui à recentrer son action sur les ménages les plus modestes et sur les situations d'insalubrité, au détriment d'un appui, autrefois plus large, à la réhabilitation. Dans ce cadre, on comprend pourquoi la lutte contre les logements vacants ne constitue pas une de ses actions prioritaires. La prise en compte de la dimension patrimoniale pâtit de cet état de fait, comme en témoigne la suppression récente des subventions exceptionnelles auparavant accordées à la réalisation de travaux d'intérêt architectural (TIA) sur des immeubles situés en zones protégées.<sup>231</sup>

### **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) :**

La DREAL est un service régional de l'Etat, relevant du ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie. Elle pilote et décline, sous l'autorité du préfet de région, les politiques de développement durable de l'Etat dans les champs du logement, de l'environnement et de l'énergie en fonction, notamment, des priorités issues du Grenelle de l'environnement.

Elle intervient également sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département, avec l'appui de ses unités territoriales. Elle exerce ses missions en liaison avec les établissements publics de l'Etat concernés ainsi que les collectivités territoriales, auxquelles elle apporte son soutien technique. Elle promeut la participation des citoyens dans l'élaboration des projets ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire et contribue à l'information, à la formation et à l'éducation des citoyens sur les enjeux du développement durable et à leur sensibilisation aux risques. Ses missions en autres portent sur le pilotage des politiques d'aménagement et de développement durable des territoires telles que la préservation et gestion des ressources, du patrimoine naturel, des sites et des paysages, de la biodiversité ; la prévention des pollutions (air, eau, bruit, déchets...) ; le soutien au développement des écotechnologies ; la gestion et maîtrise de l'énergie ; prévention des risques naturels et technologiques ; urbanisme...

Concernant la politique du logement, la DREAL intervient dans la lutte contre l'habitat indigne et la construction et développement de l'offre.

### **Direction Départementale des Territoires (DDT79) :**

Créées en 2010, ces directions sont des services déconcentrés de l'Etat français, prenant la forme d'une direction départementale interministérielle, placée sous l'autorité du préfet de département, mais dépendant hiérarchiquement des services du Premier ministre.

La DDT met en œuvre les politiques d'aménagement et de développement durables des territoires et en assure la promotion.

Elle a pour mission de veiller au développement et à l'équilibre des territoires (urbains et ruraux) et d'y participer par le biais de la politique agricole, d'urbanisme, de logement, de construction et de transports.

---

<sup>231</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

La DDT des Deux-Sèvres, sous l'autorité du Préfet, en qualité de direction interministérielle de l'État dans le département, assure des missions liées à l'offre du logement et aux fonctions sociales du logement, à l'habitat et à la construction selon les orientations du Grenelle de l'Environnement, instructions des dossiers d'aides à la pierre. Elle intervient aussi dans la politique de la ville pour ce qui concerne son champ d'action, en lien avec la Préfecture, la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations et les autres services de l'État, suivi des projets de rénovation urbaine et financement des opérations pour le compte de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). Elle assure des missions liées à la planification, à la connaissance et l'analyse des territoires, à la représentation de l'État dans les procédures d'urbanisme et à l'instruction des actes d'urbanisme pour le compte de l'État ou des collectivités ; ainsi qu'à l'assistance, au conseil et à l'expertise des projets d'aménagement et d'équipement des collectivités locales s'inscrivant dans le portage des politiques publiques, la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement, de l'accessibilité, de l'énergie, du développement durable.

La DDT apporte conseil et assistance aux collectivités locales dans le montage de projets "habitat" tels que les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ; Participation et financement ; et elle apporte accueil et conseil auprès des propriétaires bailleurs ou occupants pour l'amélioration des logements; attribution des subventions à des propriétaires privés pour des travaux d'amélioration de l'habitat. Elle est garante de la diffusion d'informations techniques, juridiques et générales, notamment par le biais de fiches thématiques réalisées au niveau national.

### CAUE 79 :

Organisme départemental de droit privé (associations loi 1901) issu de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, le CAUE assure une mission de service public dont l'objectif est la promotion et le développement de la qualité architecturale, urbaine et environnementale, à travers des activités de conseil, d'information, de sensibilisation et de formation à ces domaines. Les CAUE regroupent environ 1 300 professionnels (architectes, urbanistes, paysagistes, documentalistes, etc.) travaillant au sein d'équipes pluridisciplinaires. Il en existe 92 répartis dans 95 départements.

Le CAUE est créé à l'initiative des responsables locaux et présidé par un élu local. C'est un organe de concertation entre les acteurs impliqués dans la production et la gestion de l'espace rural et urbain. Centre de ressources, lieu de rencontres, d'échanges et de diffusion culturelle, le CAUE apporte une aide à la décision. L'équipe pluridisciplinaire et les ressources matérielles du CAUE79 permettent d'accompagner les collectivités dans les opérations d'aménagement, de projets urbains, ainsi que dans l'élaboration de leur document d'urbanisme. Elle informe, sensibilise et accompagne les collectivités vers un urbanisme durable.

Ces missions ont été renforcées suite à l'adoption de la LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et le seront encore vraisemblablement avec le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.<sup>232</sup>

Ces associations rencontrent des problèmes de financement depuis que les Départements sont contraints de revoir leurs dotations : le CAUE doit envisager une diversification de son financement et a acté la possibilité de conventionner avec les intercommunalités. Ces conventions de partenariat portent sur tous les domaines de compétence du CAUE, en étroite liaison avec les politiques territoriales. Les collectivités (communes ou structures intercommunales) et le Département, par le biais de la Taxe d'aménagement, y participent à la même hauteur. Les nouvelles actions permettront de cibler au plus juste les interventions du CAUE et d'utiliser au mieux toutes ses compétences.

---

<sup>232</sup> Rapport d'activités. CONSEIL D'ARCHITECTURE D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT DES DEUX-SÈVRES, 2014, 36p.

### **Etablissement Public Foncier de Poitou-Charentes**

Les EPF locaux (EPFL) sont des instruments fonciers rattachés aux collectivités territoriales et institués par la loi d'orientation sur la ville (LOV) du 13 juillet 1991. La loi SRU (2000) a par la suite dynamisé les EPF en élargissant leur composition et en ouvrant leur champ d'intervention ; on dénombre aujourd'hui en France une quinzaine d'EPFL.

Etablissement Public de l'Etat (EPIC), créé par décret en 2008, l'établissement public foncier de Poitou-Charentes a une mission de portage foncier pour le compte des collectivités.

En accord avec les collectivités locales, il acquiert donc des terrains (bâti et non bâti) qu'il porte, gère, remet en état, et rétrocède aux collectivités lorsque celles-ci sont prêtes à lancer leur projet (recyclage foncier). Le portage foncier se fait par acquisition amiable, préemption ou expropriation, et par cessions.

Le renouvellement urbain est une priorité majeure d'intervention des EPFL.

«L'objectif est de développer une mutation urbaine intégrant pleinement l'urgence du développement durable réel du territoire, à travers le recyclage urbain»<sup>233</sup>

C'est une priorité d'action majeure de l'EPF, notamment dans les centres-bourgs, qui se matérialise sous différentes formes : la reconquête urbaine de dents creuses, de territoires en friches, la réhabilitation de tissus urbains anciens en voie de dégradation, l'intégration urbaine de territoires en voie d'exclusion et de relégation... Cette action contribue aussi à rendre opérationnels les politiques locales de développement (PLU, PLH, SCOT...). Grâce à un travail d'études et de diagnostic foncier en amont, l'EPF cible les îlots anciens dégradés et les friches à réhabiliter en cœur urbain. Au-delà de la production de logements, notamment abordables, il s'attache à favoriser la réimplantation de commerces et services dans des secteurs trop souvent délaissés au profit des zones d'activités en périphérie. En collaboration avec des partenaires publics et privés (bureaux d'études), l'EPF établit les diagnostics stratégiques et les études de potentiel permettant la meilleure connaissance possible des sites et du marché. «L'objectif général est de revaloriser le foncier commercial en cœur de bourg, indispensable à la redynamisation des centralités.»<sup>234</sup>

### **Parc Naturel Régional du Marais Poitevin :**

Les parcs naturels régionaux ont été créés par décret le 1<sup>er</sup> mars 1967, afin de protéger et mettre en valeur les espaces ruraux habités.

Ils ont «vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux.»<sup>235</sup>

Le Parc Naturel Régional du Marais Poitevin œuvre pour la sauvegarde, la restauration et la valorisation du Marais poitevin, dans une dynamique de développement durable.

Le Marais poitevin constitue un ensemble d'une grande richesse écologique, à la fois par la diversité des milieux qui le composent et surtout par ses spécificités de "zone humide".

Les zones humides en France sont relativement rares par rapport aux autres milieux (moins de 5% du territoire national) et présentent un intérêt patrimonial, paysager et écologique.

L'espace correspondant à la zone humide proprement dit est très peuplé : près de 100 000 habitants y vivent (sans compter Niort). Entouré par quatre agglomérations - Niort, La Rochelle, Fontenay-le-Comte et Luçon - le territoire rural du Marais est de plus en plus marqué par cette proximité et par les phénomènes de péri-urbanisation autour des villes de Niort et de La Rochelle.

Espace écologique fragile, soumis à tiraillements entre évolutions de l'agriculture et préservation de l'environnement, le Marais poitevin a perdu son label de parc naturel régional en 1997, suite à la

---

<sup>233</sup> *Rencontres régionales de l'aménagement 17 septembre 2015*, Les actions de l'EPF Poitou-Charentes en matière de réinvestissement des villes et des bourgs.

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> Art L333-1 du Code de l'Environnement

dégradation de ses paysages et de son patrimoine naturel : trop de surfaces de prairies humides avaient été mises en cultures.

Il est redevenu parc naturel régional en mai 2014, après un long et patient travail de soutien au territoire du Syndicat mixte du Parc interrégional du Marais Poitevin, pour une durée de douze ans. Il couvre 93 communes, dont Niort, sur la totalité de leur territoire.

L'organisme de gestion du Parc naturel régional du Marais poitevin est un Syndicat mixte (créé en 1979). Il est constitué par les deux régions Aquitaine Limousin Poitou-Charentes et Pays de la Loire ; les trois départements de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée ; les 93 communes adhérentes ; les EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale), chacun pour leurs compétences, à leur demande, parmi ceux situés en partie ou en totalité dans le périmètre défini par décret ministériel de classement ; et les Chambres d'agriculture de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée

Il est responsable de la mise en œuvre du projet de territoire, consigné dans une Charte.

Les missions des Parcs naturels régionaux de France sont régies par les Articles L 333-1 et R 333-1 du Code de l'Environnement.

La Charte de Parc naturel régional consigne pour 12 ans les enjeux et orientations prioritaires du Parc, tels que décidés par les collectivités signataires à l'issue d'un vaste processus de consultation.

Elle constitue un grand projet de territoire visant à soutenir le développement durable du Marais poitevin, profitable à l'ensemble de ses habitants et de ses visiteurs.

État, collectivités, chambres consulaires, syndicats de marais et leurs groupements, offices de tourisme, centres socioculturels, associations, habitants... tous les acteurs du Marais sont associés à la bonne mise en œuvre de la Charte, en fonction de leurs compétences respectives.

Dans une dynamique proactive de développement durable, le Syndicat mixte développe des projets en maîtrise d'ouvrage dès lors que ces projets participent de la mise en œuvre des orientations et des mesures de la Charte, et qu'ils ne relèvent pas d'un domaine de compétence réservé à l'un des acteurs du territoire. Il intervient dans les champs circonscrits par la Charte, en faveur de projets exemplaires, expérimentaux, innovants ou d'intérêt collectif.

Sur sollicitation des collectivités, en particulier des communes, et de porteurs de projets privés, le Parc apporte ses conseils pour développer les projets. Il fait valoir ses savoir-faire pour les faire aboutir, dans une perspective de durabilité.<sup>236</sup>

Sa mission est de promouvoir un aménagement du territoire cohérent et durable, où cadre et qualité de vie vont de pair. Le Parc naturel régional du Marais poitevin met en œuvre une politique de gestion, de préservation et de mise en valeur des paysages et du patrimoine architectural.

Le Parc a un rôle de Promotion des activités économiques en s'appuyant sur la valorisation de son environnement : Il soutient un développement économique fondé sur une agriculture et un tourisme durables, qui valorise les ressources locales et identitaires.

L'équipe « technique » du Parc, composée d'une architecte, d'une paysagiste et 2 chargées de missions accompagne les collectivités dans la mise en place ou la révision de leurs documents d'urbanisme, dans le portage et la mise en place d'une Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP), dans leurs actions en faveur de la transition énergétique ou encore dans leurs aménagements paysagers et urbains, leurs opérations d'embellissement des entrées et cœurs de villages, leurs travaux de reconquête du patrimoine lié à l'eau...

Le Parc naturel régional du Marais poitevin c'est 197 221 hectares et 196 111 habitants, répartis sur 93 communes, aux confins de deux régions (Pays de la Loire et Poitou-Charentes) et de trois départements (Vendée, Charente-Maritime, Deux- Sèvres), visité par 1,4 million de visiteurs/an.

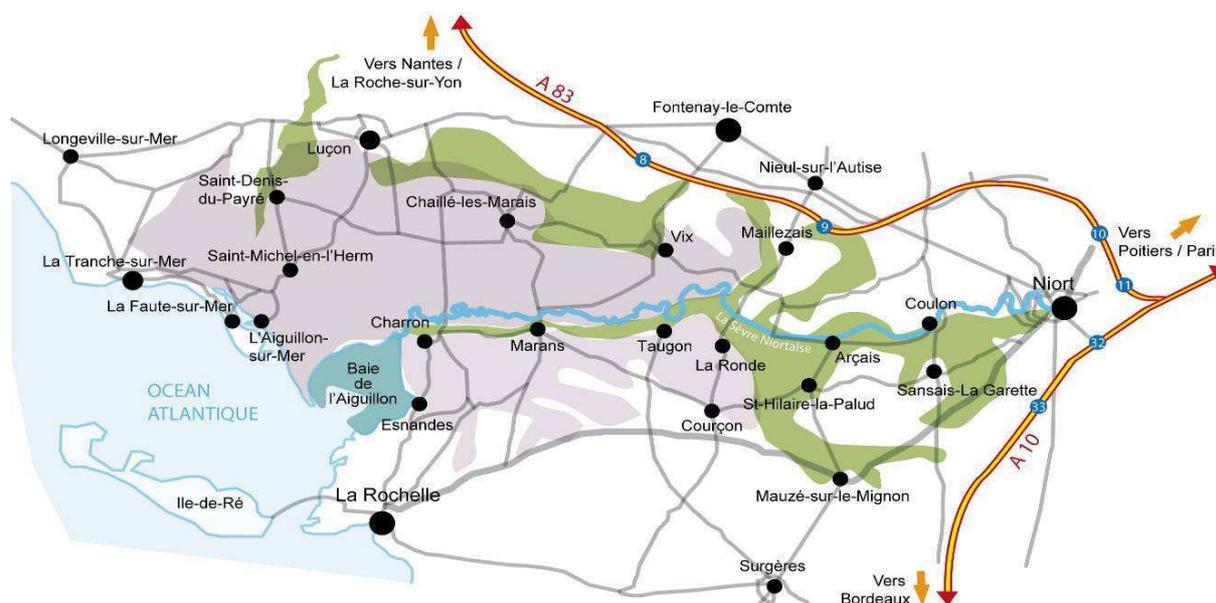
Depuis 2010, au coeur de « la Venise verte », un ensemble de 18 553 hectares de marais mouillés, répartis sur 24 communes, est classé GRAND SITE DE FRANCE. Afin de développer les retombées

---

<sup>236</sup> Site Internet de Parc Naturel Régional du Marais Poitevin- [www.pnr.parc-marais-poitevin.fr](http://www.pnr.parc-marais-poitevin.fr)

économiques touristiques et d'inciter les visiteurs à séjourner plus longuement dans le Marais et sur différents sites, le Parc contribue à des actions d'amélioration de l'accueil des visiteurs et de reconquête du patrimoine : valorisation de plusieurs milliers d'hectares de prairies, plantation de dizaines de kilomètres d'alignements de frênes, curage de canaux et de fossés, restauration de places de village, de ports, de quais, de cales et de passerelles, d'aires d'accueil connectées aux itinéraires cyclables...<sup>237</sup>

**Figure 29 : plan du Parc Naturel du Marais Poitevin**



(Source : Site Internet «meridianes Geo»)

### **Agence Départementale pour l'Information sur le Logement**

L'Agence Départementale d'Information sur le Logement est une association sans but lucratif, régie par la loi de 1901, dont la création résulte d'une initiative locale, la décision du Conseil Départemental est nécessaire à sa création. L'ADIL des Deux-Sèvres existe depuis 1994.

Elle dépend d'un réseau : ANIL (Agence Nationale pour l'Information sur le Logement), chargé de l'animation et du développement des 76 ADIL de France.

L'ADIL propose au public un conseil juridique, financier et fiscal personnalisé. Elle informe tout public sur ses droits et obligations, sur les différentes solutions qui s'offrent à lui en matière de logement et d'habitat. L'ADIL 79 a ouvert un Espace Info Energie afin de proposer des conseils techniques dans les domaines suivants : développement durable, économie d'énergie,....

L'ADIL est aussi un interlocuteur privilégié des collectivités locales (assistance au service d'urbanisme, OPAH, étude de baux communaux, appui juridique...) dans la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat et du logement. L'ADIL fait office d'observatoire de la demande et des pratiques en matière de logement.

<sup>237</sup> Site Internet de Parc Naturel Régional du Marais Poitevin- [www.pnr.parc-marais-poitevin.fr](http://www.pnr.parc-marais-poitevin.fr)

### 3.2.3 Les opérateurs de financement de la requalification urbaine

Cette section détaille le fonctionnement des deux principaux organismes financeurs de l'action publique urbaine, qui alimentent notamment les budgets de l'ANRU et de l'ANAH : l'Action Logement et la Caisse des Dépôts et Consignations.

#### Le réseau Action Logement

L'Action Logement, plus connue sous son ancienne dénomination de «1% logement» est un dispositif qui a été officialisé par la loi du 11 juillet 1953 portant «redressement économique et financier, et qui pose le principe d'une participation des employeurs à la construction de logement» (article 7), pour obliger les entreprises françaises à investir dans le secteur du logement ; sa dénomination originale est d'ailleurs «participation des employeurs à l'effort de construction» (PEEC). Les entreprises privées jouent un rôle clé dans le processus du logement des classes populaires. Loin d'être issue d'une politique volontariste de protection sociale, l'implication des patrons dans la promotion immobilière apparaît d'abord comme la réponse à un besoin économique.<sup>238</sup>

Il s'agit d'une contribution obligatoire initiale de 1%, réduite depuis 1992 à 0,45%, de la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés, prélevée pour l'essentiel par des organismes collecteurs au statut associatif (loi 1901), les comités interprofessionnels du logement (CIL). A l'origine, cette participation des employeurs était entièrement dédiée au financement du logement des salariés, soit sous forme de prêts à taux faible pour l'acquisition ou l'amélioration de leur logement, soit, en contrepartie de droits de réservation locative, de prêts ou de subventions aux bailleurs sociaux pour financer la construction ou la réhabilitation de logements.<sup>239</sup>

A partir de 1977, dans le cadre de la réforme du financement du logement, ces ressources ont été réorientées, à travers différents prélèvements de l'État, pour contribuer au financement de la politique nationale du logement. Par la suite, en 1997, est amorcé un profond mouvement de modernisation du «1% logement», avec la création de l'UESL (Union d'économie sociale pour le logement, instance regroupant les collecteurs) et la mise en place d'une politique conventionnelle entre l'État et les partenaires sociaux. De nouvelles aides sont créées et leur champ d'action est élargi à un plus grand nombre de bénéficiaires. Par convention avec l'UESL en 2001, l'État leur attribue le principe du financement de la politique du renouvellement urbain, assuré par la création d'une société foncière financée par le «1% logement» à hauteur de 1 milliard d'euros par an. Gérée par les bailleurs sociaux, l'Association Foncière Logement (AFL) a pour mission d'investir dans la production de logements pour les salariés des entreprises assujetties, tout en contribuant aux objectifs de mixité sociale (production de logements sociaux dans les quartiers où l'offre est la plus tendue, de logements libres dans quartiers concernés par le renouvellement urbain).

La politique du renouvellement urbain est aussi assurée par le versement de contributions directes du «1% logement» à hauteur de 457 millions d'euros. En 2004, cette somme est redirigée pour alimenter le budget de l'ANRU, devenue le guichet unique de la rénovation urbaine.<sup>240</sup>

Le dispositif actuel est issu d'une réforme d'importance avec la loi Molle du 25 mars 2009 (loi de mobilisation pour le logement) qui en modifie le nom (de «1% logement» à «Action Logement») mais aussi profondément le mode de gouvernance.

En effet, il est mis fin à la politique conventionnelle entre l'État et l'UESL et une recentralisation vigoureuse du dispositif est entreprise. La traduction la plus évidente est la fixation des enveloppes d'Action Logement par décret, et la fusion progressive des CIL, qui voient leur effectif passer de plus d'une centaine à une vingtaine aujourd'hui (23 à fin 2012). La loi Molle soumet par ailleurs les acteurs de la PEEC à des fonctions beaucoup plus importantes en reportant sur Action Logement la

<sup>238</sup> FROUARD, Hélène. *Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain*. Revue française des affaires sociales n° 3, 2005, p. 55-76

<sup>239</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

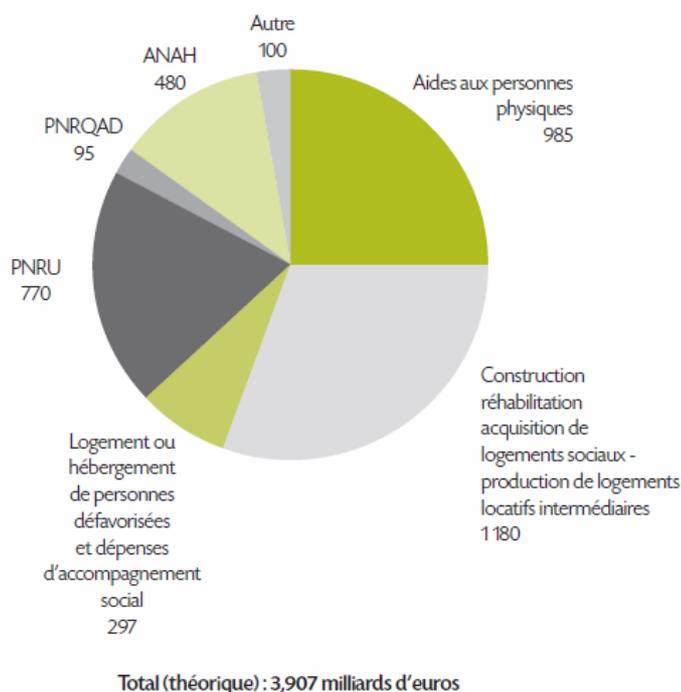
<sup>240</sup> Ibid.

part qui incombait jusque-là à l'État dans le financement de l'ANRU et de l'ANAH. Ces ponctions opérées par l'État au profit du financement de l'ANAH et de l'ANRU font peser un risque quant à la pérennité financière du dispositif. Elles ont en effet pour conséquence de diminuer le volume des prêts accordés et donc, naturellement, celui des retours de prêts. Or, ce sont précisément ces derniers qui, jusqu'à présent, permettaient d'alimenter en permanence le dispositif : en 2009, les retours de prêts représentaient plus de 3 milliards d'euros, contre 1,5 milliard aujourd'hui.

Depuis les réformes de 2009, les prélèvements de l'État pour le financement de l'ANRU et de l'ANAH ont été multipliés par trois pour atteindre près de 1,3 milliard d'euros qu' Action Logement transfère chaque année aux deux agences. En conséquence, le budget d'Action Logement, connaît depuis cette date, une baisse régulière. Alors qu'il s'élevait encore à plus de 4 milliards d'euros (dont près de 2,6 milliards d'euros de retour de prêts), elle n'atteignait que près de 3,5 milliards en 2011 (dont 2 milliards de retours de prêts).

Pour faire face à la demande en logements sociaux, il est alors prévu qu'Action Logement emprunte, à partir de 2013, un milliard d'euros par an pendant trois ans, auprès de la CDC, dans l'objectif d'augmenter de façon significative ses prêts à long terme aux organismes HLM.<sup>241</sup>

**Figure 30 : Affectation des ressources d'Action Logement en 2011 (enveloppes minimales en millions d'euros) :**



Source : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>

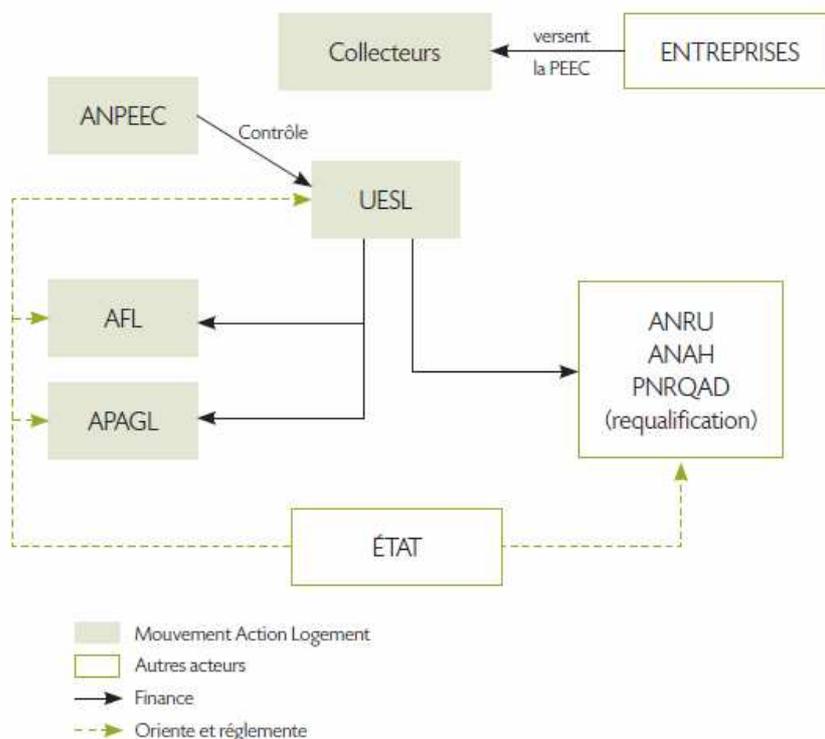
Les acteurs du dispositif sont donc :

- les CIL (comités interprofessionnels du logement), organismes chargés de la collecte de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) ;
- l'UESL (Union d'économie sociale pour le logement) qui les fédère et les coordonne ;
- l'Association foncière logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) ;
- un organe de contrôle, l'Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (ANPEEC).

L'architecture actuelle du système d'Action Logement est résumée par la figure ci-dessous.

<sup>241</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

**Figure 31 : Les acteurs de la PEEC et l'architecture du dispositif.**



Source : ANPEEC, Rapport annuel statistique et financier, exercice 2009.

### **La Caisse des dépôts et consignations (CDC) : banquier du logement social et du renouvellement urbain**

Institution financière publique, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est un acteur incontournable du financement de l'action publique urbaine. Créée au début du 19<sup>e</sup> siècle (1816), la CDC a pour mission première de gérer les fonds d'épargne de l'ensemble des citoyens, en mobilisant cette manne financière, dont la spécificité est d'être particulièrement stable et à long terme, pour appuyer les politiques publiques de l'Etat. Pour mettre en oeuvre cette mission de confiance, la CDC s'est vue dotée, dès sa création, d'un statut juridique exceptionnel lui conférant une personnalité juridique distincte de l'Etat, tout en la plaçant sous la surveillance et la garantie du Parlement (d'où le statut ambivalent de la CDC, entre indépendance et dépendance vis-à-vis du gouvernement, entre l'Etat et les citoyens).<sup>242</sup>

Indépendamment de l'extension de ses activités (y compris dans les champs concurrentiels), la CDC conserve, au coeur de ses attributions, un certain nombre de missions d'intérêt général, notamment en matière de financement du logement social et de la politique de la Ville, dont elle demeure le premier financeur national.

Les fonds du livret A, partiellement centralisés à la CDC, permettent de financer des prêts à taux bonifiés et à des conditions de durée exceptionnelle (jusqu'à 60 ans) pour la construction, l'acquisition et la réhabilitation de logements locatifs sociaux. Ces financements s'inscrivent en complémentarité des contributions de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction). En 2015, les prêts de la CDC aux opérateurs de logement social (y compris financement de la politique de la Ville), ont atteint un montant d'environ 17,2 milliards d'euros, permettant sur l'année le financement de 134 000 nouveaux logements sociaux et la réhabilitation de 311 000

<sup>242</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

autres. Un logement sur trois construit en France est un logement social financé par la Caisse des Dépôts.<sup>243</sup>

Dans le cadre du financement de la politique de la Ville, la CDC a mis en place divers outils financiers adaptés à la nature et aux types de projets urbains, parmi lesquels les prêts renouvellement urbain (PRU) pour les projets de rénovation urbaine, dont l'objectif est une transformation «en profondeur des quartiers touchés par la dégradation et la marginalisation» et qui se déclinent en deux catégories selon qu'il s'agisse de construction ou de travaux importants subventionnés par l'ANRU. Ils permettent le financement de la construction ou de l'amélioration de logements sociaux suite à une opération de démolition, mais aussi les opérations de requalification d'habitat privé (lutte contre l'habitat indigne) la réalisation d'équipement, d'aménagement urbain et de requalification économique. La CDC a mis aussi en place les prêts projets urbains (PPU), plus orientés sur les projets de revalorisation urbaine sociale et économique des quartiers en difficultés pour autant qu'ils soient inscrits dans les géographies prioritaires de la politique de la Ville. Ces prêts permettent le financement d'investissements à vocation économique, des équipements de proximité, des travaux d'infrastructures et d'aménagement ainsi que du portage foncier.

Les bénéficiaires des PRU et des PPU sont, outre les organismes de logement social, des Sociétés d'Economie Mixte, des collectivités locales mais aussi des organismes privés.

La participation de la CDC (sur ses fonds propres) à la politique de la Ville fait l'objet d'une convention signée avec l'Etat qui prévoit des investissements sur une période de 5 ans, répartis entre des investissements divers et d'ingénierie, la poursuite de l'accompagnement de l'ANRU, ainsi qu'à son fonctionnement.<sup>244</sup>

### 3.2.4 Les organismes agréés de type SOLIHA

Le mouvement SOLIHA est le premier réseau national spécialisé dans l'amélioration de l'habitat et l'accompagnement social, issu de la fusion entre le mouvement PACT et HABITAT&DEVELOPPEMENT en Mai 2015. Il est composé de 197 associations et organismes implantés dans chaque département. Créé dans les années 1940 dans le cadre d'une initiative citoyenne de lutte contre les taudis, le mouvement PACT (Programmes d'Action Contre les Taudis) donne naissance, à partir de 1967, dans le sillage des premières OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat), aux associations de restauration immobilière (ARIM).

Dans un contexte où l'initiative privée est considérée, dans les années 1970, comme le levier de cette nouvelle politique (qui se veut davantage incitative qu'autoritaire), les PACT-ARIM sont incorporées au cadre institutionnel des OPAH. Elles assurent une triple fonction de conseil aux élus locaux, de soutien des acteurs privés de la réhabilitation (aide aux propriétaires, commerçants, acteurs économiques des quartiers, pour les démarches administratives et techniques...) et, enfin, d'accompagnement social des habitants. Du début des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, la structure s'est progressivement professionnalisée, accumulant au cours du temps un important savoir-faire en matière de réhabilitation des quartiers anciens défavorisés et d'ingénierie sociale.<sup>245</sup>

SOLIHA possède donc aujourd'hui un large champ d'activités, allant du suivi-animation d'OPAH ou de plans de sauvegarde, d'études et de diagnostic liées aux dispositifs publics d'amélioration de l'habitat, à l'accompagnement social dans le cadre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) qui peuvent leur être confiées par des collectivités.

Acteur traditionnel de la réhabilitation et fruit d'une spécificité française qui confère à cet acteur associatif une fonction précise et une reconnaissance dans les dispositifs institutionnels, le mouvement SOLIHA subit toutefois aujourd'hui une concurrence de plus en plus vive de la part du secteur privé (bureaux d'études spécialisés dans le champ de l'ingénierie sociale dont l'émergence a été rendue possible par l'obligation des procédures d'appel d'offre, tel URBANIS qui intervient pour

---

<sup>243</sup> Données issues de la Conférence de presse du mardi 31 mai 2016, Caisse des Dépôts et Consignations, 8p.

<sup>244</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>245</sup> Ibid.

la Ville de Niort dans le suivi-animation de l'OPAH-Ru). Cette concurrence l'oblige à diversifier encore leurs activités et, de manière paradoxale, à se retirer progressivement de leur activité traditionnelle que constitue le suivi-animation d'OPAH, activité au coeur de leur mission de service public, mais souvent peu rentable dans des conditions concurrentielles.<sup>246</sup>

### 3.2.5 Les promoteurs immobiliers (ou opérateurs privés de l'immobilier)

Est considérée comme promoteur, toute personne qui entreprend la construction d'un immeuble ou d'importants travaux de rénovation à des fins de vente ou de location à bail.

Le paysage français des promoteurs immobiliers privés est marqué par une forte concentration du marché entre les mains d'un petit nombre de grands promoteurs. Ainsi, si les petites structures dominent numériquement (les entreprises de moins de dix salariés représentent près de 70% des 820 promoteurs recensés en 2007), les dix principales concentrent plus du tiers des mises en chantier et des ventes de logements de la profession.<sup>247</sup>

Ces grands promoteurs immobiliers, pour certains cotés en bourse (Nexity, Icade) et pour la plupart adossés à des grands groupes (notamment dans la construction et le secteur bancaire), sont capables de déployer des stratégies d'investissement et de spéculation de grande ampleur et, donc, d'agir avec force dans la production de l'espace urbain. Ainsi ces promoteurs constituent-ils aujourd'hui des acteurs clés de la régénération urbaine à travers leur engagement dans des projets d'envergure, souvent menés en partenariat avec les acteurs publics qui les portent. Ils occupent une fonction économique clé d'intermédiaire, leur rôle étant d'assurer la transformation d'un capital en un bien immobilier tout en couvrant les risques financiers.

La production destinée à la vente des promoteurs immobiliers privés, principalement composée d'appartements en immeubles collectifs, s'est développée au cours des dernières décennies sous l'influence des mécanismes d'encouragement à l'investissement locatif. Echappant souvent à l'initiative des collectivités territoriales, cette production joue pourtant un rôle important pour la constitution du parc privé de demain dans les territoires. Indispensable à la maîtrise de l'urbanisation, l'activité de la promotion immobilière reste cependant très soumise à la conjoncture et aux évolutions des dispositifs nationaux d'aides au logement. Les modifications de ces déterminants peuvent conduire à des variations brutales du rythme de la construction et mettre ainsi en péril la mise en oeuvre des politiques urbaines. Elles peuvent aussi conduire à la mise sur le marché de produits immobiliers inadaptés à la demande locale et constituer à ce titre un risque de déséquilibre du marché et d'une dévalorisation d'une partie de l'offre privée.<sup>248</sup>

Le développement des échanges et des partenariats entre les collectivités et les opérateurs privés de l'immobilier (promoteurs, aménageurs lotisseurs, constructeurs de maisons individuelles...) apparaît comme une condition essentielle à la mise en place et à l'amélioration des politiques de l'urbanisme et de l'habitat.

### 3.2.6 Les acteurs dans la lutte contre l'habitat indigne:

#### Fondation Abbé Pierre :

La fondation Abbé Pierre agit pour et sur l'habitat en réhabilitant des logements dégradés et insalubres, en remettant en état des biens immobiliers qui lui sont légués ou donnés et en finançant la construction de logements durables et économes en charges. Dans son nouveau programme «SOS Taudis», elle renforce son soutien aux propriétaires occupants les plus en difficulté pour les aider à

---

<sup>246</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

réaliser des travaux dans leur logement. Dans ce cadre, elle peut apporter une subvention en complément des aides financières publiques existantes et prêts travaux existants (subventions de l'ANAH, des collectivités locales, des caisses de retraite, etc.). Les projets peuvent concerner des travaux de sortie d'insalubrité, des travaux d'amélioration de l'habitat, ou des travaux de lutte contre la précarité énergétique. La demande de subvention est soumise par l'opérateur qui est en charge du projet de travaux, et la subvention lui est versée, au bénéfice des occupants.

La fondation Abbé Pierre travaille avec tout un réseau associatif tel que la FAPIL (réseau d'associations, unions d'économie sociale et sociétés coopératives d'intérêt collectif travaillant en faveur de l'accès et du maintien dans le logement de personnes en difficulté), les compagnons bâtisseurs (mouvement associatif d'éducation populaire qui intervient entre autre pour l'amélioration de l'habitat au travers de chantiers d'auto-réhabilitation accompagnée (ARA) et d'auto-construction accompagnée) ou Emmaüs.

Depuis 2008, le droit au logement opposable (DALO) est mis en oeuvre. Les ménages peuvent déposer un recours devant une commission statuant sur la demande et pouvant aboutir à la désignation d'un logement dans le parc social ou une structure d'hébergement. Depuis la mise en place de cette procédure, plus de 460 000 ménages ont déposé un recours. Parmi eux, près de 170 000 ont reçu un avis favorable de la commission, ces ménages devant alors être relogés (logement ou hébergement) dans un délai de 6 mois. Seulement 60% de ces ménages sont relogés au 31 décembre 2013.<sup>249</sup>

### **Agence Régionale de Santé Poitou-Charentes – Site de Niort**

L'Agence Régionale de Santé intervient dans le cadre de la prévention et traitement de l'habitat indigne, par l'intermédiaire du service Vigilances et Sécurité de l'Environnement et des Milieux.

Ses missions consistent à l'instruction des dossiers d'insalubrité au titre du Code de la Santé Publique (CSP), l'information et soutien aux maires pour l'instruction des dossiers relevant du Règlement Sanitaire Départemental (RSD), la réalisation d'enquêtes environnementales en cas d'intoxication au CO, en cas de saturnisme, de légionellose, ou encore à l'information des professionnels et du public sur les risques sanitaires liés à l'habitat (amiante, radon, légionelles, CO, plomb...).

Sur le territoire Niortais, une démarche expérimentale est en cours, pilotée par l'ARS et la DDT79. Elle porte sur des actions de repérage et de lutte contre l'habitat indigne. Un bureau d'étude a été missionné pour travailler sur 6 communes partenaires de la démarche, entre 2013 et 2015, et sur 5 autres communes depuis mi-2015.

### **3.3 Outils et dispositifs existants pour réhabiliter le parc privé ancien :**

Il s'agit dans cette partie de faire un tour d'horizon, non exhaustif, de l'ensemble des dispositions légales, réglementaires, opérationnelles et financières sur lesquelles vont pouvoir s'appuyer les pouvoirs publics (l'Etat comme les collectivités) pour mettre en oeuvre une politique de réhabilitation du patrimoine bâti privé (occupé ou vacant), en permettant d'engager une action concrète sur le bâti ou sur son environnement, et ainsi impulser une dynamique de revalorisation.

Si depuis 2006 (loi portant Engagement national pour le logement), la possibilité est donnée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale, d'appliquer la taxe d'habitation sur les logements vacants ; il existe, depuis plus de trente ans, deux outils incontournables pour lutter, entre autre, contre la vacance des logements : l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) et le programme d'intérêt général (PIG).

---

<sup>249</sup> Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014

Nous aborderons donc, dans cette partie, les outils de nature incitative tels qu'OPAH et PIG, et des outils de nature coercitive type ORI, ainsi que des outils permettant à la puissance publique d'engager des actions plus lourdes relevant de l'aménagement immobilier et foncier.

Nous évoquerons aussi quelques dispositifs de substitution et autres outils d'éviction, plus ou moins coercitifs, tels que le bail à réhabilitation, le droit de préemption urbain, régime des biens en état d'abandon manifeste, régime des biens vacants sans maître, procédure pour les édifices menaçant de ruine, programme de résorption de l'habitat insalubre, etc.

Ceci ne se fera qu'après un rappel des outils de programmation qu'ont à disposition les collectivités, en termes d'habitat, à savoir le PLU et le PLH.

### **3.3.1 Les outils réglementaires et législatifs :**

Le SCOT, schéma de cohérence territoriale, définit un projet à l'échelle du territoire métropolitain (plusieurs communes ou groupement de communes) et participe à la politique locale de l'habitat.

Sur un périmètre plus large que celui d'un EPCI, le SCOT, par son projet d'aménagement et de développement durables (PADD), fixe les objectifs en matière de politique publique du logement et de lutte contre l'étalement urbain. Son document d'orientation et d'objectifs (DOO) précise : «1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ; 2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé.» (article L. 141-12 du code de l'urbanisme).

Les PLU et les PLH doivent être compatibles avec le DOO.

Des directives territoriales d'aménagement (DTA) peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière de logement. Mais seules celles qui ont été approuvées avant le 13 juillet 2010 sont opposables aux SCOT par un lien de compatibilité.

Quant aux plans départementaux de l'habitat (PDH), institués par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, ils doivent assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département. Ils ne sont pas opposables aux PLH, ni a fortiori aux PLU.

#### **a. Le Plan Local de l'Habitat (PLH) :**

Le plan local de l'habitat (PLH) n'est pas un document d'urbanisme. D'ailleurs, il est régi par le code de la construction et de l'habitation tandis que les documents d'urbanisme sont régis par le code de l'urbanisme. Il constitue le principal outil de définition et de mise en oeuvre de la politique du logement au niveau local. Document cadre d'une durée de cinq ans minimum, il détermine et programme les investissements et les actions visant à répondre aux besoins en logement et à réduire les déséquilibres constatés à l'échelle de l'intercommunalité.

La «loi d'orientation pour la ville» (LOV) du 13 juillet 1991 a fait du PLH un instrument prospectif de cohérence incité à l'échelle intercommunale. Doté d'une procédure, il devient l'instrument privilégié de la mise en oeuvre des principes de mixité et de diversité de l'habitat qu'elle introduit dans l'urbanisme et de réponse à une obligation d'un quota de 20% de logement sociaux qu'elle impose à certaines communes. Il doit être assorti d'un programme d'actions immobilières et foncières.

La loi du 12 juillet 1999 «relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité» fait du PLH une compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

La «loi Solidarité et Renouvellement Urbain» du 13 décembre 2000 a renforcé la place du PLH dans l'ordonnement juridique de l'urbanisme par une obligation de compatibilité avec le SCOT assortie d'une obligation de compatibilité des PLU et des cartes communales avec le PLH.

La loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 consolide le glissement vers le niveau intercommunal de la responsabilité du PLH. Elle oblige toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune

de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à se doter d'un programme local de l'habitat, lequel doit être adopté dans les trois ans qui suivent la publication de la loi.

Avec la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions du 25 mars 2009, le programme d'actions du PLH doit indiquer l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et les moyens fonciers mis en œuvre et être détaillé par commune ou secteur géographique.<sup>250</sup>

À la suite de la loi Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, le PLU intercommunal devient le principe et le PLU communal l'exception. Il doit désormais couvrir l'intégralité du territoire intercommunal et tient lieu de PLH et de plan de déplacements urbains (PDU) si l'intercommunalité est, pour ce dernier, également autorité organisatrice de transports urbains (AOTU).

À défaut de faire une obligation de cette intégration, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 en favorise la démarche par l'intercommunalisation de principe des PLU, sauf opposition d'une minorité de blocage de certaines communes. La fusion PLU/PLH/PDU en un PLUIHD est facilitée mais elle demeure facultative.

Le PLH est donc devenu, au fil des lois, un document de programmation de la politique locale de l'habitat pour 6 ans et tient un rôle majeur dans la déclinaison locale des objectifs de répartition équilibrée des logements sociaux. Elaboré par les EPCI, sa mise en œuvre passe inévitablement par son articulation avec le document d'urbanisme opérationnel, à savoir le PLU.

Le PLH a donc un rôle majeur dans la déclinaison locale de la répartition équilibrée du logement social, rôle toujours fortement encadré par la loi. Les objectifs du PLH sont partagés et validés avec les bailleurs, le consensus trouvé sur les objectifs est en fonction de la capacité des bailleurs. Le PLH n'engage pas les bailleurs comme un contrat de Ville dans le cadre de la politique de la Ville par exemple.

Il agit aussi sur la maîtrise de l'urbanisation, en particulier celle moins génératrice de déplacement automobile. Sur le cas du territoire Niortais, il vise à contribuer à la «réduction de la consommation foncière et au ralentissement d'une périurbanisation éloignée», en fixant la majorité du nombre de logements à produire sur Niort et dans les communes de la zone centre de l'agglomération. Les objectifs sur la zone Centre et Niort, représentent 68% des logements.

Cependant, bien qu'étant un instrument prospectif et pré-opérationnel, le PLH n'a aucune force contraignante sur le logement privé, le marché de l'immobilier ou sur les communes, son seul pouvoir réside dans l'incitation.

La planification de l'Habitat passe par la traduction des objectifs du PLH dans les documents d'urbanisme (PLU ou PLUi) en matière de production de logements et de foncier.

### **b. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU, PLUi):**

Les plans locaux de l'urbanisme se veulent davantage opérationnels en matière d'habitat. Quelques étapes le rappellent.<sup>251</sup>

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui, dans le sillage de la refonte des documents d'urbanisme qu'elle institue (passage du POS au PLU), perfectionne l'article L. 123-1 5 7° : le PLU peut «identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection».

---

<sup>250</sup> GOZE, Maurice. *Le Programme Local de l'habitat (PLH) et le Plan départemental de l'habitat (PDH)*, Fiche CEREMA, 2014.

<sup>251</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

Le PLU expose donc un diagnostic, exprime des besoins répertoriés notamment en matière d'équilibre social de l'habitat, présente un projet d'aménagement et de développement durables, fixe les règles générales et servitudes d'utilisation des sols, notamment pour réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements.

La loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat crée les PLU intercommunaux.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet, dans le règlement, de délimiter, sous la forme de servitudes de mixité sociale, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe.

La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, affine l'architecture du PLU, qui se compose d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement et des annexes.

Le PADD arrête notamment les orientations générales concernant l'habitat et les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comporter un échéancier prévisionnel des zones à urbaniser.

La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement renforce les obligations de production de logement social. Est rendu possible pour le PLU d'autoriser la construction de plus de logements que les obligations minimales du PLH ne le prévoient.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové rend le PLUi obligatoire (sauf opposition de 25% des communes de l'EPCI représentant 20% de la population) et rend caducs les plans d'occupation des sols (POS) non mis en forme de PLU au plus tard le 31 décembre 2015.

Le décret du 28 décembre 2015 a modifié en profondeur le contenu du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) en l'adaptant aux nouvelles contraintes tenant à l'urbanisme de projet, aux exigences environnementales et de mixité fonctionnelle et sociale.

Fort de ces améliorations successives, le PLU constitue aujourd'hui l'instrument le plus abouti dont disposent les communes pour se saisir de la protection et de la mise en valeur de leur patrimoine.

Naturellement, l'identification des éléments devant faire l'objet d'une protection par le PLU, de même que la mise en place des prescriptions propres à assurer la préservation de ce patrimoine, nécessitent en préalable un important travail d'inventaire et de connaissance du patrimoine. Les résultats de ce travail sont exposés dans le rapport de présentation du PLU (au titre de l'analyse environnementale), qui est l'occasion de dresser l'état des lieux des éléments remarquables, de justifier les choix effectués et d'évaluer les conséquences du projet urbain sur ce patrimoine.<sup>252</sup>

Enfin, si le PLU constitue un document réglementaire, il comporte certains outils à portée opérationnelle présentant un intérêt pour la mise en valeur du patrimoine. Il est ainsi possible, dans le cadre du PLU, de délimiter des secteurs «dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée» (art. L. 123-1-5 du Code de l'Urbanisme).

Quant au PLUi, son élaboration à l'échelle intercommunale est une opportunité pour le territoire ainsi que pour la mise en oeuvre d'une politique communautaire cohérente. Le PLUi est en effet au service des projets : c'est un document d'urbanisme réglementaire et de planification qui définit et réglemente l'usage des sols, en tenant compte des spécificités de chaque commune. Son élaboration se fait en concertation avec la population et en association avec les partenaires institutionnels. Il permet de définir une stratégie d'aménagement et de développement du territoire pour les 10 prochaines années.

Pour prendre exemple sur le territoire de la communauté d'Agglomération du Niortais, la réglementation d'urbanisme sur les 45 communes du territoire représente une mosaïque de

---

<sup>252</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

documents d'urbanisme : des cartes communales, des Plans locaux d'urbanisme (PLU) «Grenelle» ou non, des Plans d'occupation des sols (POS). Et pour certaines communes, elles n'ont pas de document d'urbanisme et les services de l'Etat instruisent leurs dossiers conformément au Règlement National d'Urbanisme (RNU).

Ce document, s'il est partagé, porté et compris par toutes les communes du territoire, peut être précieux pour mettre en œuvre une politique de l'habitat, et notamment de revitalisation des bourgs.

### **c. Protection des monuments historiques et de leurs abords**

La loi du 31 décembre 1913 relative au classement et à la protection des monuments historiques, qui succède à celle du 30 mars 1887 (loi sur la conservation des monuments historiques et des objets d'art), consacre en France le plein exercice de l'autorité régaliennne dans le domaine de la protection des monuments historiques. Cette loi, qui constitue encore aujourd'hui le fondement législatif en la matière, est reprise (de manière quasiment inchangée) dans le Titre II du Livre VI du Code du patrimoine.<sup>253</sup>

La loi du 31 décembre 1913 a institué deux degrés de protection en fonction des caractéristiques et de la valeur patrimoniale du monument, le classement et l'inscription à l'inventaire supplémentaire :

- lorsqu'un immeuble est classé, tous les projets de modification ou de restauration doivent être autorisés par le ministre de la culture ou son représentant,
- lorsqu'un immeuble est inscrit, il ne peut être démolé sans son accord et tous les projets de réparation ou de restauration doivent être soumis au directeur régional des affaires culturelles.

Selon l'article L 621-1 du Code du patrimoine, qui reprend in extenso l'article 1 de la loi de 1913, «les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'Histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative».

Au classement s'ajoute un deuxième niveau de protection : l'inscription au titre des monuments historiques.

L'article L. 621-25 du même Code dispose en effet que «les immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent un intérêt d'Histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation, peuvent être inscrits au titre des monuments historiques». Ce sont donc les mêmes critères d'intérêt du point de vue de l'art ou de l'histoire (déjà évoqués dans la loi de 1887) qui déterminent le classement ou l'inscription, à la nuance près que si l'intérêt «public» est requis dans le premier cas de figure, l'on se contente d'un intérêt «suffisant» (avec tout le flou que ce terme comporte) dans le second.

A noter que le classement où l'inscription constitue une servitude administrative attachée à l'immeuble qui le suit par-delà les changements de propriétaires ; l'information des futurs propriétaires est assurée via la publication des arrêtés de classement et d'inscription au registre des hypothèques. Les arrêtés de protection (classement et inscription) sont également publiés au Journal officiel ainsi qu'au recueil des actes administratifs de la préfecture de Région (pour l'inscription). En tant que servitude administrative, les monuments historiques figurent en outre sur la liste des «servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol» (annexe de l'Article R126-1 du Code de l'urbanisme), lesquelles sont reportées en annexe des plans locaux d'urbanisme.<sup>254</sup>

La présentation et la mise en valeur d'un monument historique dépendent en grande partie de la qualité de ses abords : de son environnement architectural, urbain et paysager qui en constitue l'écrin. C'est pour cette raison que la loi a prévu l'institution de périmètres de protection autour des monuments historiques, destinés à préserver leurs abords. Ces périmètres de protection

---

<sup>253</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>254</sup> Ibid.

correspondent aux espaces situés à moins de 500 mètres de tout point bâti du monument historique. Ils sont créés automatiquement dès lors qu'un bâtiment est protégé (classé ou inscrit) au titre des monuments historiques. Ces périmètres de protection peuvent être modifiés sur proposition de l'architecte des bâtiments de France (ABF) en fonction des enjeux patrimoniaux. Quand les monuments historiques sont proches les uns des autres, leurs périmètres de protection se superposent.

Tous travaux de construction, transformation ou modification de nature à affecter l'aspect d'un immeuble, sont soumis à autorisation. L'ABF émet un avis qui s'inscrit, selon la nature des travaux projetés, dans l'instruction :

- soit d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme ; cet avis est alors conforme ce qui signifie qu'il s'impose à la décision de l'autorité compétente (maire ou préfet) pour la délivrance de l'autorisation,
- soit d'une autorisation spéciale au titre du code du patrimoine ; dans ce cas l'avis est transmis au préfet qui prend la décision.

Cet avis de l'ABF n'est cependant requis que lorsque les travaux se trouvent dans le champ de visibilité du monument historique, c'est à dire lorsqu'il existe une relation visuelle (covisibilité) entre le monument historique et le lieu des travaux.<sup>255</sup>

#### **d. Secteurs Sauvegardés :**

Un secteur sauvegardé est une zone urbaine (le plus souvent située en centre historique) dans laquelle l'action sur le patrimoine immobilier est encadrée par des normes juridiques strictes du fait que ce patrimoine présente un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier sa conservation, sa restauration et sa mise en valeur.

La législation portant sur les secteurs sauvegardés se présente comme l'instrument d'une politique volontariste en faveur de la restauration immobilière.

Instauré par la loi Malraux du 4 août 1962, en réaction à la rénovation urbaine dont on commence, à cette époque, à appréhender les limites, le secteur sauvegardé est une mesure de protection sur un territoire présentant un fort caractère patrimonial justifiant sa conservation et sa mise en valeur. Une centaine de villes en France en bénéficient aujourd'hui comme Lyon, première ville inscrite dans cette démarche, ou dans la région La Rochelle, Poitiers, Saintes, Rochefort...

Il s'agit, d'une part, d'assurer la sauvegarde des quartiers anciens en cours de dégradation et, d'autre part, d'en améliorer les conditions d'habitabilité en les équipant du confort moderne, de manière à constituer une offre alternative aux logements neufs construits en périphérie. La perspective est donc bien de protéger non pas un patrimoine figé, mais un tissu urbain vivant auquel on reconnaît une valeur d'usage.<sup>256</sup>

Le secteur sauvegardé est une nouvelle catégorie de servitudes d'urbanisme ainsi qu'un instrument de planification patrimoniale. Une fois délimité, un plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV) peut être élaboré et se substitue alors intégralement au POS ou au PLU dans le périmètre. Le cadre juridique des secteurs sauvegardés relève du Code de l'urbanisme (articles L. 313-1 à L. 313-2-1).

#### **e. Plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV) :**

Il s'agit d'un document d'urbanisme élaboré par l'Etat qui s'impose aux autres documents d'urbanisme (POS, maintenant PLU et le PADD), avec lesquels il doit toutefois être compatible. Il est plus précis que ces derniers (les plans graphiques sont élaborés à l'échelle du 1/500e) car il peut

<sup>255</sup> Fiche pratique 01 «travaux en espaces protégés» MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION – DIRECTION GÉNÉRALE DES PATRIMOINES – FÉVRIER 2012

<sup>256</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

édicter des prescriptions à la parcelle, y compris pour «les immeubles ou parties intérieures ou extérieures» et en interdire «la démolition, l'enlèvement ou l'altération».

Le PSMV est un document au statut hybride dont la portée est à la fois réglementaire et opérationnelle: il est en effet étroitement associé à un nouvel outil opérationnel, la restauration immobilière, devant faciliter la réhabilitation complète d'immeubles dégradés.

Il définit et encadre les programmes de rénovation et d'aménagement sur le périmètre des secteurs sauvegardés dont il reprend l'ensemble des servitudes. Il peut en effet associer réglementation et action opérationnelle, prescrire des démolitions, etc. Toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme doivent recevoir un avis conforme de l'ABF. Le PSMV est approuvé par décret en Conseil d'Etat ou par le préfet en cas d'avis favorable du conseil municipal. A noter toutefois : tous les secteurs sauvegardés ne disposent pas d'un PSMV et près d'un quart des PSMV existants ne sont pas approuvés ; le cas échéant, ce sont les dispositions du PLU qui s'appliquent. Dans les deux cas, les avantages fiscaux des secteurs sauvegardés s'appliquent.<sup>257</sup>

#### **f. Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) :**

Document complémentaire aux PLU (qui gèrent principalement le droit des sols), l'AVAP a été instituée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 (article 28) et introduite aux articles L. 642-1 à L.642-10 du Code du patrimoine, en remplacement des ZPPAUP (dont les possibilités de création ont été supprimées par la même loi). Selon l'article L. 642-1 du Code du patrimoine, l'AVAP a pour objet de «promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable».

L'AVAP comprend un rapport de présentation, un règlement et un document d'urbanisme.

Cet outil matérialise donc, à l'instar des secteurs sauvegardés, une protection étendue à un tissu urbain remarquable dans son ensemble, que celui-ci abrite ou non des monuments. Elle constitue un outil moins lourd, plus souple et moins coûteux, adapté aux communes moyennes et petites (y compris, donc, aux communes rurales).

L'AVAP constitue en elle-même une servitude de protection passive qui peut s'accompagner de la mise en oeuvre d'une ORI ou d'une OPAH, ce qui leur confère une dimension volontariste.

Il s'agit d'une servitude d'utilité publique dont les finalités sont relativement similaires à celles de la ZPPAUP, à la différence qu'elles incorporent, de manière explicite, des objectifs de développement durable.<sup>258</sup>

### **3.3.2. Les outils incitatifs :**

Les différents programmes présentés ci-après sont naturellement susceptibles d'être combinés ou associés sur un même territoire. Ces associations sont d'ailleurs d'autant plus pertinentes que les OPAH, comme les PIG, sont susceptibles de prendre une teinte particulière pour se concentrer chacun sur des aspects spécifiques et complémentaires. Il est ainsi particulièrement intéressant d'associer, sur les quartiers d'habitat ancien, divers dispositifs incitatifs visant des objectifs différents : sociaux (ex : PIG loyers maîtrisés), environnementaux, patrimoniaux (OPAH patrimoine), etc.

#### **a. Les logements conventionnés ANAH**

Ce dispositif, basé sur le volontariat, permet à un propriétaire de bénéficier d'une aide financière pour la réalisation de travaux d'amélioration de son logement ainsi que d'une déduction fiscale (de l'ordre de 30% des revenus fonciers), en contrepartie d'un engagement de louer son logement à des

---

<sup>257</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>258</sup> Ibid.

niveaux de loyers encadrés. Ces dispositions font l'objet d'une convention entre l'ANAH et le propriétaire. Ce dernier est en principe libre de son choix mais il peut lui être demandé de choisir parmi une liste de candidats proposés par le préfet. Il n'est pas nécessaire d'être dans un périmètre spécifique pour bénéficier de ce dispositif qui peut s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Toutefois, un propriétaire inclus dans une OPAH sera prioritaire et pourra, le cas échéant, bénéficier de dispositions plus avantageuses.<sup>259</sup>

### **b. Les OPAH (Opération programmée d'amélioration de l'habitat) de droit commun**

Mises en place en 1977, les OPAH sont définies législativement par l'article L303-1 du CCH. Les OPAH contribuent à la réhabilitation (et à la revitalisation) des quartiers dans le cadre d'une action concertée entre l'État, l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) et une ou plusieurs collectivités locales (commune ou établissement public intercommunal, Conseil Général, Conseil Régional). Pour réhabiliter le patrimoine bâti et améliorer le confort des logements, elle propose des subventions aux propriétaires privés.

L'ANAH définit les OPAH comme «un ensemble d'actions ayant pour objet la requalification générale des quartiers concernés et la réhabilitation d'un parc immobilier bâti ; elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à améliorer les services de voisinage et le cadre urbain en généra (espaces publics, services). Ces opérations sont mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du Programme Local de l'Habitat.»

Les OPAH constituent le premier outil mis en place par l'ANAH en 1977; il devait alors permettre d'engager une action centrée sur le confort du logement en centres anciens, préalable indispensable à la «reconquête» de ces quartiers dans le cadre de stratégies alternatives à la «rénovation urbaine». Les OPAH, opérations incitatives reposant essentiellement sur la participation volontaire des propriétaires de logements privés, constituent l'outil le plus classique et le plus emblématique de réhabilitation des quartiers urbains et des bourgs ruraux.

Le principe de l'OPAH repose, dans un périmètre bien identifié, sur l'établissement d'un partenariat entre l'Etat, l'ANAH et les collectivités locales visant à améliorer les conditions de vie des ménages du parc privé via la mutualisation des aides selon un principe de guichet unique. Outre le versement d'aides financières à destination des propriétaires volontaires (occupants ou bailleurs), sous certaines conditions (de ressources ou de loyers), le dispositif prévoit souvent, en parallèle, la réalisation par la commune d'un certain nombre d'actions sur les espaces et les équipements publics. Ce vaste dispositif de subventions mise sur un «effet levier», les actions engagées devant, par effet d'entraînement, exercer une influence positive sur le reste de la ville et de ce fait dynamiser le tissu économique local. Les propriétaires qui le souhaitent peuvent bénéficier de subventions majorées, en contrepartie desquelles ils s'engagent à pratiquer le conventionnement des logements (mise en place d'un loyer plafonné pour 9 ans) pour répondre aux besoins en logement social.

Dans le contexte de la fin des années 1970, l'enjeu était notamment de faire revenir dans les centres anciens une partie des classes populaires qui les avaient désertés pour les périphéries.

Sans toutefois parvenir à amorcer un mouvement des classes populaires des périphéries vers les centres-villes, les OPAH ne se sont pas moins avérées être de puissants outils de réhabilitation des centres anciens. Des villes comme Lyon ou Marseille ont connu depuis la fin des années 1970 plusieurs dizaines d'opérations de ce type. L'efficacité de cet outil est telle que, trente-cinq ans après les premières opérations, les OPAH constituent toujours le principal outil d'intervention sur le parc privé de logement. Il a d'ailleurs évolué depuis trente ans avec des aides destinées aux travaux d'intérêt architectural, à la résorption de la vacance, au traitement de l'habitat indigne, au

---

<sup>259</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

rétablissement des copropriétés fragiles, à l'amélioration énergétique de logements et à la lutte contre la précarité énergétique.

Ainsi, en 2012, les subventions de l'ANAH auprès de propriétaires privés ont totalisé près de 294 millions d'euros, ce qui a permis de générer un volume total de travaux éligibles de plus de 900 millions d'euros permettant de réhabiliter 60 772 logements, dont les deux tiers (soit 41224 logements) dans le cadre d'aides directes aux propriétaires et le reste via des syndicats de propriétaires.

A la différence de la fiscalité Malraux, qui s'adresse aux propriétaires fortunés, les OPAH ont le mérite de constituer un outil a priori plus favorable au maintien de la composition sociale originelle des quartiers, renforcé par la mise en place de subventions majorées pour les propriétaires non occupants. Cet objectif social reste toutefois relativement limité en raison, d'une part, des majorations fréquentes de loyers difficilement supportables pour les locataires les plus démunis et, d'autre part, du faible nombre de propriétaires non occupants.

Ce dispositif incitatif se révèle en revanche totalement impuissant dans les quartiers très dégradés où les propriétaires sont insolvables ou introuvables. Amorcer une dynamique de revalorisation dans ces quartiers ne pourra se faire sans procédures de nature coercitive, telles que les ORI permettant d'imposer des travaux sous peine d'expropriation.

Les OPAH de droit commun actuellement mises en oeuvre se conforment, à quelques adaptations près, au dispositif créé en 1977 : signature d'une convention entre la commune, l'Etat, l'ANAH, les collectivités locales (et d'autres partenaires éventuels) définissant un programme d'action pour une durée de trois à cinq ans et précisant les engagements de chacun. On constate aujourd'hui l'émergence d'une exigence de cohérence avec les orientations fixées par le PLH et un impératif d'articulation avec le PLU et son PADD (dont l'OPAH peut être une déclinaison opérationnelle).<sup>260</sup>

Nous rappelons ici que la lutte contre les logements vacants n'est pas une priorité de l'ANAH.

Une OPAH peut comprendre dans son programme un volet lutte contre les logements vacants, mais sera plus souvent de type RU (renouvellement urbain) ou RR (revitalisation rurale).

La Ville de Niort s'en est saisie pour revitaliser certains de ces quartiers urbains anciens, et a pu agir non seulement sur l'espace public, mais aussi sur l'espace privé, en mixant outils incitatifs et coercitifs. Elle a pu remobiliser un certain nombre de logements vacants dans le périmètre traité. Cet outil, efficace pour les centres-villes, n'est pas saisi par les petites communes ou communes rurales pour leurs centres bourgs. L'ANAH fait cas de 239 OPAH sur le territoire français en 2014, 106 OPAH-RU pour 49 OPAH-RR seulement (il n'y en a aucune en cours dans les Deux-Sèvres).

A contrario, dans le programme expérimental du gouvernement pour la revitalisation des centres-bourgs lancé sous forme d'appel à manifestation d'intérêt en 2014, la vacance du parc privé est pris en compte au regard d'une action publique globale portant sur l'habitat et notamment la requalification du bâti existant pour adapter l'offre à la demande et résorber la vacance et les situations d'insalubrité, sur la requalification des espaces publics, sur le maintien des commerces et des services, sur l'offre d'équipements adaptés, sur l'offre culturelle et touristique à travers l'animation culturelle et la valorisation du patrimoine bâti et paysager..., dans le but de restaurer l'attractivité du centre-bourg.

### **c. L'OPAH de Revitalisation Rurale (OPAH-RR)**

Une OPAH-RR concerne des territoires ruraux confrontés à de graves phénomènes de dévitalisation et de paupérisation nécessitant la mise en place de dispositif d'intervention dans le domaine de l'habitat et du cadre de vie, complété par un projet d'ensemble de développement local.

Les enjeux des opérations peuvent porter par exemple sur le soutien des propriétaires occupants à faibles ressources, l'adaptation des logements aux personnes à mobilité réduite, sur la lutte contre

---

<sup>260</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, p136.

la précarité énergétique ou l'habitat indigne et très dégradé, concourir à résorber la vacance notamment celle du centre-bourg, concourir à aider les artisans et entreprises du bâtiment du territoire etc.

Sont concernées les communes situées dans des espaces à dominante rurale au sens de l'INSEE, soit des bourgs ou des petites villes de moins de 10 000 habitants. La convention est signée par les communes concernées ou l'EPCI compétent en matière d'habitat, l'État et l'ANAH.

#### **d. L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) :**

Outil développé par l'ANAH permettant d'engager, dans les territoires où cela s'avère nécessaire (concentration de l'insalubrité, obsolescence des îlots), des interventions lourdes sur le tissu urbain (recyclage immobilier et foncier) de nature parfois coercitive. Outre cette dimension, l'OPAH RU se distingue de l'OPAH classique par sa durée plus longue (cinq ans) et le déploiement d'une ingénierie renforcée.

#### **e. Les OPAH «Copropriété dégradée»**

Les copropriétés constituent en France une part importante du parc de logements :

L'enquête nationale logement (ENL) réalisée en 2006 évaluait à 8,4 millions le nombre de logements collectifs en copropriété, soit plus du quart (27,3%) des 30,8 millions de logement. La dégradation de ce parc, dont une grande partie a été édifée durant les «Trente Glorieuses» (époque à laquelle il a été construit plus de logements en copropriété que de logements HLM), a commencé à se faire sentir dans les années 1980. Pour répondre à ces problèmes, l'ANAH s'est dotée, en 1994, d'un outil spécifique incitatif visant à prévenir et à traiter les processus de déqualification des copropriétés fragiles (circulaire DIV-DHC du 7 juillet 1994). La spécificité de cet outil repose sur le financement, outre les travaux réalisés sur les parties privatives, de la réhabilitation des parties communes ainsi que sur un ensemble d'actions permettant de rétablir le fonctionnement des syndicats de copropriétaires sur les plans financier, juridique, technique et social, et de stopper ainsi les processus de dévalorisation et de dégradation.

Initiée par la collectivité ou l'EPCI, la convention de partenariat est donc instituée entre l'État, l'ANAH, les copropriétaires et les syndicats de copropriétaires que l'opération vise à renforcer.<sup>261</sup>

#### **f. Les plans de sauvegarde**

Comme l'OPAH «copropriété dégradée», le plan de sauvegarde, créé deux ans plus tard dans le cadre du pacte de relance pour la ville (loi 96-987 du 14 novembre 1996), repose sur un investissement financier public fort. L'intervention publique est donc plus lourde et plus complexe. Cet outil, initié et piloté par l'État (représenté par le préfet de département), complémentaire aux OPAH «copropriété dégradée», est réservé aux copropriétés les plus en difficulté.

Lorsqu'il décide d'engager un plan de sauvegarde, le préfet nomme par arrêté une commission chargée d'élaborer un projet de plan, avec l'assistance de prestataires extérieurs, puis approuve ou non ce document après avis du maire. Le plan de sauvegarde est prévu sur une durée de cinq ans et son déroulement est confié à un «coordinateur» désigné par le préfet.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>262</sup> Ibid.

### **g. PIG (programmes d'intérêt généraux):**

Les PIG, créés en 1983, sont définis législativement par l'article R 327-1 du CCH Modifié par Décret n°2009-1625 du 24 décembre 2009 - art. 2. Ce sont des programmes d'actions visant à améliorer des ensembles d'immeubles ou de logements. Approuvés par le préfet du département, ils doivent promouvoir des actions d'intérêt général, afin de résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant. Il peut s'agir notamment de capter des logements vacants, d'augmenter l'offre de logements privés à vocation sociale ou de lutter contre l'insalubrité diffuse par la mise en place d'un programme d'actions ciblé et adapté. Il peut également traiter les problèmes de logement publics dits «spécifiques» : les personnes âgées ou handicapées, les étudiants, les jeunes travailleurs ou encore les travailleurs saisonniers.

Le PIG, programme d'intérêt Général, au sens du Code de la construction et de l'habitation (CCH), constitue un outil alternatif à l'OPAH, à destination des propriétaires privés de logement, permettant d'impulser des actions d'amélioration de l'habitat, à une échelle allant de l'agglomération au département. Il se distingue de l'OPAH, d'une part par la possibilité qu'a l'État (via le préfet) d'en prendre l'initiative, d'autre part, par son rayon d'action beaucoup plus large, pouvant s'étendre de l'agglomération au département. Ainsi le PIG est-il préféré à l'OPAH quand l'objectif poursuivi est d'impulser une politique préventive et incitative d'amélioration de l'habitat à une vaste échelle, indépendamment de tout projet déterminé de territoire. Il est, de ce fait, possible de lancer un PIG sans que les zones concernées soient confrontées à des difficultés urbaines majeures. Quelle que soit sa nature, le PIG doit toutefois naturellement s'inscrire en cohérence avec les autres documents de programmation (PLU, PLH, etc.). Depuis 2002, les collectivités territoriales peuvent avoir l'initiative de la mise en place d'un PIG. Dans ce cas, un protocole d'accords doit au préalable être signé entre la collectivité et l'État précisant l'engagement des différentes parties pour la mise en œuvre du programme. Ce protocole peut être étendu à des organismes partenaires, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans le cas d'un PIG efficacité énergétique. La durée du programme, variable selon les contextes d'intervention, est définie librement par les partenaires. En général, les PIG sont mis en place pour une durée de un à trois ans et au maximum cinq ans. Enfin, comme dans le cas des autres opérations programmées, la réhabilitation d'immeubles et de logements situés dans le périmètre d'un PIG donne droit à des subventions majorées de l'ANAH pour les propriétaires bailleurs s'engageant à louer leurs logements à des loyers maîtrisés.<sup>263</sup>

### **h. Les programmes sociaux thématiques (PST)**

Les PST ont pour objet la réhabilitation de logements privés destinés à être loués à des ménages défavorisés. Les propriétaires bailleurs bénéficient d'une subvention majorée de l'ANAH pour les travaux et d'une assistance technique.

En contrepartie, ils s'engagent à respecter un loyer conventionné PST pendant 9 ans. Les taux de subvention de l'ANAH sont fixés dans la convention PST en fonction des objectifs poursuivis. Ils peuvent aller jusqu'à 70% d'un montant de travaux subventionnables plafonné. La subvention de l'ANAH peut être majorée par une contribution de la collectivité locale concernée.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>264</sup> Site Internet "habitatdeveloppement.fr"

### 3.3.3 Les outils de substitution :

#### a. Le droit de préemption urbain (DPU) :

Le droit de préemption urbain offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement. Il permet à son titulaire d'acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation. Ce droit ne peut toutefois être exercé qu'en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain dans une zone préalablement définie, et moyennant paiement du prix du bien.

Les territoires soumis à préemption (art. L.211-1 CU) sont :

- tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU approuvé ou le POS rendu public ;
- les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines ;
- les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dans lesquels les aménagements ou constructions sont interdits ou subordonnés à des restrictions ;
- les zones soumises aux servitudes dites «d'inondation» prévues par l'article L.211-12 du Code de l'environnement ;
- tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Par ailleurs, les communes dotées d'une carte communale peuvent aussi instituer un droit de préemption dans un ou des périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée.

Le droit de préemption est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général (art. L.210-1 CU), des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L.300-1, qui «ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.»<sup>265</sup>

Dans le cadre d'un PLUi, concernant l'exercice du Droit de préemption urbain, l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme énonce : «la compétence d'un EPCI à fiscalité propre en matière de PLU, emporte sa compétence de plein droit en matière de DPU».

Le transfert de plein droit du DPU à l'EPCI à fiscalité propre compétent a pour conséquences le pouvoir d'instituer le DPU et le pouvoir d'exercer le DPU.

Le transfert de plein droit du DPU reste limité à l'exercice des compétences de l'EPCI. L'EPCI est titulaire du DPU à la place des Communes membres. Pour autant l'EPCI ne peut préempter que pour des opérations relevant de ses compétences statutaires.

Le Code de l'urbanisme permet au titulaire de déléguer une partie du DPU à une ou plusieurs communes dans les conditions qu'il décide, conformément à l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme : «Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'Etat, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien».

Dans ce cadre, on peut très bien envisager qu'une commune souhaite avoir une délégation de l'exercice du DPU sur certains secteurs spécifiques (zones AU ; parcelles limitrophes des zones AUM en renouvellement ; emplacements réservés Ville sur les zones U et AU ; secteur du DPU renforcé ; secteur du DPU commerces...).

---

<sup>265</sup> Article L300-1 Code de l'Urbanisme modifié par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 5

## **b. L'intermédiation locative**

Créé en novembre 2008, par le ministère du Logement, ce dispositif permet à des propriétaires privés de louer leur logement pendant une durée minimum de trois ans à une association conventionnée avec l'Etat, qui assure le paiement des loyers et des charges, l'entretien, la remise en état et l'accompagnement social de la famille et permet de donner un accès à logement à des familles défavorisées. Ce dispositif peut offrir également des possibilités de défiscalisation des revenus fonciers. En effet, sous certaines conditions et par la signature d'une convention à loyer intermédiaire avec l'ANAH pendant une durée de six ans, il permet à un propriétaire de bénéficier de 30 à 70% de déduction fiscale. Il concerne aujourd'hui 5 000 logements répartis dans dix-huit régions. Ce dispositif, dont le principal objectif est la mobilisation du parc privé pour l'hébergement des familles démunies, ne constitue pas un outil de réhabilitation du parc, qui ne doit être frappé ni d'insalubrité ni de péril. Il contribue en revanche à l'occupation de centres anciens en permettant aux propriétaires privés de louer leurs logements avec les garanties suffisantes agrémentées, le cas échéant, d'incitations fiscales, ainsi qu'au maintien en l'état du parc immobilier puisque ce dernier est remis en état à l'issue du bail.<sup>266</sup>

Le propriétaire qui s'engage dans un dispositif d'intermédiation locative peut bénéficier d'avantages fiscaux allant de 30% à 70% des revenus locatifs sous conditions de ressources du locataire et de plafond de loyer. Il s'agit de permettre à des familles qui rencontrent des difficultés pour se loger, de trouver un logement tout en sécurisant le propriétaire bailleur sur la relation locative. Le propriétaire peut faire appel à deux dispositifs d'intermédiation locative :

- soit confier la gestion de son bien à une Agence immobilière sociale (AIS),
- soit louer son bien à une association agréée dans le cadre de dispositifs mis en place par l'État ou les collectivités locales ("Solibail", "Louez solidaires et sans risques", ...). Dans ce cas, l'association devient locataire, verse le loyer et s'assure du bon entretien du logement. L'occupant signe un contrat avec l'association (Source ADIL).

## **c. Bail à réhabilitation :**

Dispositif instauré en 1990 permettant à un organisme, une personne morale du type HLM, SEM, une collectivité territoriale, ou tout autre organisme agréé de réaliser, dans un délai déterminé, des travaux d'amélioration de l'appartement ou de l'immeuble d'un propriétaire en vue de le louer pour un usage d'habitation à des personnes défavorisées. La durée du bail est de douze ans minimum mais peut être fixée à quinze ou dix-huit ans. Cette formule permet de se substituer à un propriétaire défaillant tout en créant de la production d'habitat social. Ce dispositif est utilisé dans des communes rurales.

## **d. Bail emphytéotique :**

Le bail emphytéotique est un bail immobilier de très longue durée, de plus de 18 ans mais le plus souvent 99 ans, qui confère au preneur un droit réel sur la chose donnée à bail, à charge pour lui d'améliorer le fonds et de payer un loyer modique, les améliorations bénéficiant au bailleur en fin de bail sans que ce dernier ait à indemniser le locataire. La situation des parties, dans un bail emphytéotique, est particulière puisque l'emphytéote se voit reconnaître un droit réel sur le bien qui lui est donné à bail. L'emphytéote est un quasi-propriétaire du bien qui lui est donné à bail. Ce dispositif est utilisé dans des communes rurales.

---

<sup>266</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

### **e. L'acquisition**

Si le bail à réhabilitation constitue une formule intéressante (puisqu'elle offre au propriétaire la possibilité de se décharger des coûts de réhabilitation d'un bien immobilier dégradé tout en conservant la propriété), l'acquisition définitive (transfert de propriété à titre onéreux) s'avère, dans certains cas, une meilleure solution, notamment quand la situation du propriétaire est trop fragile pour qu'il puisse reprendre la gestion de son bien par la suite.

Naturellement, l'acquisition, quand elle a lieu, doit se faire dans le respect du propriétaire, en portant une attention particulière à la question du relogement. Il convient en particulier de favoriser le maintien des personnes âgées dans leur logement en tant que locataires.<sup>267</sup>

### **f. Le portage immobilier**

Le portage consiste à acquérir, de façon temporaire, un bien immobilier en vue de le remettre à terme sur le marché. En général, cette acquisition à l'amiable ou en préemption est réalisée par un opérateur (SEM ou bailleur social). Le portage est souvent utilisé comme outil pour redresser des copropriétés défaillantes dans le cadre d'une «OPAH copropriété» ou d'un plan de sauvegarde. Le portage immobilier consiste (pour une SEM ou un bailleur social) à acquérir un certain nombre de lots ciblés dans une copropriété en difficulté, de manière temporaire, afin de lui redonner une dynamique.

### **3.3.4 Les outils coercitifs :**

Si les outils incitatifs et les outils de substitution ont en commun la caractéristique de reposer sur la bonne volonté des propriétaires privés et d'être essentiellement financiers, les outils coercitifs reposent quant à eux principalement sur des procédures juridiques. Car il ne s'agit plus d'inciter, mais bien de contraindre le propriétaire à l'action.<sup>268</sup>

### **a. L'arrêté d'insalubrité ou de péril**

Le maire et les préfets peuvent exercer des pouvoirs de police administrative en matière de sécurité et de salubrité publique. L'arrêté d'insalubrité ou de péril permet de mettre en demeure un propriétaire de réaliser les travaux indispensables et, en cas de carence, de les effectuer d'office à la charge du propriétaire. Les travaux prescrits ne peuvent toutefois (à moins qu'il s'agisse d'un monument classé) dépasser ce qui est nécessaire à la sortie de péril ou d'insalubrité, ce qui limite considérablement la portée de cet outil en matière patrimoniale.

L'arrêté d'insalubrité est de la compétence du préfet : lié par l'avis du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) qui se prononce sur l'état d'insalubrité constaté par le Service communal d'hygiène et de sécurité (SCHS) ou par l'Agence régionale de santé (ARS). Lorsque ces services constatent un danger imminent, le préfet – qui se situe alors dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire – peut prescrire les mesures qu'il juge nécessaires sans avoir recours à l'avis du CODERST.

L'arrêté de péril : intervient en cas de danger pour la sécurité des occupants et/ou du public. Il relève du règlement sanitaire départemental (RSD) et la procédure est mise en oeuvre par le maire. Les services de l'Etat ont toutefois pour responsabilité d'aider et d'accompagner les communes et, en cas

---

<sup>267</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>268</sup> Ibid.

de défaillance du maire, le préfet se substitue à ce dernier). Lorsque le danger est réel et immédiat, une procédure de « péril imminent » peut être engagée.

A noter que dans la majorité des cas, les désordres évoqués dans les plaintes "habitat" ne relèvent pas de l'insalubrité mais du RSD.

Les arrêtés d'insalubrité et de péril produisent les mêmes effets, à savoir :

- la suspension immédiate des loyers des occupants ;
- la prescription de travaux obligatoires (dans la limite de ce qui est nécessaire à la sortie de péril ou d'insalubrité) ;
- l'obligation, pour le propriétaire, de prendre en charge le relogement de ses locataires ;
- l'obligation, pour l'autorité publique, de prendre en charge les travaux d'office et le relogement en cas de carence du propriétaire. La responsabilité en revient logiquement au maire. Le propriétaire ne bénéficiant pas du droit de délaissement, l'autorité ayant pris en charge les travaux et le relogement, peut recouvrer les travaux de sortie du péril ou de l'insalubrité auprès de lui.

A noter que l'arrêt d'insalubrité (ou sa menace) et ses conséquences juridiques, financières et éventuellement pénales relèvent de la police et non de l'aménagement.

Il évite le transfert, sur la collectivité, des coûts d'expropriation et de relogement des occupants.

## **b. L'ORI de droit commun**

L'opération de restauration immobilière est un outil coercitif permettant d'obliger les propriétaires d'immeubles dégradés à mettre en œuvre des travaux de restauration et de mise en état d'habitabilité, sous peine d'expropriation. Lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, les ORI doivent être déclarées d'utilité publique.

L'ORI permet d'engager une déclaration d'utilité publique (DUP) et de contraindre les propriétaires à réaliser les travaux prescrits sous peine d'expropriation.

Les ORI concernent des opérations financièrement très importantes. Elles s'adressent donc plus à des promoteurs qu'à des propriétaires individuels. Ces opérations modifient sensiblement le visage d'une ville. Ainsi, à partir d'un constat d'importantes dégradations, de risques pour la population ou plus largement d'un problème de cadre de vie, la collectivité lance un diagnostic, réalise une analyse juridique de la situation et travaille avec les promoteurs qui souhaitent réhabiliter des îlots entiers.

Une fois les travaux prescrits, le propriétaire doit les réaliser dans un délai de deux ans.

Cet outil coercitif est utilisé pour amorcer une dynamique de revalorisation dans des quartiers très dégradés où les propriétaires sont parfois insolubles ou introuvables.<sup>269</sup>

Dans le cas où le propriétaire fait défaut, la commune peut procéder à l'expropriation et mener l'ORI en régie ou en concession (en général, le passage par un opérateur de type SEM ou EPL est préféré pour des raisons de trésorerie). Mais la commune a souvent avantage, notamment pour des raisons de coûts, à faire réaliser les travaux par les propriétaires eux-mêmes. La combinaison OPAH-ORI peut alors s'avérer un outil intéressant dans la mesure où elle permet, d'une part, d'inclure l'ORI dans un dispositif plus vaste de conduite de projet et d'accompagnement des habitants et, d'autre part, de coupler les caractères coercitif et incitatif (les subventions ANAH étant majorées en périmètre OPAH). Cette combinaison peut également être envisagée en AVAP ou secteurs sauvegardés, l'OPAH permettant, dans ce cas, d'ouvrir des aides aux propriétaires moins nantis tirant peu avantage de la fiscalité Malraux.

---

<sup>269</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

### **c. La taxe d'habitation sur les logements vacants**

La mobilisation du parc existant passe par des mesures incitatives mais aussi contraignantes et punitives telle la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV). L'idée du législateur est, dans un contexte de nécessaire mobilisation du parc existant, de sanctionner les propriétaires qui laissent volontairement des logements inoccupés en les frappant d'une taxe. Instituée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, la taxe a été renforcée depuis le 1er janvier 2013 (extension des zones concernées, durcissement de la notion de vacance et augmentation du taux de la taxe) pour une plus grande efficacité. La taxe est perçue au profit de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et du budget général de L'État.

Depuis 2007, les communes non concernées par la TLV, peuvent décider de soumettre les logements vacants à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), à condition qu'ils soient inoccupés depuis 5 années consécutives au janvier de l'année d'imposition.

Code général des impôts, CGI., Article 232 :

«I.- La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.

II.- La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins une année, au 1er janvier de l'année d'imposition.»

Code général des impôts, CGI., Article 1407bis :

«Les communes autres que celles visées à l'article 232 peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de deux années au 1er janvier de l'année d'imposition.»

Les résultats sont mitigés. Pour le cas du Grand Angoulême, par exemple, cela a entraîné une baisse des logements vacants, surtout au cours de la première année du dispositif. Mais cette taxe fait aussi l'objet de contentieux, les contribuables contestant le recouvrement, ce qui participe à augmenter considérablement les frais de gestion.<sup>270</sup>

### **3.3.5 Les outils d'éviction :**

#### **a. Régime des biens vacants sans maître :**

Depuis 2004, les communes peuvent devenir propriétaires des biens présumés sans maître. Pour ces propriétés immobilières, les contributions ne sont plus payées.

L'article 147 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales indique que les biens sans maître appartiennent désormais aux communes et, en cas de renonciation, à l'Etat.

«Sont concernés les biens immobiliers sans maître et vacants :

---

<sup>270</sup> SAUVAGET, Sébastien. Les logements vacants de l'enthousiasme au réalisme en passant par la désillusion. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2009, 61p.

- soit issus d’une succession d’un propriétaire non connu, disparu ou décédé depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun héritier ne s’est présenté (Article L1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques et article 713 du code civil) ;
- soit de propriétaires non connus et pour les immeubles desquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n’ont pas été acquittées (Article L1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques).

La procédure est conduite par le maire au profit de la commune.

La procédure d’incorporation diffère :

- selon qu’il s’agit d’un bien relevant d’une succession ouverte depuis plus de 30 ans (incorporation de plein droit)
- ou d’un bien dont le propriétaire n’est pas connu et pour lequel les taxes foncières n’ont pas été réglées depuis plus de 3 ans. Une procédure contradictoire est à respecter.»<sup>271</sup>

Le conseil municipal délibère pour incorporer le bien présumé sans maître dans le domaine communal. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire.

L’article 713 du Code Civil tel qu’écrit par la loi 1803-04-19 promulguée le 29 avril 1803 :

«Les biens qui n’ont pas de maître appartiennent à l’Etat» devient, suite à modification par Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 152 (loi ALUR) :

«Les biens qui n’ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l’Etat si la commune renonce à exercer ses droits en l’absence de délibération telle que définie au premier alinéa ou si l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renonce à exercer ses droits.»

Les communes ne peuvent acquérir un bien dont le propriétaire est décédé depuis moins de trente ans.

Une succession est vacante lorsque :

- le défunt ne laisse aucun héritier, ni aucun testament au profit d’un tiers ;
- la totalité des héritiers a renoncé à la succession ;
- les héritiers n’ont pas exercé leur option successorale dans un délai de 6 mois à compter de l’ouverture de la succession.

Les successions vacantes ou en déshérence sont régies par les articles 809 à 810-12 du Code civil et les articles 1342 à 1353 du Code de procédure civile et la Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.

Les successions ci-après sont de la compétence de l’Etat :

- Les successions vacantes sont celles dont le propriétaire est décédé depuis moins de 30 ans, ou dont les héritiers ont renoncé à la succession pendant la même période.

Le patrimoine du défunt est géré par l’Etat qui se charge d’en apurer le passif. Le Juge (TGI) est saisi par toute personne intéressée, ou le parquet, par simple requête, pour que soit désigné le service des Domaines comme curateur. Le curateur établit un inventaire du passif et des actifs de la succession, règle les créances et procède à l’apurement du passif, y compris par vente du bien.

Une fois cette procédure aboutie, et si aucun héritier ne s’est manifesté, l’Etat hérite des éléments d’actif du patrimoine du défunt : la succession est dite en déshérence.

- Les successions en déshérence sont celles qui consistent en l’universalité des biens de la personne décédée, et pour laquelle il n’y a pas d’héritiers, et ce, quelle que soit la date du décès. L’Etat doit en demander l’envoi en possession au TGI. Une fois effectuée la gestion de la succession, celle-ci est

---

<sup>271</sup> Circulaire du 8 mars 2006 / Ministère de l’Intérieur / DGCL / Ministère des Finances / DGI

liquidée par envoi en possession autorisé par le TGI. Le service des Domaines procède à l'inventaire de la succession (Code civil : 809-2).

Dans ces conditions, ce n'est alors que trente ans après le décès, que la commune pourra éventuellement tenter d'appréhender un immeuble faisant partie d'une telle succession, qualifié de bien sans maître.

Dans tous les cas où les Domaines vendent, normalement aux enchères, la commune peut en demander l'acquisition pour un projet précis, d'utilité sociale, délibéré par le conseil municipal.

### **b. Régime des biens en état d'abandon manifeste :**

Il relève de l'article L2243-1 du code général des collectivités territoriales Modifié par la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 130 et la Loi n°2011-725 du 23 juin 2011.

Il s'agit d'une procédure permettant à la commune de mettre en demeure les propriétaires d'entretenir leurs biens et éventuellement d'acquérir ceux-ci par voie d'expropriation.

La procédure de déclaration de biens en état d'abandon manifeste, amendée pour plus d'efficacité par une loi du 23 juin 2011, est engagée par le maire sur délibération du conseil municipal. Après avoir établi la liste des parcelles concernées et recherché les propriétaires, titulaires de droits réels et personnes intéressées, il dresse un procès-verbal provisoire constatant l'abandon manifeste. Cet arrêté doit notamment préciser la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon. Le procès-verbal doit être notifié au propriétaire et faire l'objet des dispositions d'affichage et de publicité réglementaire. Le propriétaire dispose de six mois pour mettre fin à l'état d'abandon ou en s'engageant à le faire dans un délai fixé. Dans ce cas la procédure ne peut plus être poursuivie, sauf dans le périmètre d'un quartier ancien dégradé lorsque la procédure a déjà été interrompue à deux reprises au moins au cours des cinq années précédentes sans que les propriétaires aient mis fin à l'état d'abandon.

Si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon qui est tenu à la disposition du public. Le maire saisi le conseil municipal qui peut décider de déclarer le bien en état d'abandon manifeste et de poursuivre l'expropriation au profit de la commune.

L'utilisation de cette procédure nécessite que la commune ait la volonté d'acquérir réellement le bien pour un usage qu'elle détermine. L'expropriation doit nécessairement avoir pour but la construction ou la réhabilitation aux fins d'habitat ou tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. La loi du 23 juin 2011 participe à simplifier cette procédure qui s'aligne sur celle prévue en matière d'expropriation des immeubles insalubres. Le préfet, après une mise à disposition du public du projet communal, déclare, par un seul et même arrêté, son utilité publique et la cessibilité des parcelles concernées. Plutôt adaptée aux interventions dans les centres urbains pour lutter contre l'abandon d'immeubles collectifs, son utilisation en milieu rural risque d'être plus délicate.<sup>272</sup>

### **c. Expropriation loi Vivien**

L'expropriation étant une procédure souvent longue et coûteuse, la loi n°70-612 du 10 juillet 1970 dite «loi Vivien», tend à faciliter la suppression de l'habitat insalubre. Elle fournit aux communes des dispositions dérogatoires au droit commun pour procéder à une expropriation lorsque l'immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction d'habiter définitive.

---

<sup>272</sup> *Que faire des immeubles abandonnés ?* La Gazette des communes. 28/05/2012, n°2128.

Ainsi, en termes de procédures, la collectivité est exemptée de l'obligation d'organiser une enquête publique préalable à la DUP, laquelle est signée par le préfet sur la seule base de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable (ou de l'arrêté de péril prescrivant démolition ou interdiction définitive d'habiter). Par ailleurs, la collectivité bénéficie d'une valeur plus avantageuse d'acquisition, la valeur du bien étant estimée par les domaines en «récupération foncière» (seule est prise en compte la valeur du terrain nu, déduction faite des coûts de démolition) et non en «valeur vénale» (prix réel dans des circonstances normales de marché à la date de l'expertise).<sup>273</sup>

Les articles L2243-3 à 4 du Code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ALUR, spécifient les modalités de l'expropriation. Le conseil municipal, saisi par le maire, décide de poursuivre la phase d'expropriation pour la construction ou la réhabilitation de logements ou tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. Un dossier présentant le projet simplifié et l'évaluation sommaire de son coût doit être réalisé. Ce dossier est mis à la disposition du public (1 mois). Le préfet déclare d'utilité publique le projet et cessibles les immeubles concernés. Il fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires (évaluation par le service des domaines) et la date de prise de possession après paiement (ou, à défaut, consignation) de l'indemnité provisionnelle.

#### **d. La Résorption de l'habitat insalubre (RHI) :**

La RHI est une procédure plus vaste, mise en place également en 1970 dans le cadre de la loi Vivien, en vue d'éradiquer les bidonvilles et de produire massivement du logement social. Au milieu des années 1960, on estimait à 100 000 le nombre de «résidents» dans les bidonvilles. Les besoins sont moins impérieux aujourd'hui qu'il y a quarante ans mais la RHI demeure un outil important, notamment dans le cadre de la politique de lutte contre «l'habitat indigne» (politique initiée en 2001 avec la création du pôle national de lutte contre l'habitat indigne).

Les opérations de RHI sont des opérations publiques sous maîtrise d'ouvrage locale (le plus souvent de la commune ou de l'EPCI).

Leur objet est de traiter de manière définitive l'insalubrité irrémédiable par acquisition publique, principalement après la mise en place d'une déclaration d'utilité publique (DUP), de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants.

Outre le traitement de l'habitat très dégradé, les opérations de RHI visent aussi à remettre à niveau le réseau d'infrastructures du quartier (voirie, assainissement etc.). La RHI revêt ainsi une certaine complexité provenant du fait qu'elle conjugue des actions à des échelles différentes, à savoir sur des ensembles urbains et sur les logements relevant de l'insalubrité irrémédiable. Ces opérations sont largement subventionnées par l'État (depuis 2009 par l'ANAH) qui finance 70% du déficit du bilan d'opération. En contrepartie de ce financement par l'Etat, et en conformité avec l'objectif social poursuivi par la RHI, les terrains et les immeubles acquis et libérés doivent permettre la production de logement social : logements locatifs sociaux de type PLUS ou PLAI selon les besoins spécifiques propres au contexte, ainsi que la mise en place d'équipements et de réserves foncières au service du projet social et urbain.

La RHI est donc à la fois une procédure administrative, une opération d'aménagement (pouvant faire intervenir un opérateur, SEM par ex.) et un dispositif de financement.

Si le dispositif de RHI peut être mobilisé seul, il a vocation à s'articuler avec d'autres procédures coercitives (ORI), incitatives (OPAH) ou mixtes (OPAH-RU) participant d'une stratégie d'ensemble de revalorisation du quartier. Dans ces montages, la RHI permet alors de prendre en charge les éléments les plus dégradés.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> *Que faire des immeubles abandonnés ?* La Gazette des communes. 28/05/2012, n°2128.

<sup>274</sup> *Ibid.*

### 3.3.6 Les outils de restructuration :

A la somme des outils, s'ajoute un certain nombre d'instruments permettant d'engager des actions plus lourdes, relevant de l'aménagement immobilier et foncier et visant le «recyclage» ou la «restructuration» du bâti dégradé et obsolète.

De tels outils intéressent en particulier les territoires confrontés à d'importants dysfonctionnements urbains et sociaux, dans lesquels l'inversion des processus de déclin nécessite une implication forte des pouvoirs publics et un changement d'échelle d'intervention.

S'ils recouvrent une diversité de réalités, les quartiers anciens partagent en effet un certain nombre de symptômes appelant des interventions lourdes sur le tissu urbain et des mesures d'accompagnement social adaptées. Parmi ces difficultés, on peut citer : la présence de friches d'activités ou l'importance d'un parc vétuste et inadapté aux modes d'habiter actuels, le poids de la vacance, l'existence d'un second marché du logement à destination des habitants les plus fragiles, l'étroitesse du parc social de droit par rapport à l'étendue du parc social de fait. Cet état de fait est à la fois la cause et la conséquence d'un glissement progressif du quartier dans une spirale dépréciative selon l'enchaînement suivant :

- la vétusté et l'inadaptation du logement aux modes d'habiter actuels entraînent le décrochement des valeurs immobilières ;
- l'effondrement des valeurs vénales a pour effet d'attirer propriétaires accédants fragiles et investisseurs spéculatifs, deux catégories peu enclines à procéder à l'amélioration du bâti (les premiers par manque de moyens financiers, les seconds par manque d'intérêt) ;
- cette situation entraîne une recrudescence de la dégradation du parc avec pour conséquence de décourager les investissements. Les faibles valeurs immobilières continuent, quant à elles, à attirer les accédants fragiles, lesquels deviennent «captifs» de ce parc refuge.<sup>275</sup>

L'action publique en faveur de la réhabilitation s'avère, dans de tels contextes, particulièrement complexe, une entrave majeure résidant notamment dans la difficulté d'orienter les investissements privés vers ces quartiers pour amorcer une dynamique de requalification. Il s'agit alors, à travers un certain nombre d'actions de «recyclage» inscrites dans le cadre d'un projet d'ensemble, de rechercher les effets leviers permettant de changer l'image du quartier, de le rendre plus attractif, et de susciter sa réappropriation par les acteurs privés. Deux catégories d'opérations de recyclage doivent être distinguées : la destruction-reconstruction et la réhabilitation-transformation (restructuration), pratiquée lorsque la conservation du bâti revêt une certaine importance. En général, en quartier ancien, c'est la seconde qui l'emporte, avec une combinaison possible des deux.<sup>276</sup>

#### **a. L'OPAH RU et le dispositif THIRORI**

L'OPAH RU est un outil créé en 2002 par l'ANAH, dont la vocation est de traiter les situations les plus difficiles sur le plan urbain et social, dans lesquelles les dispositifs d'amélioration de l'habitat privé de type «OPAH classique» ne suffisent pas. Construite sur le modèle de l'OPAH conventionnelle (action concertée entre l'Etat, l'ANAH, la ville et un ensemble de partenaires pour une durée de cinq ans), l'OPAH RU organise, en sus du dispositif incitatif et du programme d'actions d'accompagnement propre à cette dernière, la mise en place de dispositifs d'intervention lourds. Ces derniers font appel à des interventions foncières et immobilières et intègrent la panoplie des outils coercitifs décrits plus haut. L'OPAH RU constitue donc davantage un cadre d'action permettant d'articuler les différents instruments existants qu'un outil à proprement parler. Elle repose sur une implication volontariste de

---

<sup>275</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>276</sup> Ibid.

la collectivité au service de l'amélioration du cadre de vie et sous-tend une logique de projet d'ensemble qui n'existait pas dans le cadre de l'OPAH classique.

L'OPAH RU vise en effet à coordonner différentes actions (urbaines, immobilières, sociales, foncières) sur un périmètre donné, au service d'un projet urbain cohérent. La mise en oeuvre d'une OPAH RU ne peut donc faire l'impasse d'une approche globale et d'une stratégie d'ensemble. Comme pour la RHI, l'OPAH RU ne peut s'appliquer à une seule parcelle, l'échelle minimale étant celle de l'îlot.

Depuis 2009, la mise en place d'un nouveau dispositif financier de l'ANAH, Traitement de l'habitat insalubre réparable et des opérations de restauration immobilière (THIRORI), complète les outils plus classiques de la RHI. Il permet de soutenir les communes en cas d'acquisition publique. Ce dispositif permet le financement de 70% des études préalables, des mesures d'accompagnement social et de relogement et de 40% des déficits générés par les dépenses d'acquisition, de démolition et de réhabilitation.<sup>277</sup>

### **b. Les opérations de rénovation urbaine (NPNRU) :**

Au cœur de la nouvelle étape de la politique de la Ville impulsée par la loi du 21/02/2014 (La loi n°2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014), le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) doit contribuer à la transformation profonde des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV) présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.

La géographie prioritaire déterminant l'existence des QPV, dont 216 classés d'intérêt national pour 2015-2020, est la concentration de population à bas revenus superposée à une logique de «quartier vécu», correspondant aux usages des habitants et aux lieux qu'ils fréquentent (écoles, équipements sportifs, zones d'activité...).

La démarche d'intervention de l'ANRU se fonde sur une approche globale des projets.

Elle ouvre la voie à des financements beaucoup plus importants que ceux de l'OPAH RU et du THIRORI mis en place par l'ANAH en permettant, outre les interventions sur l'habitat, le financement de l'ensemble du projet : espaces publics, équipements, commerces et services, etc.

Les projets PNRU sont mis en oeuvre dans le cadre de conventions de renouvellement urbain pluriannuelles entre l'ANRU, le préfet de département, et les collectivités concernées. Les fonds alimentent des «projets urbains» (dotés d'objectifs précis et lisibles et soumis à l'évaluation) dont l'élaboration est confiée à la collectivité locale.

Dirigées vers les maîtres d'ouvrage, les subventions de l'ANRU permettent d'engager les actions coercitives que les villes sont, en temps normal, peu disposées à assumer en raison de leurs importants coûts financier et politique.

### **c. PNRQAD : Les opérations de requalification des quartiers anciens**

Le NPNRU visait principalement les quartiers plus récents d'habitat public social : la situation particulièrement préoccupante de certains quartiers anciens a progressivement orienté les activités de l'ANRU vers la prise en compte de ces quartiers dégradés à dominante d'habitat privé.

Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) a été créé par la loi de «Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion» du 25 mars 2009, qui concernent 25 projets (quartiers à forte valeur patrimoniale, quartiers ayant souffert d'un défaut d'entretien du bâti ou quartiers présentant une qualité médiocre du bâti), contractualisés dans le cadre de convention de 7 ans (2009-2016) après appel à projet.

---

<sup>277</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

Il a pour objectif la requalification urbaine et sociale des quartiers, la résorption de l'habitat indigne, l'amélioration et la diversification de l'offre de logements, l'amélioration de la performance énergétique des logements et le maintien de la mixité sociale au sein de ces quartiers.

Le PNRQAD est constitué de quatre axes majeurs d'intervention :

- la réhabilitation de l'habitat existant (via une OPAH, opération programmée d'amélioration de l'habitat)
- des projets d'aménagements ciblés (acquisitions immeubles, démolition / reconstruction)
- la requalification des espaces publics et des équipements
- la revitalisation du tissu commercial et des activités artisanales.

L'action de l'ANRU dans les quartiers anciens s'inscrit comme une réponse à la nécessité d'une intervention publique forte pour enclencher une dynamique de requalification en l'absence d'investissement privé. Il s'agit naturellement, pour l'ANRU, de se positionner en complément et non en remplacement des dispositifs de droit commun déjà existants, et donc de centrer son action là où les outils conventionnels (notamment ceux développés par l'ANAH) se révèlent insuffisants, et sur les cas particulièrement complexes.<sup>278</sup>

### **3.3.7 Les outils de fiscalité :**

Il est incontournable de stimuler la participation du secteur privé dans la réhabilitation des centres anciens. Aux aides directes apportées par l'Etat ou par les collectivités sous la forme de subventions diverses, s'ajoutent ainsi des dispositifs d'aide indirecte, les exemptions fiscales, qui s'avèrent être des outils puissants.

#### **a. La fiscalité Malraux**

La fiscalité Malraux s'est inscrite, dès sa mise en place en 1977, comme un puissant moteur pour capter l'investissement privé dans les secteurs sauvegardés. Au-delà de ses succès, ce dispositif comporte des effets pervers, dont certains peuvent toutefois être modérés par la collectivité.

Il s'agit d'un mécanisme de déduction de l'assiette fiscale, échelonnable sur plusieurs années et sans limitation de montant, de l'ensemble des dépenses relatives aux travaux de restauration, afin de compenser l'écart entre le coût de la construction neuve et de la restauration du bâti ancien. En retour de ces exonérations fiscales très avantageuses, le propriétaire s'engage à louer son logement pour une durée de six ans minimum. S'il n'y avait pas de rentabilité locative immédiate, compte tenu des surcoûts de la réhabilitation, l'opération devenait très vite rentable lors de la revente du bien. Les Travaux sont nécessairement suivis par les Architectes des Bâtiments de France.

Les chiffres font état d'un nombre de logements anciens acquis par les ménages qui aurait plus que doublé de 1975 à 1990, passant de 241 000 par an à 550 000.

Entièrement tourné vers les propriétaires bailleurs, le dispositif fiscal Malraux ne prévoit en effet rien pour les propriétaires occupants ni, d'une manière générale, pour les populations résidentes. Il a institué au contraire un mécanisme d'évincement des propriétaires initiaux peu fortunés (et donc incapables de tirer profit des abattements fiscaux), au bénéfice de ménages fortement imposés, souvent plus désireux de réaliser une bonne opération fiscale que d'investir un quartier.

En dépit de ces effets pervers, la fiscalité Malraux demeure un levier incitatif important pour la création de logements restaurés privés en centres anciens. Il s'agit d'ailleurs aujourd'hui du seul outil

---

<sup>278</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

financier sur lequel peuvent s'appuyer les municipalités urbaines (à l'exception des vingt-cinq communes concernées par le PNRQAD) pour financer les restructurations lourdes nécessaires à la réhabilitation des centres anciens.<sup>279</sup>

La réforme mise en place dans le cadre de la loi de finance de 2009 a eu pour effet de minorer le caractère incitatif initial et de positionner le Malraux en concurrence avec d'autres produits de défiscalisation s'appliquant aux constructions neuves (par exemple, les dispositifs Robien et Girardin), alors que, parallèlement, se sont renforcées les normes, prescriptions et règlements (réglementation thermique, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, prescriptions patrimoniales, etc.).

En effet, la loi de finances 2009 a revu à la baisse les dispositions avantageuses de la fiscalité Malraux. D'un régime initial de déduction sans limitation de montant, on est passé à un régime de réduction plafonné. La loi limite par ailleurs la portée de cette réduction à certaines catégories de travaux, excluant notamment les travaux de démolition ou d'extension, et cet avantage fiscal est limité à 40% (en secteur sauvegardé) et 30% (en ZPPAUP) du montant des travaux réalisés avec un plafond annuel de 100 000 euros.

Parallèlement, la durée minimum de l'obligation de louer le bien nu passe de six à neuf ans. L'avantage fiscal a été à nouveau réduit par la loi de finance du 1er janvier 2013 à respectivement 30% (en secteur sauvegardé) et 22% (en ZPPAUP).

Mais les effets de la réforme Malraux font apparaître une diminution importante des opérations de réhabilitation entre 2007 et 2010. Cet affaiblissement structurel des investissements privés en centres anciens joue particulièrement en défaveur de la mixité sociale dans ces zones. En l'absence d'investisseurs prêts à s'engager dans des opérations lourdes en centre ancien, les collectivités sont en effet privées du seul levier financier leur permettant la production de logement social, via le conventionnement ANAH, le recours à des investissements publics ne constituant pas une alternative viable. En effet, Le plafonnement du financement du logement social et les coûts élevés de réhabilitation génèrent des déficits d'opération très importants, dissuasifs pour les collectivités souhaitant s'aventurer dans des opérations publiques de réhabilitation de logement en cœur de ville.<sup>280</sup>

## **b. Le déficit foncier**

Le déficit foncier est un mécanisme d'abattement fiscal qui émane du dispositif de droit commun applicable aux revenus fonciers. L'administration fiscale permet, de manière générale, d'imputer les déficits d'une catégorie de revenus dans cette même catégorie. Toutefois, depuis 1993, les déficits fonciers sont déductibles du revenu global. Il y a déficit foncier lorsque, la même année, les charges déductibles sont supérieures au revenu brut foncier. L'administration fiscale permet aujourd'hui de déduire ce déficit foncier du revenu global dans la limite de 10 700 euros par an. Le déficit restant est reportable pendant dix ans.

Le déficit foncier est la clef de toutes les incitations fiscales mises en place pour augmenter l'offre locative de logements (Périsol, Besson, Robien, Borloo). Ce déficit repose sur la possibilité d'amortir le bien dans un certain pourcentage défini par le dispositif (50% au total pour le Robien) ou sur une déduction spécifique sur le loyer (30% sur le Borloo neuf). Il ne profite toutefois pleinement qu'aux contribuables taxés dans les tranches les plus élevées.

---

<sup>279</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

<sup>280</sup> Ibid.

Autrefois relativement peu mobilisé par les opérateurs de la réhabilitation immobilière en centre ancien, le déficit foncier est aujourd'hui l'outil fiscal sur lequel peuvent se reposer les opérateurs suite aux minoration des avantages de la fiscalité Malraux évoqués plus haut.<sup>281</sup>

### **c. En secteur sauvegardé ou AVAP :**

Les propriétaires (occupants ou bailleurs) effectuant des travaux de restauration ou réhabilitation, de mise en valeur du patrimoine immobilier (bâti et espaces) peuvent bénéficier d'aides financières de l'État ou de la collectivité. Ces aides sont instruites et octroyées au cas par cas par la DRAC (direction régionale des affaires culturelles).

En secteur sauvegardé :

Si la demande est effectuée par un propriétaire bailleur, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat peut accorder des subventions pour la réhabilitation des locaux d'habitation. L'architecte des bâtiments de France atteste de la qualité des travaux et fixe la liste des travaux pouvant être retenus à ce titre. Des avantages fiscaux peuvent être obtenus au titre de la fiscalité relative à la restauration immobilière portant sur des locaux d'habitation ou de commerce. Une réduction d'impôts de 40% du montant des dépenses éligibles, dans la limite annuelle de 100 000 € pendant 3 ou 4 ans. Obligation de louer pendant 9 ans.

Si la demande est effectuée par un propriétaire occupant, les aides consenties aux propriétaires occupants sont des aides de droit commun dispensées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Aucun avantage fiscal spécifique au titre de la restauration immobilière n'est consenti aux propriétaires occupants.

En aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) :

La demande est effectuée indifféremment par un propriétaire occupant ou un propriétaire bailleur : Indépendamment de ces aides directement consenties par l'État ou la collectivité, les propriétaires peuvent également bénéficier de régimes particuliers d'aides financières, au titre des «travaux d'intérêt architectural» de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (aides cumulables). D'autres aides peuvent être consenties aux propriétaires par la Fondation du Patrimoine. Des avantages fiscaux peuvent être obtenus au titre de la fiscalité relative à la restauration immobilière portant sur des locaux d'habitation ou de commerce (réduction d'impôts de 30% du montant des dépenses éligibles dans la limite annuelle de 100 000 € pendant 3 ou 4 ans). Pour le propriétaire bailleur, il a obligation de louer pendant 9 ans.

### **d. Les aides financières et fiscales de l'ANAH**

En contrepartie de la convention conclue avec l'ANAH, le propriétaire bailleur bénéficie d'une déduction fiscale sur ces revenus fonciers bruts. Le niveau de la déduction varie selon le type de convention :

- 30% en cas de convention à loyer intermédiaire ;
- 60% en cas de conventions à loyer social ou très social.

Pour les dispositifs d'intermédiation locative (de type Solibail), la déduction fiscale peut être portée à 70% aussi bien pour le conventionnement intermédiaire que pour le conventionnement social ou très social. Le logement doit pour cela se situer en zone tendue et être loué à un organisme privé ou public en vue de sa sous-location, meublé ou non, à des personnes défavorisées ou à des personnes physiques dont la situation nécessite une solution locative de transition.

---

<sup>281</sup> DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 AFD, 2014, 218p.

### **e. Le Prêt à Taux Zéro (PTZ) Etat :**

Afin d'augmenter la proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale, l'État a renforcé sa politique en faveur de l'accession à la propriété. Depuis le 1er janvier 2016, les primo accédants bénéficient d'un prêt à taux 0% (PTZ) plus avantageux qui s'ouvre aussi aux logements anciens. Le PTZ bénéficie à plus de ménages (les plafonds de ressources ont été relevés), le montant octroyé augmente (la quotité financée est 40% contre de 18 à 26% en 2015) et les conditions de remboursement sont améliorées (tous les emprunteurs bénéficient d'un différé de remboursement). Le PTZ permet l'acquisition d'un logement ancien, sous conditions de travaux, partout en France (seules les zones rurales étaient concernées en 2015).

Cette ouverture du PTZ dans l'ancien sur des territoires en milieu rural est destinée à favoriser la revitalisation des centres bourgs. Conditionnée à des travaux de rénovation, elle permettra de mieux prendre en compte la situation de ménages qui souhaitent acquérir et rénover un logement existant. Elle concerne près de 6 000 communes sélectionnées pour leur caractère rural, leur niveau de services et d'équipements existants et leur potentiel de logements à réhabiliter pouvant être remis sur le marché. Pour être éligibles au PTZ, les opérations d'acquisition d'un logement ancien dans ces communes devront s'accompagner de travaux d'amélioration d'un montant au moins égal à 25% du coût total de l'opération. Ces opérations bénéficieront en outre d'un PTZ aussi avantageux qu'une opération de construction neuve.<sup>282</sup>

**Nous le constatons donc, les acteurs et les outils, en lien avec le logement privé, sont nombreux. L'intervention sur le parc privé possède une dimension sociale, du repérage à l'accompagnement des ménages, et une dimension urbaine, de la mise en place de dispositifs incitatifs et coercitifs sur l'habitat, à de la maîtrise d'ouvrage public. Ces deux dimensions impliquent une multiplicité d'intervenants qu'il est nécessaire de coordonner et mobiliser.**

---

<sup>282</sup> Site Internet du Ministère du Logement et de l'Habitat Durable : [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)

### **3.4 Les dispositifs spécifiques mis en place sur le territoire de la CAN, bilan quantitatif et qualitatif :**

Les interventions sur le parc privé du territoire Niortais se traduisent par des dispositifs opérationnels qui s'achèveront d'ici fin 2017. D'une part, la Ville de Niort a mis en place une OPAH-RU avec un volet ORI. D'autre part, un PIG départemental renforcé par la CAN est en oeuvre sur le territoire. En termes d'outil financier, la CAN propose un PTZ pour l'ancien. Une plateforme de rénovation énergétique de l'habitat privé permet aussi un accompagnement en ingénierie et conseils pour tous propriétaires intéressés.

#### **3.4.1 Dispositifs Ville de Niort :**

La Ville de Niort dispose d'un pôle cadre de vie et aménagement regroupant plusieurs services, soit presque 20 personnes réparties dans plusieurs services :

- Direction du Développement de l'Urbanisme et de l'Habitat (DDUH) : réalise et suit les études pour les grands projets menés par la Ville. Elle a aussi en charge l'Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU) menée depuis 2008 dans le centre-ville.
- Direction de l'Urbanisme et de l'Action Foncière (DUAF) : instruit l'ensemble des autorisations du droit des sols, procède aux transactions, gère les biens appartenant au domaine privé de la Ville...
- Direction des Espaces Publics (DEP) : La direction des Espaces publics a en charge la propreté urbaine, la voirie, la signalisation, le mobilier urbain, l'éclairage public, les ouvrages d'art et hydrauliques, les cours d'eau, les espaces verts et naturels, les aires de jeux.
- Direction Patrimoine et Moyens
- Direction de projet Environnement & Handicap

#### **a. OPAH-Ru Ville de Niort 2007-2012 :**

La Ville de Niort s'est engagée, à partir de 2008, dans un vaste programme de requalification de son centre-ville, de la place de la Brèche à la Sèvre.

Elle a engagé une transformation en profondeur du centre-ville, à travers un projet ambitieux, en menant à bien des opérations qui relèvent simultanément des espaces publics et privés.<sup>283</sup>

Les actions ont porté tant sur les espaces publics requalifiés, de la Brèche à la Sèvre, que sur la redynamisation économique et commerciale, la refonte des plans de circulation et de stationnement, les mobilités (facilités d'accès au centre-ville), l'élaboration d'une Charte de Qualité Urbaine.

Les actions portant sur le patrimoine bâti ont été encadrées par une OPAH RU, sur la période 2007-2012, couplée à une Opération de Restauration Immobilière (ORI), LHI et plan façades.

Cette première OPAH-RU avait comme priorité la lutte contre la vacance des logements et l'habitat indigne.

En mettant en oeuvre un tel dispositif, la municipalité cherche à restaurer essentiellement des T2 et T3, mais aussi des grands logements dans le centre-ville pour y installer des familles.<sup>284</sup>

Au-delà de cet aspect, la Ville a sensibilisé les propriétaires aux problématiques des façades et des parties communes dégradées ainsi qu'aux places de stationnement.

L'objectif initial de l'opération était de réhabiliter 380 logements conventionnés en 5 ans. Cet objectif a été revu à la baisse en cours d'opération pour tenir compte d'exigences plus importantes vis-à-vis des propriétaires et de la refonte des aides de l'ANAH. Il a donc été ramené à 276 logements en

---

<sup>283</sup> Propos recueillis suite à un entretien avec Cécile MARQUET, Chargée de mission Habitat, Ville de NIORT, le 04 Mai 2016.

<sup>284</sup> Site Internet Ville de Niort - [www.vivre-a-niort.com](http://www.vivre-a-niort.com)

locatifs et 45 logements de propriétaires occupants. Sur presque 900 propriétaires rencontrés, 418 visites techniques ont pu être réalisées et 179 logements ont bénéficié de subventions prévues par le dispositif. Sur ces 179 logements, 19 sont des logements de propriétaires occupants, 160 sont des logements de propriétaires bailleurs pour du logement locatif à loyer conventionné social ou très social. Sur ces 179 logements, 96 étaient vacants avant les travaux et ont pu être remis sur le marché; et 33 logements vacants au dessus d'un commerce vont retrouver une fonction résidentielle.

Concernant la lutte contre l'habitat indigne, il y a eu mobilisation d'un partenariat large, animé par un bureau d'étude. Un comité technique spécifique se réunit tous les trois mois avec les partenaires des services de l'État, de la Ville, du Conseil Général, l'ADIL et la CAF.

De nombreuses procédures ont été engagées depuis le début de l'OPAH Ru : 19 logements sont frappés d'un arrêté d'insalubrité et 4 immeubles d'un arrêté de péril. La ville a réalisé des travaux d'office suite à un arrêté de péril. Au total, 91 logements signalés sont suivis ou ont été suivis par le comité technique spécifique, dont 38 qui ont fait l'objet de travaux.

Début 2011, la Ville de Niort a eu recours à une déclaration d'utilité publique de restauration immobilière (ORI) portant sur 21 immeubles, dont 53 logements ont été réhabilités, situés principalement rue Ricard et rue Victor-Hugo, où le commerce s'est développé au détriment de l'habitat. Les propriétaires ont pu bénéficier d'aides financières, en contrepartie de l'obligation de travaux. La taxe sur les logements vacants est aussi mise en place.

Globalement, l'intervention sur le parc privé dans le centre ancien de Niort a mobilisé des moyens importants en ingénierie, en dispositif juridique prescriptif (Opération de restauration immobilière ORI) et en Procédure d'aménagement (îlots en restructuration urbaine).

Le résultat est une nette requalification sociale et immobilière (prix en hausse) des quartiers concernés, constatée par le nombre croissant des déclarations d'intention d'aliéner depuis le début de l'Opah. A ceci s'ajoute les retombées directes pour l'économie locale (11 millions d'euros de travaux sont engagés après 5 ans d'opération, essentiellement assurés par des entreprises locales du bâtiment).

### **b. OPAH-Ru et ORI 2013-2017 Ville de Niort :**

Une seconde OPAH RU a été lancée conjointement par la Ville, l'Etat, l'Anah et la Communauté d'agglomération du Niortais pour la période 2013 - 2017. Elle met l'accent sur la lutte contre la précarité énergétique et la vacance. L'objectif est de traiter 266 logements de propriétaires occupants et 180 logements locatifs. Le périmètre de l'OPAH-RU concerne tout le territoire de Niort pour les propriétaires occupants, un périmètre plus restreint pour les propriétaires bailleurs. L'OPAH-RU vient en synergie avec la requalification du centre-ville afin de donner envie aux Niortais d'habiter le coeur de la cité. Elle permet de réinvestir les étages des surfaces commerciales situées en rez-de-chaussée à des fins d'habitation.

Le bilan d'activité au 01 juillet 2015 fait état de 67 logements conventionnés dont 42 sont des logements de propriétaires occupants, pour un objectif de 260 logements à réhabiliter sur 5 ans.

L'ORI sur la période précédente a permis de débloquer quasiment tous les immeubles.

Une 2<sup>e</sup> DUP est prise sur 9 immeubles. Le potentiel résidentiel est estimé à 20-25 logements, aujourd'hui tous vacants, qui devraient faire l'objet d'une deuxième Opération de Restauration Immobilière.

### **c. Secteur sauvegardé :**

La demande de création d'un secteur sauvegardé sur une partie du centre-ville de Niort a été votée à l'unanimité au Conseil municipal du 14 septembre 2015. L'Etat a donné son accord sur cette procédure. Le périmètre sera fixé en 2016-2017.

La mise en place à Niort d'un secteur sauvegardé devra débuter par sa création et sa délimitation, puis se poursuivra par l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur. Le périmètre envisagé pourrait s'étendre de la colline Saint-André à la place Saint-Jean, et des bords de Sèvre à la rue Alsace-Lorraine. Ce nouveau document d'urbanisme se substituera à terme au PLU et à l'AVAP. Son application sera garantie par l'Architecte des bâtiments de France qui émettra un avis sur les travaux de rénovation envisagés dans le but de protéger les éléments d'architecture visibles en façades, mais aussi à l'intérieur des immeubles : escaliers, corniches, boiseries, cheminées, ... Ce dispositif permet de garantir une valeur ajoutée durable au patrimoine niortais, véritable atout du développement économique et touristique de Niort. Il confèrera aussi des avantages fiscaux aux propriétaires qui entreprendront des opérations de rénovation, comme vu plus haut dans la partie outils financiers.

Ce nouvel outil d'urbanisme permet à la Ville de poursuivre, aux côtés de l'Etat, sa démarche de mise en valeur du patrimoine niortais.

### **d. Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine :**

Sur Niort, l'AVAP, Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, a succédé à la ZPPAUP, Zone de protection du patrimoine architectural et paysager. Approuvée le 4 avril 2016 par le conseil municipal, elle est entrée en vigueur le 20 avril 2016.

L'Avap est une servitude d'utilité publique, dont l'objectif est de mettre en valeur le patrimoine bâti et les espaces naturels dans le respect de l'environnement, de la biodiversité et plus largement des objectifs de développement durable fixés par la commune, en cohérence avec le Plan local d'urbanisme. A l'intérieur de son périmètre, les travaux sont soumis à autorisation spéciale après avis de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) fondé sur les prescriptions de l'Avap. L'Etat est étroitement associé à la procédure.

### **3.4.2 Dispositifs CAN :**

#### **a. PTZ de la CAN :**

Le Prêt à Taux Zéro (PTZ) de la Communauté d'agglomération du Niortais est destiné à faciliter le premier achat immobilier des habitants aux ressources modestes.

A compter du 1er février 2016, le prêt à 0% de la CAN a évolué. Dans l'ancien, les logements doivent avoir été construits avant le 1er janvier 1980 (et non plus avant le 1er janvier 1970) et le périmètre éligible est élargi à l'ensemble des zones U (zones urbaines) du territoire. Dans le neuf (programmes immobiliers labellisés par la CAN uniquement), les plafonds du prix de revient ou de vente sont relevés de 10%. La moitié des prêts seront accordés aux projets immobiliers situés sur les cinq communes soumises à la loi relative à la solidarité renouvellement urbain (loi SRU), à savoir Aiffres, Chauray, Echiré, Niort et Vouillé.

Ce dispositif d'aide, auquel la CAN prévoit de consacrer 1,5 M€, s'intègre dans le Programme local de l'habitat 2016-2021. En six ans, il devrait permettre à 510 ménages, éligibles au prêt à taux zéro (PTZ +) de l'Etat, de devenir propriétaires : 300 dans le neuf, 150 dans l'ancien, 60 en PSLA (prêt social locatif aidé) ou dans une opération à TVA réduite.

Le bilan au 31 Décembre 2015 (fait depuis septembre 2014), fait état de l'accord de 47 prêts à taux zéro, soit un montant total de 633 000 € de prêts alloués par les établissements bancaires partenaires. Pour compenser l'absence d'intérêts, la CAN a versé aux organismes financiers une subvention de 71 000 €. Ces acquisitions immobilières ont généré 6,8 M€ de travaux : constructions de maisons neuves ou travaux d'économie d'énergie dans l'ancien.

Les effets du PTZ dans l'ancien commencent à faire effet, mais il existe des blocages d'ordre technique. Les professionnels savent construire sur de vieux modèles qui fonctionnent. Or la réhabilitation est plus technique et pointue. Les professionnels du bâtiment ont perdu la façon de faire et cela se traduit par des devis et prestations à tarifs élevés.

#### **b. Plateforme de rénovation énergétique ACT'e 2015-2017 :**

Depuis Juillet 2015, ACT'e est un dispositif qui propose aux particuliers, qui souhaitent rénover leur logement pour le rendre performant sur le plan énergétique, un accompagnement personnalisé et gratuit. Il s'agit en fait de la déclinaison opérationnelle du PCET (Plan Climat-Énergie Territorial).

Le Plan Climat-Énergie Territorial (PCET) comprend des mesures de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à l'effet de serre au niveau territorial. Sous la coordination du département des Deux-Sèvres, la CAN, les Communautés de Communes du Bocage Bressuirais et du Thouarsais, avec le soutien technique de l'ADIL, lancent cette plateforme commune de rénovation énergétique de l'habitat privé. Ce programme est soutenu par l'ADEME et la Région.

L'ACT'e est un service gratuit qui propose un accompagnement en conseils et ingénierie, et la mise en relation du particulier avec des professionnels du bâtiment. Il informe aussi sur les aides financières éventuelles et le montage du plan de financement.

Le CAUE participe au dispositif ACT'e pour amener son expertise sur le logement, car souvent les économies d'énergie sont avant tout une question d'architecture (cas de rénovation globale performante).

Les objectifs quantitatifs affichés pour la période 2015-2018 sont de 467 rénovations et 23 chantiers de rénovation globale. Depuis le lancement du dispositif, il y a eu 600 contacts, 135 dossiers ont été déposés. L'aide octroyée est d'environ 5000€ par logement pour un montant moyen de travaux

réalisés de l'ordre de 19500€. Le budget total à ce jour est de l'ordre d'1 million d'euros de subventions octroyées.<sup>285</sup>

D'un point de vue qualitatif, les ambitions sont de diviser par quatre la consommation énergétique d'ici 2050 en visant des niveaux de performance «BBC rénovation».

Le financement du dispositif est actuellement remis en cause par la nouvelle région.

### **c. PIG (programme d'intérêt général) sur le territoire de la CAN 2014-2017 :**

Ce dispositif est dédié à lutter contre la précarité énergétique (programme «Habiter Mieux» de l'Anah), l'habitat dégradé et pour l'adaptation des logements à la perte d'autonomie de leurs occupants. Il s'agit d'un dispositif d'actions sur le parc privé ancien (soumis à condition de ressources) dédié aux propriétaires occupants éligibles, et porté par le Département. Il est porté par la CAN sur le territoire CAN hors NIORT, et a été élargi aux propriétaires bailleurs.

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) peut accorder une aide à la solidarité énergétique (ASE) pour la réalisation d'importants travaux d'économie d'énergie. Elle intervient uniquement en complément d'une aide versée par l'Anah, et s'adresse aussi bien au propriétaire qui loue ou occupe son logement, qu'au syndicat de copropriétaires pour la réalisation de travaux dans la copropriété.

Les objectifs quantitatifs du PIG 2014-2017:

En 2014, il y a eu 145 signalements, pour des objectifs ciblés à 125 dossiers à traiter.

Sur cette base, il y a eu pour 2014, 103 dossiers Anah déposés, dont 85 ont été éligibles aux aides de l'Anah. En tout, 82% des dossiers ont été concrétisés par la réalisation des travaux.

Le bilan du PIG 2014-2017, établi par l'ADIL au 31 mars 2016, fait état de 155 dossiers réalisés au titre du programme «Habiter mieux» de l'Anah, 69 au titre de l'adaptation et 5 au titre de logements dégradés.

### **d. Expérimentation en 2015 menée par l'ARS et DDT79 : «lutte contre l'habitat indigne en Deux-Sèvres – action de repérage sur la CAN» :**

Cette démarche expérimentale est pilotée par l'Agence régionale de la Santé (ARS) et la Direction Départementale des Territoires (DDT 79). Elle a été mise en place préalablement au lancement du PIG, dans la cadre du PRSE 2 (Plan Régional Santé Environnement 2). Elle porte sur des actions de repérage et de lutte contre l'habitat indigne. Six communes ont été partenaires de la démarche entre 2013 et 2015, et 5 autres communes se sont portées volontaires depuis mi-2015.

Dans le cadre de la première démarche expérimentale, un certain nombre de situations complexes a pu être repéré et traité. Sur 64 logements identifiés «PPPI» (parc privé potentiellement indigne) avec les élus : 20 ont été visités par le bureau d'étude. Il en ressort 5 situations complexes d'habitat indigne et 7 logements à la limite de l'insalubrité (un arrêté de péril, un arrêté d'insalubrité, une procédure RSD - Règlement Sanitaire Départemental), 2 logements se retrouvent vacants suite au départ des propriétaires (partis en maison de retraite et problème de santé), 2 refus d'aide des occupants, 1 projet incompatible avec l'aide de ANAH puisqu'il s'agissait d'une maison secondaire.

Le traitement de ces situations est rendu difficile par l'âge des occupants et des situations sociales parfois complexes (nécessité d'un accompagnement renforcé). La question du maintien à domicile des personnes âgées, en situation de fragilité ou en perte d'autonomie, se pose.

Au niveau régional, le Département des Deux-Sèvres affiche un taux de PPPI (parc privé potentiellement indigne) de l'ordre de 3,9%<sup>286</sup> des RPP (Résidences du Parc Privé).

---

<sup>285</sup> Propos recueillis suite à un entretien avec Clémence DIOT, Chef de projet RSO (Responsabilité Sociale et environnementale des Organisations) et Agenda21, CAN, le 25 Mars 2016.

<sup>286</sup> Source Filocom

Le nombre de logements potentiellement indignes sur le territoire Niortais est estimé à 1 220 logements soit 3% des RPP.<sup>287</sup>

Sans cette action de repérage, ces personnes n'auraient jamais sollicité une aide pour réaliser des travaux dans le cadre d'un dispositif classique type PIG ou OPAH, par manque de capacité financière, technique et sociale.

### 3.4.3 Bilan quantitatif et qualitatif des dispositifs opérationnels en cours sur le territoire Niortais :

D'un point de vue quantitatif, les données, issues des bilans d'opérations réalisés à des dates différentes, ont pu être synthétisées dans le tableau suivant :

	<b>OPAH-Ru 2007-2012</b>	<b>OPAH-Ru 2013- 2017 (bilan 01/07/2015)</b>	<b>PIG 2014-2017 (bilan au 31/12/2014)</b>	<b>PTZ CAN (bilan au 31/12/2015 depuis 09/2014)</b>	<b>ACT'e 2015-2018 (bilan au 01/04/2016 pour 3 territoires)</b>
<b>Propriétaires occupants</b>	19	42	77 (pour 112 en objectif sur 2014)	47	135
<b>Propriétaires bailleurs</b>	160	25	8 (pour 13 en objectif sur 2014)		
<b>Montant des subventions</b>	ANAH : 3,9 M€ Ville : 1,2 M€	ANAH : 308 300€ Ville : 177 500€ CAN : 66 000€	1,2 Millions d'euros Pour 2014	71 000 € de bonifications	1 000 000 € de bonifications
<b>Montant de prêts à 0% accordés</b>				633 000€	
<b>Montant des travaux</b>	11 Millions d'euros (1000€/m2)		2,6 Millions d'euros Pour 2014	6,8 Millions d'euros Pour 2015	19500€ de travaux en moyenne par dossier

Ce bilan montre avant tout qu'en matière d'intervention sur le parc privé existant, c'est «la logique du petit poucet» qui prévaut. C'est bien une somme de projets individuels qui permet la montée en gamme généralisée du parc.

Concernant le programme d'intérêt Général, on constate que ce dispositif est surtout dédié aux propriétaires occupants éligibles aux aides. Ils représentent 15% des Propriétaires occupants de la CAN en 2011 (soit 15000 propriétaires). Donc beaucoup de propriétaires modestes n'ont pas bénéficié des travaux d'amélioration. De plus, une absence d'ingénierie de proximité renforce ce manque de résultats.

La lutte contre les logements vacants a pu être traitée dans la première OPAH-Ru de la Ville de Niort : une centaine de logements vacants ont été remis sur le marché entre 2007-2012. Or, dans le même temps, le taux de vacance a continué à progresser sur le territoire Niortais entre 2009 et 2013.

<sup>287</sup> Action expérimentale de repérage de l'habitat indigne ARS Site de Niort – Bilan du 24 Septembre 2013 et Rapport d'analyse de l'enquête qualitative de Novembre 2013 – URBANIS

Par ailleurs, les priorités affichées de l'ANAH, dont les moyens reculent, ne concernent pas les logements vacants (et encore moins ceux situés en zones rurales). Jean Claude DRIANT rappelle en 2013, dans le cadre d'une conférence, que le nombre de logements locatifs privés aidés par l'ANAH passe de 35 000 à 44 000 unités par an entre 2008 et 2010 ; et est de 6 200 en 2012. Cette baisse reflète une évolution de ses priorités, qui repose pour beaucoup sur le constat de l'inefficacité des politiques de conventionnement qui avaient donné lieu à beaucoup d'espoirs, surtout à partir des années quatre-vingt-dix.<sup>288</sup>

Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du PLH 2010-2015, réalisé en Septembre 2013, le bureau d'étude avait mis en avant le fait qu'il conviendrait d'inciter les communes concernées par des problématiques de dévitalisation des centres anciens à engager l'étude sur leur devenir. Il écrit aussi que la mise en place d'une OPAH communautaire avec un volet «renouvellement urbain» n'a de sens que si les communes concernées ont défini une stratégie d'aménagement de leurs secteurs anciens.<sup>289</sup>

Le PLH 2016-2021 a bien pour objectif de répondre à ces enjeux et de se doter d'outils pertinents. La mobilisation du tissu existant et du parc ancien est énoncée comme action prioritaire n°1 et principale orientation à 15 ans du PLH 2016-2021.

Les objectifs affichés sont de poursuivre l'amélioration du parc ancien, la résorption de la vacance et de l'habitat indigne, la remise à niveau de son efficacité énergétique, et la consolidation des copropriétés «fragiles».

La reconquête des «centralités» est ciblée tout particulièrement, en favorisant la restructuration des espaces déjà urbanisés des centres-bourgs et des quartiers anciens, et en incitant à la densification du tissu existant.

Le programme communautaire à mettre en place dès 2018 sera vraisemblablement de type OPAH «renouvellement urbain» ou «revitalisation rurale». Un soutien des politiques de programmation urbaine des communes sera à prévoir en finançant la réalisation de Plans de Référence Urbains ou d'études de programmation urbaine, afin d'assurer au mieux l'intégration des objectifs du PLH dans leurs projets urbains.

Les objectifs quantitatifs annoncés sont peu ambitieux, ils visent à accueillir de nouvelles populations par l'accroissement de l'offre en mobilisant chaque année une trentaine de logements vacants du parc privé, avec une intervention prioritaire sur la vacance structurelle.

Les objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique du parc privé prioritaire (construit avant 1975) sont plus élevés et s'élèvent à 400 logements par an.

---

<sup>288</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>289</sup> PLH 2010-2015, Evaluation du dispositif, Préconisations, 2013, 38p.

### **3.4.4 Conclusion sur le bilan des actions mises en place sur le territoire Niortais :**

Sur notre territoire d'étude du Niortais, c'est la Ville-centre de Niort qui impulse dès 2001 un ambitieux projet urbain de requalification des espaces publics. Deux projets de parking, qui visent à effacer le stationnement de surfaces, suivi d'un projet de piétonisation du centre-ville, voient le jour, insufflant un projet de redynamisation économique et commerciale du centre-ville entre 2009 et 2013. A partir de 2008, la collectivité décide d'agir sur le couple habitat / espace public afin de traiter en profondeur la vacance de logements, de faire venir des habitants dans le centre-ville, de lutter contre l'habitat indigne, d'inciter les propriétaires à remédier aux différentes formes d'inconfort, d'indécence et d'insalubrité. Un diagnostic réalisé en 2010 met à jour l'image médiocre voire dégradée que renvoie le centre-ville : les publicités y sont très présentes, les rues sont encombrées, l'espace public est faiblement perçu. Il est alors nécessaire de repenser toute la chaîne des mobilités. Alors que la requalification des espaces publics est presque achevée, une première OPAH RU sur la période 2007-2012 est lancée en centre-ville. Le renouvellement en profondeur se poursuit avec l'engagement d'une deuxième OPAH RU pour la période 2013-2017.

Sur le reste du territoire, les interventions sur le parc privé existant ont été réalisées via trois outils dédiés à la lutte contre l'habitat indigne : le PIG départemental soutenu par la CAN, le PLH et le repérage expérimental piloté par l'Etat (ARS et DDT). Ce n'est véritablement que dans le diagnostic du dernier PLH 2016-2021, réalisé en 2015, que la place du parc privé dans la politique locale de l'habitat de la CAN a été mis en exergue.

Le constat de l'augmentation de la vacance, de l'obsolescence du bâti et de la précarité énergétique des logements du parc ancien, a déclenché une intervention prioritaire sur le parc privé, répondant à la fois à un enjeu social (réduire les charges d'énergie pour les ménages les plus modestes, les maintenir dans un parc à la fois confortable et bon marché), environnemental (diminuer la consommation d'énergie, limiter les besoins en construction neuve, et économiser ainsi les disponibilités foncières) et patrimonial (valoriser le parc et l'image des centres-bourgs).

La première orientation est énoncée de la manière suivante : «la priorité doit être la mobilisation du tissu existant et du parc ancien (principalement privé)». Elle prendra la forme d'un programme communautaire d'intervention sur le parc ancien, comprenant un volet «renouvellement urbain» et un volet «revitalisation rurale», inspiré des outils classiques de l'ANAH, les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat.

Ce diagnostic, partagé auprès de tous les élus des communes de l'agglomération, doit servir d'élément déclencheur pour comprendre et mettre en œuvre une intervention sur le parc privé, et en faire un objectif politique durable et clairement assumé par la collectivité. Ce processus d'appropriation et de mise en œuvre débute sur le territoire Niortais.

### 3.5 Quels autres outils possibles ?

Les pouvoirs publics ont pris conscience de l'urgence de repenser l'attractivité des centres-bourgs dans leur globalité, en privilégiant une approche transversale, afin d'accompagner la transition écologique, dynamiser l'économie et retrouver du lien social sur des bassins de vie qui ne s'inscrivent pas dans l'attraction d'une grande ville.<sup>290</sup>

Ils encouragent ainsi depuis quelques années les acteurs locaux à aller dans ce sens, comme en témoigne l'appel à manifestations d'intérêt "AMI centres bourgs" lancé par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) en juin 2014 ou en témoigne la création des contrats de revitalisation artisanale commerciale (CRAC) initiée par la loi Artisanat, Commerce et TPE (ACTPE) du 18 juin 2014.

Une cinquantaine de projets de revitalisation de centres-bourgs ont été ainsi sélectionnés par le gouvernement qui visent à limiter l'étalement urbain, à redynamiser l'offre de commerces, à créer des équipements et des services adaptés aux besoins des habitants, à relancer les activités, ou encore à rénover ou réaliser des logements dans des communes rurales de moins de 10 000 habitants. Les communes retenues dans le cadre de cet appel à projet sont des villes "clés dans le maillage du territoire, à la fois car elles ont un rôle structurant dans l'accès aux services, mais aussi car elles permettent de dépasser des logiques pures de concurrences territoriales" (intervention de la commissaire générale lors du séminaire national du 3 novembre 2015 organisé par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), et le Cerema). Les projets retenus émanent pour la grande majorité de communes de plus de 5000 habitants, rares sont celles qui ont 1500 habitants. Nous constatons donc que ce sont plutôt des petites ou moyennes villes ou villages qui ont répondu à cet appel à projets, et non des petites communes de moins de 1000 habitants.

Ce sont pourtant bien ces petites communes rurales, éloignées de la ville-centre et du pôle urbain, qui ont fait l'objet de nos interrogations en termes de lutte contre la vacance et en termes de besoin de revitalisation, sur le territoire Niortais.

La démarche de sauvegarde et de valorisation d'un héritage patrimonial et architectural va de pair avec la question de l'attractivité. Il apparaît donc nécessaire de réactiver une centralité des bourgs, nécessaire au développement des territoires ruraux (services, logements, aménagements urbains).

Lutter contre la vacance de logements donne l'occasion aux élus de réfléchir à une stratégie de requalification des centres ruraux, et de se poser les bonnes questions :

Pourquoi et comment remédier à la perte d'attractivité et d'identité de mon centre-bourg, ma commune est-elle un village dortoir ? Pourquoi est-ce que l'urbanisation de ma commune, lotissement, mitage rural, est à l'origine du délaissement du cœur de mon village ?

Comment intervenir sur le parc privé ? Comment gérer les situations de danger (nuisance, péril) ?

Comment définir et mettre en œuvre les actions de reconquête ?

Comment redonner au cœur de village son rôle de repère symbolique, de lieux d'échanges ?<sup>291</sup>

La Communauté d'Agglomération du Niortais souhaite mettre en œuvre un programme communautaire d'intervention sur le parc ancien, comprenant un volet «renouvellement urbain» et un volet «revitalisation rurale», inspiré des outils classiques de l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (Anah), les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain et/ou de Revitalisation Rurale. Ce programme nécessitera d'être défini et validé par l'Anah.

---

<sup>290</sup> Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, Renouvellement urbain des centres-bourgs, Vers une innovation sociale et économique, 2015, 42p.

<sup>291</sup> Colloque CERTU «Développement Economique et Logement dans les territoires ruraux», 6 et 7 mai 2010, Eymoutiers.

Il nous paraît opportun de définir ici les termes utilisés.

"Renouvellement urbain" est une notion un peu floue qui sous-tend l'idée d'une reconstruction de la ville sur elle-même, notamment à travers la densification et/ou le recyclage des espaces en friche. Nous prendrons ici le sens de «renouvellement» comme une alternative à l'étalement urbain. La notion est proche de celle de requalification, cette dernière insistant toutefois davantage sur l'amélioration de la qualité et sur la «volonté de ménager le patrimoine bâti.» (NOVARINA et PUCCI, 2004)

"Revitalisation rurale" induit la mise en œuvre complexe d'un processus, dont l'objectif est de renforcer l'attractivité de communes rurales en déprise, démographique et économique. La démarche associe la réhabilitation de logements en centres-bourgs et la revalorisation des activités urbaines. Une politique de revitalisation des centres-bourgs s'appuie sur des actions incitatives portant sur l'habitat, mais aussi des actions transversales, tant sociales (cohésion sociale), économiques (redynamisation commerciale), qu'environnementales (espace public, paysage ...).

La question de l'attractivité des centres-bourgs des communes rurales du territoire Niortais relève donc bien de la thématique "Revitalisation Rurale".

Elle se développe autour de différents thèmes dans une approche nécessairement globale, afin de maintenir et d'attirer de nouveaux ménages. Elle suppose, pour les élus locaux et la collectivité, d'activer souvent plusieurs leviers, en fonction des caractéristiques et des enjeux de la commune.

De notre point de vue, ces outils s'appuieront sur un urbanisme participatif et durable. Ils ne pourront devenir opérationnels que si un fort portage politique existe.

Lutter contre la vacance, et donc intervenir sur le parc privé, ne paraît ni aisé, ni même prioritaire dans certaines communes. La relation, qui unit intervention publique et parc privé, interroge la légitimité d'une incursion de la sphère publique dans le domaine privé. Intervenir sur le parc privé, qu'il soit ancien ou neuf, ne va pas de soi. D'une part, la crainte des effets d'aubaine ou inflationnistes est souvent évoquée, et c'est légitime quand il s'agit d'argent public. D'autres part, les interventions sur le parc privé existant pâtiennent du manque de visibilité de leurs résultats, notamment sur le produit de sortie, ce que regrettent certains élus. On peut donc comprendre que ces réticences peuvent bloquer l'engagement ou la poursuite d'une intervention sur le parc privé, dès lors qu'elles sont alliées à la complexité et la technicité de toute intervention sur l'habitat, notamment privé.<sup>292</sup>

Pourtant l'importance des travaux localement générés par une décision d'intervention sur le parc privé nourrit un argumentaire en faveur du soutien à l'emploi et aux entreprises locales et montre la puissance des effets leviers de l'investissement local.<sup>293</sup>

Les bilans de l'OPAH Ru de la Ville de Niort, détaillés dans la partie précédente, attestent par exemple de cet argumentaire (10,5 millions d'euros de travaux générés par l'OPAH-Ru).

De même, la mise en relief du coût de l'inaction d'aujourd'hui et de son impact demain, sur d'autres dispositifs publics est à prendre en compte. En effet, les dépenses non engagées au titre de l'intervention sur le parc privé sont reportées sur d'autres politiques sociales : la mobilisation du Fonds de Solidarité Logement pour payer les factures d'énergies par exemple, le financement des établissements spécialisés pour personnes âgées, l'impact du départ du centre-ville des ménages avec des revenus intermédiaires sur l'activité commerciale de l'agglomération, voire le surcoût des procédures d'intervention curatives envers des copropriétés dégradées...<sup>294</sup>

Le symptôme de logements vacants dans un centre-bourg ou quartier urbain, en donnant une image négative qui n'incite pas à s'y établir et en impactant l'attractivité commerciale du secteur, se révèle être un puissant facteur déclenchant d'une intervention publique sur le parc privé.

---

<sup>292</sup> Etude, Intervenir sur le parc privé, Paroles de territoires, Forum des politiques de l'habitat privé, 2015, 64p.

<sup>293</sup> Ibid.

<sup>294</sup> Ibid.

Les élus doivent comprendre le lien entre stratégie de développement de l'offre nouvelle et prise en compte du parc existant, afin d'éviter les oppositions. Remettre sur le marché des logements vacants, dans des centres-bourgs ou en centre-ville, nécessite de cadrer la stratégie de développement de l'offre en périphérie. Il en est de même pour la définition d'une politique de soutien à l'accession sociale en centre-ville que la concurrence de l'individuel en périphérie à des prix parfois plus attractifs peut rendre très difficile.

Agir sur l'habitat induit d'autres champs de l'aménagement que sont l'emploi, les commerces, les transports ou encore les espaces publics. En effet, il ne suffira pas de travailler l'attractivité des produits logements en centre-bourg ou centre-ville pour concurrencer la maison individuelle en périphérie. C'est dans un projet global que doit se concevoir la relance de l'attractivité des centres urbains en déprise, projet global mêlant à la fois interventions sur l'ancien et sur le neuf, interventions sur l'habitat et sur le commerce.<sup>295</sup>

L'intervention sur l'habitat est bien une composante du projet de territoire. Les concurrences qui s'exercent souvent entre la ville-centre présentant des quartiers en déprise, et leur périphérie au travers des disponibilités des PLU ou de la fiscalité, démontrent le caractère crucial de la solidarité communautaire comme fondement du projet de territoire.<sup>296</sup>

«Lier l'intervention sur le parc privé à la solidarité communautaire constitue à cet égard un défi à relever».<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup> Etude, Intervenir sur le parc privé, Paroles de territoires, Forum des politiques de l'habitat privé, 2015, 64p.

<sup>296</sup> Ibid.

<sup>297</sup> Ibid.

### 3.5.1 Une motivation politique forte pour lutter contre la vacance et mettre en oeuvre un projet de revitalisation de centres bourgs

La plupart du temps, les initiatives locales ont émergé de questionnements et de problématiques auxquels sont confrontés les élus des petites communes au quotidien, à savoir : comment maintenir l'école ? comment revitaliser le centre-bourg ? comment préserver le dernier commerce de proximité ? comment permettre aux anciens de bien vieillir au village ? que faire de la friche industrielle ? quel type d'habitat promouvoir en alternative au lotissement standardisé ?

Et certaines de ces petites collectivités ont su identifier leurs atouts et leurs spécificités pour produire des projets ancrés dans leur territoire, et retrouver une qualité de cadre de vie.<sup>298</sup>

Souvent, l'impulsion de départ repose sur une personnalité qui a su s'entourer, prendre conseil, chercher des aides, fédérer les énergies, susciter des envies et rebondir sur ses propres faiblesses.<sup>299</sup>

Récemment, dans les Cahiers de l'Anah du mois de Juillet 2016, Marie-Christine JAILLET, animatrice du Réseau français de recherches habitat logement (REHAL), écrivait<sup>300</sup> :

«Reconquérir ces centres déqualifiés nécessite aujourd'hui une réflexion globale de la part des collectivités locales et l'invention d'autres politiques. Celles-ci ne peuvent se mener qu'à l'échelle de l'intercommunalité pour réguler les effets de concurrence entre les communes de périphérie et la ville-centre, dans l'offre de logements, mais aussi dans l'équipement commercial.

Il s'agit de redonner à ces centres anciens une fonction de centralité attractive à l'échelle de l'ensemble du bassin d'habitat. Il s'agit également d'envisager des politiques de renouvellement urbain et pas seulement de réhabilitation qui passent par la démolition d'une partie du bâti pour aérer le tissu urbain de manière à proposer des conditions d'habitat susceptibles de retenir en ville des ménages qui, jusque-là, sont tentés d'aller s'installer en périphérie.»

Au niveau de l'intercommunalité, il s'agit d'assurer un effet de cohésion, de dynamique et de sympathie des programmes partagés. Au niveau local, communal, les élus doivent prendre conscience des enjeux, des solutions possibles et du rôle qu'ils ont à jouer pour ramener la vie dans leur commune.

#### **a. Besoin d'une volonté locale forte pour redynamiser le centre-bourg :**

«Le logement est bien un thème dont les élus peuvent se saisir. La gouvernance doit prendre des décisions politiques et faire. Les élus doivent continuer à travailler, réfléchir ensemble : c'est bien cette matière grise «locale» qui pourra révéler le territoire».<sup>301</sup>

C'est en ces termes que M. MATHE, ancien vice-président de la CAN, Maire de Saint-Georges-de-Rex entre 2001 et 2014, parle de ce que doit être l'engagement d'un élu.

Une gouvernance forte et un portage politique affirmé sont des éléments clés de la réussite d'une politique de revitalisation d'un centre-bourg.

Les communes rurales fonctionnent encore trop à partir des modèles que sont les outils de l'urbanisme opérationnel : lotissement, permis d'aménager.... Faute de culture et moyen, elles ne voient leur développement possible que par des opérations de lotissements.

<sup>298</sup> Edition du CERTU. *Eco-quartiers en milieu rural ? Aménager durablement les petites communes*. Collection Dossiers, Juillet 2011, 208p.

<sup>299</sup> LE CHATELIER, Luc. *Debout les Bourgs*. Télérama n°3457, Avril 2016, p22-26

<sup>300</sup> Les Cahiers de l'Anah n°149, Juillet 2016, p11.

<sup>301</sup> Propos de René MATHE, recueillis lors d'un entretien téléphonique, le 05 juillet 2016.

Elles doivent plus que jamais se saisir des outils de planification pour maîtriser leurs formes urbaines à venir et ne plus subir les phénomènes sociétaux d'étalement urbain au détriment de leur territoire rural. Elles doivent aussi se mettre en capacité de «projet».

Par ailleurs, dans les communes rurales éloignées ou en déprise, le modèle ne fonctionne pas. Les opérateurs ne se bousculent pas pour faire des projets, la pression foncière n'est pas au rendez-vous. Si les élus ont aujourd'hui compris l'intérêt de redynamiser Niort et son centre-ville, pour redonner de l'attractivité à l'agglomération, sont-ils prêts pour autant à renoncer à leur propre développement urbain ?

Les réponses ne peuvent commencer que s'il y a une réelle prise de conscience chez les élus locaux de la nécessité de réflexion et de débat, portés par un sentiment d'appartenance territoriale.

Il apparaît nécessaire que les communes rurales changent de posture vis-à-vis des échelons supérieurs. Cette relation, souvent placée sous le signe de la dépendance, notamment pour les demandes d'aides financières pour palier des manques, doit se retourner au profit d'un meilleur équilibre et partenariat.<sup>302</sup>

Un fort portage politique est indispensable à la concrétisation d'un projet d'attractivité durable des territoires ruraux, qui doit pouvoir s'appuyer sur la mise en réseau d'acteurs (locaux et liés à l'intercommunalité), un travail de communication et la mobilisation des habitants.

### **b. Affirmation d'un projet de territoire portée par l'intercommunalité :**

Sur notre territoire d'étude Niortais, situé en zone détendue, le constat est là : une stratégie de développement exclusivement basée sur une urbanisation croissante, par la construction de maisons individuelles, n'est plus un modèle durable pour le territoire.

D'ores et déjà, le PLH 2016-2021 du territoire Niortais se donne comme objectif de réaliser 72% de la production de logements neufs à Niort et dans les 5 communes principales constituant l'espace centre et Nord, Niort représentant à elle seule 53% des objectifs. Le reste des objectifs de production neuve se répartissent entre les 39 communes restantes du territoire. Le choix politique a été de se limiter à une répartition par secteur, afin de permettre aux communes d'avoir des perspectives de programmation calées sur des capacités réelles, fléchées en priorité sur les communes les plus importantes, les plus équipées et les mieux desservies.

L'heure est donc plutôt à la prise de conscience de la part des élus des conséquences de cette planification sur l'urbanisation future de leurs communes, en termes de développement, lutte contre la vacance et revitalisation de leurs centres bourgs.

Les documents de planification à venir (SCOT en révision et PLUi à élaborer) iront vraisemblablement dans le sens d'une limitation de l'étalement urbain et d'une programmation de logements neufs ciblés sur des secteurs «clés», et donneront l'occasion de débat et échanges entre l'intercommunalité et les communes membres.

En effet, la révision du SCOT est l'occasion de définir de nouvelles préconisations en termes de consommation foncière et de rediscuter les équilibres territoriaux.

Quant au PLUi, il sera bien l'occasion de renforcer le caractère opérationnel du PLH et de favoriser le réinvestissement des centres-bourgs en limitant l'urbanisation des terrains naturels ou agricoles.

L'élaboration de ces documents de planification permet aux élus des communes rurales, comme à l'intercommunalité, l'affirmation d'une volonté d'agir sur le tissu urbain ancien des centres-bourgs et d'urbaniser autrement le territoire. La mobilisation du bâti vacant peut être particulièrement opportune comme levier de développement d'une politique d'accueil dans les territoires ruraux en perte de vitesse, politique à affirmer dans les documents de planification.

---

<sup>302</sup> Quelles politiques d'accueil pour quelle attractivité durable des territoires ruraux ? Collectif Ville Campagne, 2008, 84p

### 3.5.2 Un besoin d'accompagnement des communes, en ingénierie et conseils

Compte tenu des moyens humains et financiers des communes rurales, leur politique habitat ne peut se concevoir que dans l'intercommunalité. Faute de moyens techniques, de ressources financières, matérielles et humaines, elles doivent pouvoir s'appuyer sur l'EPCI dont elles dépendent.

Pour mettre en œuvre une politique d'intervention sur le parc bâti privé dans les communes rurales, il sera nécessaire de développer des actions de sensibilisation auprès des élus, bien souvent démunis face «aux maquis des procédures», et des actions de communication en préalable de la mise en place de cette politique.

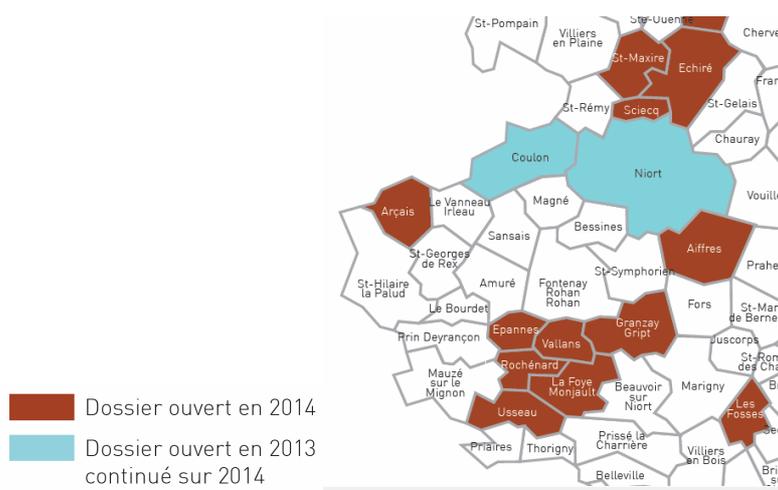
#### a. Le CAUE et Le Parc Naturel du Marais Poitevin : un rôle à jouer et des compétences à mobiliser

Comme le définit la loi de 1977, les Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement sont au contact avec les citoyens et les élus, par leur action de conseil, leur connaissance du terrain, leurs actions pédagogiques (brochures, guides, expositions) et leur participation à certaines instances et jurys. Pour favoriser l'émergence de projets et les initiatives citoyennes, ils apportent une culture plus approfondie à ceux dont l'aménagement n'est pas le métier. Ils éclairent, stimulent et animent des débats. Le CAUE 79 est particulièrement engagé sur le territoire de la CAN.

Néanmoins, son financement est problématique depuis que les Départements sont contraints de revoir leur dotation : le CAUE doit envisager une diversification de son financement et a acté la possibilité de conventionner avec les intercommunalités. Il est pourtant important de confirmer l'importance des CAUE et de renforcer au sein du CAUE les compétences en termes de planification, pour accompagner le plus en amont possible les collectivités dans leur projet.<sup>303</sup>

Les demandes ponctuelles de conseil auprès du CAUE 79 ont augmenté en 2014. Elles concernent principalement des études d'opportunité sur des bâtiments ou l'aménagement de petits espaces publics. Un conseil ponctuel équivaut en moyenne à une journée d'un conseiller : une visite sur place et la rédaction d'une note. Les demandes d'esquisse, en augmentation également, concernent surtout des aménagements paysagers ou des aménagements intérieurs. Ces commandes nécessitent généralement un temps de travail beaucoup plus long.

**Figure 32 : cartographie des communes de la CAN qui ont sollicité le CAUE en 2014**



(Source : Rapport d'activités 2014 – CAUE79)

<sup>303</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

Le Parc Naturel Régional du Marais Poitevin est un acteur incontournable sur le territoire Niortais, et a toute compétence et légitimité pour aborder les questions de densité urbaine, de revitalisation des bourgs et de mobilité dans les communes concernées. Son rôle est essentiel dans la revitalisation des centres-bourgs de communes manquant pour la plupart d'ingénierie. Intervenant généralement dans le cadre d'appels à projets, le Parc assure une assistance à maîtrise d'ouvrage et peut mener des actions de sensibilisation, de recherche, d'études ou de portage d'outils... Sa force réside dans la pluridisciplinarité de son ingénierie, sa culture du faire-ensemble, les expérimentations qu'ils mettent en place afin de pallier le manque d'opérateurs, et leur rôle d'ensemblier permet de crédibiliser des projets auprès des financeurs.

Dans la Charte du PNR du Marais Poitevin, la 14<sup>e</sup> mesure incite à «promouvoir un aménagement du territoire respectueux des paysages identitaires du Marais» et inscrit bien la revitalisation des centres-bourgs comme action à mener: «renforcer les cœurs de village, dans le respect des structures paysagères et des formes urbaines identitaires de la ruralité maraîchine», et «inciter à maîtriser la pression urbaine, dans une démarche générale de préservation de la qualité paysagère sur l'ensemble du Marais, de protection des espaces naturels, de préservation des zones humides, et de maintien des espaces agricoles».<sup>304</sup>

Le CAUE et le Parc travaillent aussi à contrecarrer le mythe du pavillonnaire et à rendre d'autres typologies de logement compatibles avec les modes de vie.

Si les territoires ruraux manquent d'ingénierie, les chargés de mission du PNR ou du CAUE sont généralement en charge de beaucoup de thématiques liées à l'urbanisme. Leurs interventions portent sur des territoires vastes, à cheval sur plusieurs départements. Or les projets de revitalisation de centres-bourgs demandent beaucoup de temps en fonction de la complexité des sujets, du nombre d'intervenants et des ambitions de concertation qui y sont souvent liées. Et l'heure n'est pas au recrutement de chargés de mission spécifiques sur les centres bourgs, au vu des restrictions budgétaires et problèmes financiers que connaît notamment le CAUE.

Ces points constituent des limites qu'il est nécessaire d'évoquer, auxquelles s'ajoutent d'autres complexités financières telles que la difficulté à coordonner les financements de différents organismes pour la mise en oeuvre de diagnostic ou d'études ; ou encore la difficulté à mobiliser des investisseurs (bailleurs sociaux, promoteurs...) réticents à intervenir sur de petites opérations jugées pas rentables. Car sans ces pré-requis, les projets ne peuvent entrer dans la phase opérationnelle.<sup>305</sup>

## **b. Associer les universités et les écoles à des travaux prospectifs et expérimentaux :**

Frédéric BONNET, dans son rapport «Aménager les territoires ruraux et périurbains», récapitule bien le retour d'expériences que certaines collectivités, associations ont pu mener sur des projets de revitalisation de centres bourgs. Les écoles, instituts et universités ont un rôle majeur à jouer pour la connaissance des territoires, mais aussi pour l'acculturation des élus, la stimulation du débat (colloques, expériences sur site, accompagnement de débats) et même l'expérimentation concrète de projets. Ce partenariat peut prendre la forme d'échanges avec les collectivités lors d'exercices ou d'expériences strictement académiques, mais peut aussi se contractualiser sous la forme d'études d'expérimentation ou de faisabilité qui sont utiles aux élus locaux. Cet apport est réciproque : les expériences permettent une meilleure conscience de la diversité des situations territoriales pour les futurs professionnels.<sup>306</sup>

Notons que ces actions pédagogiques ne s'inscrivent pas en concurrence avec les prestations de service professionnelles, bien au contraire : elles contribuent à former une maîtrise d'ouvrage parfois

---

<sup>304</sup> Rapport. Projet de Charte du parc Naturel Régional du Marais Poitevin. 2013. 96p.

<sup>305</sup> Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, Renouvellement urbain des centres-bourgs, Vers une innovation sociale et économique, 2015, 42p.

<sup>306</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

démunie de services techniques adaptés, elles instruisent en amont des questions qui débouchent bien souvent sur des commandes effectives qui ne seraient pas apparues sans cette première expérimentation.<sup>307</sup>

La vacance de logements renvoie à un problème de bâti ancien et d'habitat. Il nous paraît fondé dans certains cas de lancer des études ou recherches sociologiques sur la demande de logements et la caractérisation de la vacance, qui pourrait prendre la forme de partenariat avec des universités et institut d'urbanisme. Développer des partenariats avec les écoles d'architecture permettrait aussi d'aller vers de l'innovation, d'accompagner les changements de comportement et les changements de mode d'habiter.

### **c. Conclusion partie 3.5.2 :**

**Dans les territoires ruraux, soumis à des problèmes de vacance et de dévalorisation de l'habitat, l'accompagnement des professionnels doit permettre d'identifier les freins (socioculturels, patrimoniaux, juridiques et financiers) à l'aboutissement de projets d'habitat en centre-bourg et de faire émerger des solutions. Toutes les pistes de travail et thèmes de réflexion doivent être abordés afin de susciter et accompagner un projet global portant sur l'habitat, l'organisation urbaine, les équipements, les commerces, les services, et la mobilité. La démarche devra être abordée sous l'angle de l'aménagement, et le CAUE et le Parc Naturel du Marais Poitevin apparaissent à ce titre comme des acteurs essentiels pour accompagner les communes. L'angle du développement économique et social est aussi important et relèvera plus des compétences de la CAN, sans le soutien de laquelle les projets peineront à entrer dans la phase opérationnelle.**

---

<sup>307</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

### 3.5.3 Autres leviers pour transformer les centres-bourgs anciens en écoquartiers<sup>308</sup> :

Le centre-bourg est bien souvent un espace identitaire, la vitrine du village, voir son image «historique». Il semble d'autant plus important de reconquérir ce secteur à enjeux.

Les actions à mener, dans une commune en manque d'attractivité, doivent être multiples et répondre à une cohérence territoriale, afin de créer une synergie positive. Il s'agit de penser l'intervention sur le patrimoine bâti de manière globale, à partir d'un diagnostic du quartier ou du centre-bourg à requalifier, devant prendre en compte les aspects sociaux, urbains, patrimoniaux, économiques et de déplacement.

Les leviers à activer, en fonction du contexte de chaque commune, seront tant sur l'habitat que sur l'implication des habitants, les espaces publics, le patrimoine, le dynamisme commercial, le potentiel touristique, environnemental ou agricole.

Toutes les communes, interagissant ainsi les unes avec les autres, contribuent à une meilleure attractivité de leur territoire. C'est à partir de là seulement que le bâti ancien vacant pourra en toute logique représenter un vivier de logements mobilisables de manière durable.

#### **a. Urbanisme participatif :**

La culture du «faire ensemble» est une véritable plus-value pour les communes qui se lancent dans une politique de revitalisation de leur centre-bourg. L'association de toutes les parties prenantes du territoire (habitants, associations, professionnels...) permet de consolider les projets et une meilleure appropriation de ceux-ci par les acteurs du territoire.

Avant tout, l'implication des citoyens dans la vie locale renforce le sentiment d'appartenance au territoire, contribue à la construction d'une identité locale : cela constitue en soi un début de revitalisation sociale.

Pourquoi un urbanisme participatif ?

Les collectivités entrent dans une période de baisse de subventions, il est donc plus que nécessaire de co-construire avec les habitants un projet de territoire durable et de ne plus vivre la réglementation nationale, ou intercommunale, comme contrainte. «Cet agir territorial qui fait émerger des territoires construits doit s'articuler avec les logiques territoriales prescrites, qui émanent d'un mouvement top-down. Un équilibre doit donc être établi entre le territoire construit et le territoire prescrit.»<sup>309</sup>

Laissons donc «révéler» le territoire par ceux qui l'habitent, le traversent, le connaissent. «Les citoyens ont une bonne connaissance du fonctionnement de leur territoire, ils raisonnent avec intérêt sur ces évolutions, ces atouts et ces manques, sur les relations qu'ils entretiennent avec les voisins. Bref, la capacité démocratique est sous-utilisée, et ensevelie le plus souvent sur des débats techniques qui éloignent les processus de planification des préoccupations citoyennes.»<sup>310</sup>

La co-construction d'un projet est certes chronophage, mais il serait dommage de ne pas profiter de cette capacité de chacun à débattre, élus, techniciens et citoyens, à l'heure ou les capacités

---

<sup>308</sup> En référence aux rencontres régionales de l'aménagement et de l'habitat en Poitou-Charentes du 17 septembre 2015 sur le thème «Quartiers anciens, écoquartiers de demain»

<sup>309</sup> BORIES AZEAU, Isabelle et LOUBES, Anne. Comment relever les défis de la relance économique à l'échelle des territoires : quelle stratégie, quels outils, quels financements ? Synthèse, Paris, 2013, 9p.

<sup>310</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

financières des petites et grandes communes sont en baisse. «Puisqu'il n'y a pas de solution technique idéale, il s'agit de rechercher des solutions d'équilibre.»<sup>311</sup>

Parce qu'un projet co-construit, même s'il ne fait jamais l'unanimité, aura plus de chance d'être compris et partagé. Les participants seront autant de vecteurs du faire savoir et de la promotion des actions communales engagées.

Au delà des citoyens et des élus locaux, il est indispensable d'intégrer dans les projets les différentes instances publiques et privées de l'organisation territoriale dès le stade de l'idée. En effet, aucun projet ne se fera sans que la collectivité compétente soit interrogée, car il est rare que le porteur de projet puisse opérer en dehors de la prise en compte des compétences et des aides publiques. Ces instances peuvent apporter une ingénierie spécialisée ou bien des apports en nature ou encore l'indispensable mise en réseau.<sup>312</sup>

Il nous apparaît important aussi d'associer, autant que peut se faire, universités et écoles dans les travaux prospectifs et expérimentations sous forme d'ateliers participatifs par exemple. Tout le monde y gagne : les étudiants ont l'occasion de se frotter aux réalités du terrain et de s'approprier les enjeux d'une mission, les élus recueillent une expertise objective et neuve, et la commune se dote, par la présence des étudiants, d'une animation nouvelle.

## **b. Urbanisme Durable :**

Lutter contre la vacance et revitaliser les centres-bourgs anciens relèvent par définition des enjeux de développement durable, et de l'urbanisme durable.

Il s'agit bien ici de préserver et reconstruire la ville sur elle-même, en requalifiant le tissu urbain et les espaces publics, et en adaptant les logements des centres-bourgs aux modes de vie actuels.

Revitaliser un centre-bourg, c'est redonner une attractivité résidentielle, commerciale, touristique et conforter la cohésion sociale. Le patrimoine bâti ancien des centres-bourgs doit redevenir vecteur de développement économique pour pouvoir le transmettre aux générations futures.

Proposer une alternative à l'étalement urbain est d'autant plus important que le foncier est (et sera) de plus en plus rare, et de plus en plus cher, aux abords des centres-villes ou centres bourgs.

Il s'agit aussi de réduire la consommation énergétique des ménages en rénovant les logements anciens et maîtrisant les déplacements automobiles dans le bourg.

En cela, les enjeux de revitalisation des centres-bourgs anciens relèvent bien d'une démarche écoquartier.

Pour l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'urbanisme et l'organisation des territoires «durables» visent à améliorer la qualité de vie, à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à stimuler l'économie locale tout en préservant les ressources naturelles et les paysages.<sup>313</sup>

En cela, les écoquartiers constituent une étape vers la ville durable. Ils valorisent l'écoconstruction (ou l'écorehabilitation) tout en considérant les transports, les trames vertes et bleues, la densité et la mixité sociale. Ils s'appuient sur des ressources paysagères, urbaines et humaines locales. La démarche ÉcoQuartier, engagée dès 2008, promeut des projets exemplaires d'aménagement

---

<sup>311</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>312</sup> Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, *Renouvellement urbain des centres-bourgs, Vers une innovation sociale et économique*, 2015, 42p.

<sup>313</sup> Site Internet de l'ADEME : [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)

durable. Le Club national ÉcoQuartier réunit de nombreuses collectivités. L'ADEME est membre actif du comité des partenaires et du comité scientifique.

Avec le lancement fin 2012 du label national ÉcoQuartier, les exigences sont précisées. Le label est construit autour de trois objectifs fondamentaux :

- proposer un dispositif garantissant l'amélioration de la qualité des projets et leur pérennité ;
- rendre accessibles et visibles au grand public les projets d'écoquartiers ;
- rendre visibles et promouvoir l'exemplarité des pratiques françaises d'aménagement, en Europe et à l'international.<sup>314</sup>

Nous constatons que le Label «écoquartier» n'est pas usurpé pour évoquer les enjeux que revêt la revitalisation des centres-bourgs anciens. Plus qu'un Label à obtenir, c'est une démarche à suivre.

Cette démarche durable s'opère en identifiant les atouts et enjeux des communes, afin d'activer plusieurs leviers (spatial, social, environnemental et économique), et d'entraîner une dynamique vertueuse permettant d'agir sur du long terme, dans des objectifs de développement durable.

### **Levier «spatial» :**

Rendre un centre-bourg attractif relève de réflexions et d'actions multiscalaires. Une planification et stratégie territoriale est nécessaire à l'échelle de l'intercommunalité et des territoires ruraux. Quant aux actions, elles se déclinent du centre-bourg, à la rue et enfin au logement.

Pour rendre un cœur de bourg attractif, domaine public et domaine privé doivent interagir et se valoriser mutuellement. En effet, l'aménagement participe d'une part à l'embellissement du bourg, du quartier, et d'autre part, contribue inévitablement à augmenter la valeur de l'immobilier desdits bourgs ou quartiers. La qualité esthétique d'une placette, d'une rue ou d'un jardin constitue un atout à mettre en valeur avec les éléments qui composent le lieu. Cela aura pour effet de valoriser le centre-bourg et de recréer une urbanité. Intervenir de manière cohérente et conjointe sur l'habitat et sur les espaces publics contribue à l'identité d'un bourg ou d'un quartier, et garantit la qualité et la durabilité d'un projet d'ensemble.

Afin d'évaluer les besoins utiles au projet, il est nécessaire de relever les atouts et les contraintes du centre-bourg, car il n'est pas un milieu clos et autosuffisant. Il fait partie d'un système de synergies et d'interdépendances, parfois de concurrence, avec d'autres territoires.<sup>315</sup>

**L'identification des besoins** doit donc prendre en compte plusieurs échelles : le bourg, la commune, la communauté de communes, le bassin de vie, ou tout autre territoire pertinent.

Ainsi, une commune d'environ 3000 habitants par exemple, commune à enjeu et structurante au niveau du territoire de la CAN, dont le centre-bourg est situé à proximité immédiate d'un axe routier structurant, n'a pas les mêmes besoins en termes de commerces et d'activités qu'une commune de 600 habitants, desservie par un axe peu fréquenté et qui subit la concurrence de la commune voisine de 2 000 habitants.<sup>316</sup>

### **Relever les atouts et les contraintes du centre-bourg :**

Les atouts concernent ici les ressources et les potentiels, patents ou à révéler, sur lesquels la collectivité est susceptible de s'appuyer pour améliorer la qualité de l'habitat en centre-bourg.

---

<sup>314</sup> Site Internet de l'ADEME : [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)

<sup>315</sup> Etude, *Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez*. Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez, 2014, 88p.

<sup>316</sup> Ibid.

Ces atouts et contraintes ne relèvent pas seulement de caractéristiques urbaines et architecturales du centre-bourg, mais incluent des dimensions sociales, économiques, culturelles. Ils peuvent être multiples. Par exemple, une vie associative riche est un atout important en termes de qualité de vie pour les habitants actuels et un facteur d'attractivité pour de nouvelles populations (Usseau).

La présence d'équipements scolaires et l'accessibilité du centre-bourg depuis une voie rapide sont des arguments valorisables auprès des familles qui souhaiteraient s'installer sur le territoire (Mauzé sur le mignon).

Le tissu commercial encore assez actif d'une commune, au vu de sa situation géographique relativement isolée, lui confère un rôle économique central au sein de son territoire. C'est un atout sur lequel s'appuyer pour valoriser le centre-bourg (Saint Hilaire la Palud).

Un axe routier à fort trafic traversant un centre-bourg peut être vécue comme une nuisance ou comme un atout, notamment en termes d'attractivité commerciale (Villiers en Plaine).

La disponibilité de réserves foncières en centre-bourg est également capitale. Certaines collectivités sont aujourd'hui dépositaires de plusieurs bâtiments, acquis au fil du temps et de manière opportuniste, qu'elles peinent à entretenir et à remettre sur le marché de l'immobilier. Ces biens peuvent parfois être financièrement lourds à porter. Pourtant, dans le cadre d'un projet de renouvellement de l'habitat, ces réserves préexistantes sont d'importants atouts permettant aux collectivités concernées de mener des opérations d'envergure (Frontenay Rohan Rohan).<sup>317</sup>

### **Un patrimoine de qualité :**

Il s'agit de répondre à l'enjeu de la pérennisation de la forme urbaine des centres-bourgs ruraux, porteuse d'une valeur patrimoniale. Comment agir dessus ?

On peut agir sur la fonction, et permettre de continuer à faire vivre ce patrimoine.

C'est le cas d'anciens bâtiments agricoles ou religieux, qui se reconvertissent en équipements publics (cas de la laiterie de Coulon transformée en Pôle de valorisation des produits du Marais, ou du presbytère de Vicq-sur-Breuilh, commune de moins de 1000 habitants située dans la Haute-Vienne, qui a reconverti son Presbytère, vieille bâtisse communale menacée de ruine, en Musée, agence postale et annexe de la médiathèque intercommunale<sup>318</sup>), ou à l'inverse, de bâtiment remarquable devenu habitation (cas de l'ancien Carmel de Niort abritant une copropriété et une résidence senior). Il faut aussi accepter l'idée de démolir ou remodeler certaines formes afin d'améliorer les circulations et la qualité de l'espace public, et de permettre un rééquilibrage de l'implantation des populations et des activités conduisant à plus de mixité sociale et fonctionnelle.<sup>319</sup>

Une autre solution pour revaloriser le patrimoine consiste à donner ou redonner des vues sur certains bâtiments, en créant, ou plus souvent en recréant, des percées vers les bâtiments en question (ouverture d'une percée visuelle depuis un point sur un monument type église).<sup>320</sup>

### **Comprendre et anticiper les logiques d'entraînement :**

Dans un projet de revitalisation de centre-bourg, il est indispensable d'appréhender les relations de cause à effet qui lient les interventions les unes aux autres afin de mener des actions qui auront un effet levier sur la valorisation de l'habitat en centre-bourg.

Pour cela, les municipalités qui s'engagent dans des actions opérationnelles doivent avoir une vision claire des conséquences de chaque intervention avant de se lancer dans des opérations. Elles doivent

---

<sup>317</sup> Etude, Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez. Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez, 2014, 88p.

<sup>318</sup> LE CHATELIER, Luc. *Debout les Bourgs*. Télérama n°3457, Avril 2016, p22-26

<sup>319</sup> Compte-rendu des Rencontres régionales de l'aménagement et de l'habitat en Poitou-Charentes du 17 septembre 2015. *Quartiers anciens, écoquartiers de demain ? Comment réinvestir les villes et les bourgs ?* DREAL POITOU-CHARENTES, 2015, 16p.

<sup>320</sup> Etude, Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez. Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez, 2014, 88p.

se donner des priorités, bien comprendre dans quel ordre mener leurs actions et prévoir au mieux l'influence de telle ou telle intervention dans le cadre de vie en centre-bourg.

Lors de la mise en œuvre d'actions visant à accueillir de nouvelles populations, la collectivité doit considérer les besoins qui vont naître de l'arrivée de ces nouveaux habitants.

Par exemple, aujourd'hui les réseaux d'assainissement des communes de Mauzé sur le Mignon et Saint Hilaire la Palud ne sont pas en mesure d'absorber l'arrivée de nouveaux ménages. Il est essentiel d'anticiper leur adaptation selon les actions de réhabilitation ou de construction de logements neufs à mener.<sup>321</sup>

De même, l'installation de nouveaux ménages entraîne l'augmentation de véhicules dans le centre-bourg, qui va demander une gestion appropriée de la circulation et du stationnement automobiles.

Dans tous les cas et quelles que soient leurs priorités, les petites communes rurales ne peuvent généralement pas se lancer dans de très importantes phases de renouvellement de l'habitat en centre-bourg, tant pour des motifs financiers que pour des raisons techniques et pratiques.

Le travail se fera plus à l'échelle d'îlots, d'où l'importance de repérer, dans chaque centre-bourg, de petits ensembles de parcelles, privées et/ou publiques, pouvant jouer un rôle moteur pour la reconquête d'espaces urbains plus larges.

Bien souvent, la mise en œuvre de projets exemplaires agit en véritable levier. Ils permettent de déclencher un processus de revitalisation du centre-bourg. Ils incitent des propriétaires privés à agir, et encouragent les collectivités à poursuivre leurs actions en faveur de l'habitat de centre-bourg.<sup>322</sup>

### **Levier «social» :**

La perte de vitalité et d'attractivité d'un centre-bourg, autrefois lieu du vivre ensemble, entraîne un délitement du lien à sa commune et à ses habitants. Les logements vacants accentuent cette impression de vide ou d'abandon, en donne une image négative qui n'incite pas à s'y établir.

Revitaliser un centre-bourg c'est recréer un noyau favorisant les échanges humains, un cadre de vie favorisant les liens sociaux. L'intérêt est double, il est autant social qu'environnemental. Des études menées par le PUCA montrent le lien qu'il existe entre cadre de vie et mobilité. Ainsi, une personne entretenant un rapport «social» à son quartier de résidence n'éprouvera que peu le besoin de s'échapper de son cadre de vie pour des déplacements de loisirs, quelle que soit la densité ou la localisation de ce quartier.<sup>323</sup>

Les petites communes ont tout intérêt à mettre en avant leurs avantages en matière de liens sociaux : lutte contre l'isolement des personnes, lien social entre habitants par le dialogue, la convivialité et la vie associative de la commune, entraides, échanges de services ...

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique d'accueil et de revitalisation d'un centre-bourg, un diagnostic social préalable au lancement d'une étude pré-opérationnelle sur l'habitat en centre-bourg pourrait être utile afin d'évaluer le profil des habitants. La méthode de travail retenue pourra consister à mener des entretiens avec différents publics (élus, acteurs locaux et habitants), autour de grands thèmes tels que les données sociodémographiques, la situation familiale, le parcours résidentiel ou professionnel, la mobilité, l'usage des commerces et des services, le vivre ensemble et le logement ...<sup>324</sup>

Cette analyse sociologique pourrait permettre d'identifier les critères d'attractivité des centres-bourgs et des profils types de ménages susceptibles d'y être accueillis.

Ce travail peut avoir un double impact sur le déroulé des études qui en suivront et permettre de :

---

<sup>321</sup> Etude, Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez. Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez, 2014, 88p.

<sup>322</sup> Ibid.

<sup>323</sup> Synthèse de la recherche, *Incidences du « rapport au cadre de vie » sur la mobilité de loisir*, PUCA, 2011, 8p.

<sup>324</sup> Etude, Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez. Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez, 2014, 88p.

- favoriser l'information préalable des habitants et amorcer le processus de participation et d'implication de ces derniers;
  - améliorer la connaissance du tissu social et de la manière dont les habitants perçoivent leur centre-bourg, utile à court terme aux équipes et, à moyen et long terme, aux communes et à la CAN.
- Il s'agit de faire ressortir, pour chaque centre-bourg, les points faibles et les points forts ressentis par les personnes interrogées et qui seront ensuite traduites par les équipes d'architectes et d'urbanistes;
- contribuer à identifier des niches de population potentiellement intéressées par les futures opérations (amateurs de vieilles pierres, jeunes ménages et retraités) et d'estimer le potentiel d'investissement en adéquation avec les ressources des ménages ciblés.

Pour intervenir sur le parc privé ancien, la collectivité doit se doter de moyens financiers importants, mais aussi et surtout humains. Aux enjeux sociaux la réponse est sociale.

Les enjeux sociaux sont de plusieurs ordres : réduire les charges d'énergie pour les ménages les plus modestes, les maintenir dans un parc confortable et bon marché ; au regard du vieillissement de la population, maintenir à domicile des personnes confrontées à la perte d'autonomie ou à des handicaps, et au-delà, prévenir la saturation des structures d'hébergement et services spécialisés.

La prise en compte de ces évolutions doit guider le projet de revitalisation du centre-bourg, et la politique de remobilisation de logements vacants, en termes de typologie et de proximité aux services et commerces. De même, le conventionnement social de certains logements privés du parc ancien serait un moyen de favoriser la mixité sociale et intergénérationnelle au sein du territoire. Plus précisément, la remise sur le marché de logements vacants permettrait de diversifier l'habitat et d'assurer une mixité résidentielle (locatif/propriété) et morphologique (tailles des logements).

Mais la mobilisation des financements est loin d'assurer la réussite de l'intervention sur le parc privé existant. C'est avant tout dans la création d'un lien avec les ménages que se joue le succès des actions locales. La pédagogie auprès des ménages prévaut souvent sur l'aide financière dans la décision de réaliser les travaux.<sup>325</sup>

En effet, en matière d'intervention sur le parc privé existant, il n'y a pas de « petites » actions. Toute action qui permet de mobiliser un ménage et de l'aider à mener son projet à bien, quelle que soit l'ampleur des travaux, constitue une avancée. C'est la somme des projets individuels adossée aux actions plus « visibles » qui peut permettre la revitalisation d'un centre-bourg.<sup>326</sup>

L'accompagnement des ménages constitue donc une condition de réussite indubitable de l'intervention sur le parc privé. Cela revient à revenir sur l'importance de l'ingénierie (en régie ou externalisée), qui gagne à être pérenne, tant les dispositifs animés et le lien avec les ménages prennent du temps à s'établir.<sup>327</sup>

### **Levier «environnemental» :**

Les enjeux environnementaux sont nombreux au titre de la revitalisation des centres bourgs.

Il s'agit de maîtriser la consommation énergétique des bâtiments en améliorant leur performance; de limiter les besoins en construction neuve par la remise sur le marché de logements vacants et la densification du tissu existant ; de proposer une alternative à l'étalement urbain et inciter à une consommation raisonnée des terres ; de valoriser le patrimoine naturel, restaurer et créer des continuités écologiques ; d'innover en matière d'architecture et d'énergies renouvelables ; et de trouver des solutions alternatives à l'absence de transports en commun (covoiturage, véhicule partagé, transport à la demande ...) pour lutter contre émission des gaz à effet de serre (GES).

---

<sup>325</sup> Etude, Intervenir sur le parc privé, Paroles de territoires, Forum des politiques de l'habitat privé, 2015, 64p.

<sup>326</sup> Ibid.

<sup>327</sup> Ibid.

### **Réussir à rendre les centres-bourgs attractifs, c'est d'abord donner un paysage à observer et à mettre en valeur :**

Frédéric BONNET, architecte, le justifie très bien : «Ce qui vaut pour les lotissements vaut aussi pour les bourgs : un village sera d'autant plus attractif que ses maisons et immeubles garderont un contact avec le paysage alentour, à la fois par la vue, dans l'usage (accès), mais aussi grâce à l'orientation de la parcelle et la présence, par exemple, d'un jardin ou d'une terrasse du côté de la vue sur l'espace non-bâti.»<sup>328</sup>

Martin VANIER, adepte d'une vision positive de ce qu'il appelle «la ville au large», met à jour la notion d'«espace public de nature»<sup>329</sup>, qui vise à reconnaître les lieux propices aux activités de détente des habitants de tous âges (ballade, sport, cueillette, jeux...) au contact de la nature, dans les parcs naturels ou ailleurs, le long d'une rivière ou d'un lac, sur des chemins ou sentiers forestiers...

Ces lieux sont souvent des réseaux qu'il importe d'aménager et de gérer avec attention, dans les communes rurales comme ailleurs. On imagine l'intérêt de les connecter à l'ensemble des liaisons douces d'un centre-bourg. «L'espace public n'est donc pas limité à la placette du village ou du centre commercial mais se prolonge dans la nature dont il est fait un usage apaisé et convivial.»<sup>330</sup>

**Réussir à rendre les centres-bourgs attractifs, c'est aussi contribuer à lutter contre l'étalement urbain** et son impact sur l'agriculture et les paysages naturels. Il s'agit de mettre à profit les disponibilités foncières présentes en centre-bourg, déjà équipées et viabilisées ; et de permettre de produire le nombre nécessaire de logements prévus au PLH par la remise sur le marché des logements vacants, en économisant la réalisation de lotissements et ses corollaires (extensions de réseau, voirie).

François MADORE, dans un article de Pouvoirs Locaux, en 2012, constate que l'édification de maisons a contribué pour moitié à l'artificialisation de l'espace français entre 1992 et 2004 selon l'enquête Teruti-Lucas. Autrement dit, en une douzaine d'années, près de 1% du territoire métropolitain, soit l'équivalent des deux tiers d'un département, a été artificialisé par la construction de maisons, pour la grande part (quatre cinquièmes des surfaces consommées) dans les communes périurbaines et l'espace rural.<sup>331</sup>

Rappelons tout de même que les extensions urbaines en France n'expliquent qu'une faible part du recul de la surface agricole utilisée. C'est en effet plutôt l'intensification de la production, des exploitations qui s'agrandissent en surface mais diminuent en nombre, qui a produit un abandon de terres cultivées. Et comme nous l'avons évoqué en partie 2, c'est bien aussi la pression foncière exercée en frange des bourgs, sur les terres agricoles devenues terrains à bâtir, qui explique aussi ce recul.

Mais l'impact ne se limite pas aux seules surfaces ouvertes à l'urbanisation. En effet, plus l'habitat est dispersé, plus il déstructure le foncier des exploitations et génère des difficultés d'usage agricole.

Au final, le recul des espaces entretenus par l'agriculture contribue à augmenter le sentiment urbain de disparition des espaces naturels. C'est aussi au titre de la préservation des paysages que réside l'intérêt de lutter contre l'étalement urbain.<sup>332</sup>

Il va sans dire que lutter contre l'étalement urbain signifie aussi lutter contre les effets de l'imperméabilisation des sols qui rendent la gestion des eaux pluviales difficiles et coûteuse.

---

<sup>328</sup> BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.

<sup>329</sup> VANIER, Martin. La ville au large: les potentiels collectifs de la faible densité. *URBIA*, n°17, 2015, p19-32

<sup>330</sup> Pierre NARRING, Jean-Pierre DECOURCELLE et Jérôme PEYRAT. Rapport n°009794-01, *Requalifier les campagnes urbaines de France : Une stratégie pour la gestion des franges et des territoires périurbains*, 2015, 118p.

<sup>331</sup> MADORE, François. *Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Habiter la France périurbaine*. Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation. Paris, Septembre 2012 n°94, p52-57

<sup>332</sup> Rapport CETE de l'OUEST, Caractérisation et maîtrise du développement urbain, Approfondissement de la notion d'étalement urbain, CETE, 2005, 12p.

## **Réussir à rendre les centres-bourgs attractifs, c'est enfin contribuer à mettre en œuvre la transition énergétique.**<sup>333</sup>

Le concept de transition énergétique désigne la phase de transformation qui doit permettre de passer progressivement d'un système énergétique basé essentiellement sur les énergies fossiles, qui sont par nature limitées, à des sources énergétiques moins centralisées, diversifiées et renouvelables (éolien, solaire, hydraulique, géothermique, marémotrice, biomasse, etc.). Cette transition est indissociable de l'efficacité et de la sobriété énergétique (moteurs, ampoules électriques, bâtiments mieux isolés, etc.) et concernera presque toutes les activités humaines (transports, industries, éclairage, chauffage, etc.).<sup>334</sup>

Requalifier le tissu urbain et la typologie d'habitat en incitant à rénover les logements, offrir une alternative de choix au phénomène d'étalement urbain, repenser l'usage de la voiture en centre-bourg, permettra de redonner une intensité de vie dans ces cœurs de bourgs, dans un environnement sain, une qualité d'air garantie. A ce titre, nous avons déjà évoqué en partie 2 les atouts que peuvent mettre en avant les communes rurales pour la mise en œuvre d'un urbanisme «durable» favorable à la santé.

Les communes rurales présentent des avantages pour envisager l'évolution de leur mix énergétique (valorisation des énergies renouvelables pour baisser recours aux énergies fossiles), du moins pour leur centre-bourg, vers plus de renouvelable. Ces avantages sont :

- du foncier disponible aux abords des bourgs, ou même en cœur de bourg (ce qui est plus difficile pour les villes denses) pour produire énergie visant à satisfaire les besoins des logements, bâtiments et équipements publics (école, salle des fêtes, bibliothèque mairie ...)
- des ressources à mettre en avant (méthanisation, éolien, solaire thermique, photovoltaïque ...)

Cette prise en compte pourrait rendre des communes rurales attractives pour des nouveaux habitants : une commune qui propose un réseau de chaleur ou d'eau chaude, produit à partir d'énergie renouvelable, au bénéfice d'un quartier ou d'un centre-bourg, semble être un moyen d'action intéressant et «marketing» pour ces bourgs ruraux, qui souhaitent changer du modèle classique «tout lotissement».

«La question de la transition énergétique n'est pas anodine : les territoires peu denses ont en ce domaine des atouts à faire valoir, pour peu qu'ils arrivent à moduler les déplacements pendulaires.» (BONNET, 2016)

### **Levier «économique» :**

Bien souvent, la problématique de logements vacants est couplée à une problématique commerciale : quel devenir pour les rez-de-chaussée commerciaux vacants, quel impact sur le «vivre ensemble» et l'attractivité du bourg?

L'attractivité des petites communes est très liée au maintien d'une offre, si modeste qu'elle soit, en commerce et service de proximité.

Sylvie TOUZEAU, Chargée de Développement Territorial au Service Aménagement et Développement Economiques de la CAN, nous a confié que localement, la difficulté est grande pour la Collectivité et les petites communes rurales du territoire Niortais de maintenir un commerce de proximité dans un contexte où les villages sont à moins de 35 minutes de Niort, et où les gens font leurs achats sur leur lieu de travail, à l'occasion de leur trajet retour travail domicile ou encore via Internet ... Et ce malgré le dispositif d'aide et de maintien du dernier commerce. La rentabilité d'un commerce en milieu rural n'est souvent atteinte qu'en combinant plusieurs services ou produits : commerce fixe, livraisons,

---

<sup>333</sup> Publication DREAL POITOU-CHARENTE. *Des bourgs vivants, dans des territoires durables : Stratégie pour requalifier mon centre-bourg*. Septembre 2015, 12p.

<sup>334</sup> MASBOUNGI, Ariella et alii. *L'énergie au cœur du projet urbain*. Editions Le Moniteur, Collection «Ville - Aménagement» n°7, 2014, 159p.

dépôt d'autres magasins spécialisés (pressing, serrurerie, photos, relais colis, point argent bancaire...), etc.<sup>335</sup>

Le commerce de proximité, tel l'épicerie multi-service, est important à maintenir, à condition que les clients potentiels soient bien appréhendés dans la zone de chalandise.

Pour Sylvie TOUZEAU, le succès du projet réside dans sa capacité d'innovation et à répondre à des besoins réels et nouveaux.<sup>336</sup>

A ce titre, il est important d'évaluer l'offre de commerces, services et équipements par rapport aux besoins de la population, et favoriser la mise en valeur des initiatives locales : aménagement de terrasses pour les cafés, location de baux commerciaux par la mairie, aides à la modernisation des services, équipements et commerces, etc.

Le regroupement des activités dans le bourg afin de limiter la dilution du centre, et la réflexion sur des horaires d'ouverture adaptés aux nouveaux usages sont également primordiaux.

Alors que les élus regrettent la perte des commerces dans les bourgs, ce sont dans le même temps des choix politiques qui guident les décisions de créer des emplacements commerciaux aux sorties des communes. Cela nécessite une vraie réflexion sur le modèle commercial que les communes souhaitent sur leur territoire.

La commune peut également soutenir la création d'une association de commerçants quand elle n'existe pas, afin de mettre en réseau et de dynamiser la structure commerciale (organisation d'animations ou d'événementiels, de marchés, etc.).<sup>337</sup>

Il est illusoire de prétendre recréer dans les centres-bourgs des «mini» centres-villes, qui par ailleurs, connaissent eux aussi des problèmes de dévitalisation, dus à la concurrence de nouvelles implantations commerciales en périphérie notamment, et à l'émergence du commerce hors magasin (e-commerce et circuits courts chez producteurs). Il s'agit bien de permettre à des porteurs de projets autres, innovants et viables, de s'installer dans des territoires ruraux.

Tout d'abord, le potentiel de "vieilles maisons à retaper" peut être un atout pour un porteur de projet, qui dans d'autres zones plus tendues, aurait plus de difficultés à s'installer.

Ensuite, on l'a évoqué, l'émergence du e-commerce induit de nouveau rapport entre commerce territorial et commerce digital. Rappelons que l'e-commerce poursuit sa forte progression : les estimations font état d'une part de marché qui passerait de 5,5% du Chiffre d'affaires de commerce de détail début 2014 à 24% à l'horizon 2020.<sup>338</sup>

L'alimentaire, jusque-là peu développé, en partie pour des raisons de logistiques de livraison, est en pleine progression avec le développement des Drive et de systèmes de livraison de plus en plus performants. De plus, avec la crise économique, les habitudes et les comportements ont changé. Internet a permis le développement de pratiques plus «collaboratives», de comportement d'achat «malin», de «consommer local» (locavores), qui concurrencent le commerce physique et se substituent aux achats de produits et services en magasins.

Paradoxalement, on constate que la dématérialisation des achats facilite le recours au consommer local ou à proximité, alors que la zone de chalandise devient potentiellement planétaire.

A l'avenir, le commerce sera connecté, toutes les formes de commerce pourront être associées dans l'acte d'achat, qui sera dès lors soumis au hasard des rencontres et des événements.<sup>339</sup>

---

<sup>335</sup> Guide, Entreprendre en milieu rural. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

<sup>336</sup> Propos recueillis suite à un entretien avec Sylvie TOUZEAU, Chargée de Développement Territorial, service Aménagement et Développement Economiques, CAN, le 21 Juin 2016.

<sup>337</sup> Fiche action n°2-2-5, Maintenir des centres-bourgs attractifs et dynamiques, Parc naturel régional d'Armorique, 2015, 4p.

<sup>338</sup> Données Fevad (fédération du e-commerce et de la vente à distance)

<sup>339</sup> BARBA, Catherine. 2020 : la fin du e-commerce... ou l'avènement du commerce connecté ? FEVAD, 2011, 100p.

Devant ce tout possible, l'enjeu réside à chercher, trouver et inciter les porteurs de projets à s'installer en territoire ruraux. Puisque le développement économique s'appuie avant tout sur l'initiative privée, un important travail d'animation est nécessaire afin de favoriser la coopération entre les différents acteurs (économiques, socio-professionnels, institutionnels, etc.).

L'enjeu est de parvenir à structurer des réseaux économiques ancrés dans le territoire.<sup>340</sup>

Dans cette dynamique de différenciation et de valorisation des ressources du territoire, le commerce multiservice, l'art et la culture, l'agriculture, le tourisme sont autant de vecteurs possibles d'innovations et de créativité.

### **Le commerce multiservice en zone rurale :**

Certaines collectivités se lancent et financent l'opération "Boutique à l'essai", dédiée à la revitalisation des centres-villes et centres bourgs. Cette opération permet aux personnes qui souhaitent ouvrir un commerce (hors commerce de bouche) de tester leur concept pendant 6 mois. 80 collectivités étudient actuellement le projet d'implantation d'une boutique à l'essai sur leur commune.<sup>341</sup>

Il est important que le gérant d'un commerce multiservice en zone rurale s'adapte aux clients mobiles. 75% des gens habitent à plus de 15 minutes de leur travail. Quel intérêt donc d'ouvrir quand la clientèle active est absente ?

Pour répondre à cette clientèle active mobile, il peut être mis en place un dispositif de précommande à distance depuis lieu de travail ou une offre de conciergerie commerciale. Il vaut mieux être présent sur Internet pour capter l'achat.<sup>342</sup>

Surtout, comme le notait sylvie TOUZEUX, s'installer à la campagne est souvent synonyme de projet pour le couple ou le concubin. Partager le même projet, les mêmes passions, peut être très stimulant, mais peut aussi se révéler complexe pour sortir un chiffre d'affaire pour deux. Cela peut aussi fragiliser le projet ou l'entreprise quand l'un des deux, pour une raison ou une autre, ne peut plus assurer la même place. Le conjoint doit alors prévoir la possibilité de poursuivre l'activité seul.<sup>343</sup>

### **Les professions libérales et services de proximité**

Il ne faut a priori écarter aucune piste. Tout est possible à condition de répondre à des besoins locaux ou nationaux et de savoir s'adapter. Réhabiliter des logements ou commerces vacants en centre-bourg est l'occasion d'envisager l'installation de professionnels de la santé, ou professions libérales.<sup>344</sup>

Les services aux personnes ont tendance à se développer, notamment depuis la loi Borloo, auprès des personnes âgées ou des tout-petits ; d'une façon générale, les services de proximité répondent à de réels besoins. Les jeunes adultes veulent bénéficier des atouts du milieu rural tout en réclamant les mêmes services qu'en ville. Comme ailleurs, le problème est alors la solvabilité des ménages, et le succès, fragile à la ville comme à la campagne, dépend souvent du soutien des collectivités ou des organismes sociaux concernés.<sup>345</sup>

---

<sup>340</sup> Site Internet «[www.centres-bourgs.logement.gouv.fr](http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr)», dédié au programme de revitalisation des centres bourgs

<sup>341</sup> Guide, Entreprendre en milieu rural. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

<sup>342</sup> LESTOUX, David. Revitaliser son cœur de ville, l'adapter au commerce de demain. Territorial Editions, 2015, 74p.

<sup>343</sup> Guide, Entreprendre en milieu rural. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

<sup>344</sup> Ibid.

<sup>345</sup> Ibid.

### Télétravail et numérique :

Les projets liés au développement du numérique (télétravail à la maison ou en espace de coworking), et plus généralement les services aux entreprises rentrent dans le cadre d'un projet de revitalisation. Pour le porteur d'initiative, il s'agit de continuer le même métier qu'à la ville : garder sa clientèle, être joignable ou rapidement opérationnel grâce au numérique et au TGV.

Les propositions du Comité Interministériel aux ruralités, en date de Mai 2016, vont dans ce sens.

Il préconise en effet d'élaborer un plan national du déploiement du télétravail, avec les associations d'élus et les partenaires sociaux. Les recommandations portent aussi sur la création 100 plates-formes de mobilité dans les bourgs centres (cofinancement par le fonds de soutien à l'investissement local) et d'installation de bornes de recharge pour véhicule électrique tous les 50 kilomètres.<sup>346</sup>

### Les Projets arts et culturels

Le développement de médiathèques rurales et de relais lecture en milieu rural offre des possibilités d'interventions professionnelles en complément d'un bénévolat important.

Les communes qui se lancent dans un projet de revitalisation peuvent contribuer à la mise en place de résidences d'artistes en milieu rural, en proposant des locaux et en les faisant connaître.<sup>347</sup>

### Les financements possibles :

Avant tout, un projet de revitalisation de centre-bourg n'est pas qu'affaire de subventions. Il s'agit avant tout de passer d'une logique de subventions à une logique de projet.<sup>348</sup>

Cependant, plusieurs aides existent :

- **les financements du nouveau Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, avec différents types d'opérations subventionnés: études (obligatoires en amont des opérations), opérations individuelles ou collectives en fonction des objectifs et du nombre d'habitants. Le mode d'attribution, depuis Mai 2015, est un dispositif d'appels à projets.

Le FISAC se concentre sur les territoires ruraux et les zones urbaines les plus fragiles pour lutter contre la désertification des commerces et de l'artisanat.<sup>349</sup>

Le ciblage est prioritaire sur les centres-bourgs des petites communes et sur les quartiers prioritaires; ainsi que sur la création, la rénovation et l'attractivité des derniers commerces en zones rurales, notamment ceux qui sont multiservices. Les demandes peuvent concerner des travaux d'accessibilité des commerces, et la modernisation et diversification des stations-services, gérées par un indépendant ou une commune, qui assurent le maillage d'un territoire.

- **les contrats de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC)**, expérimentation mise en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que par leurs établissements publics. Ce dispositif, dédié aux collectivités territoriales lancées dans la démarche centres-bourgs, a été mis en place suite à la loi n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises dite «loi PINEL». L'article 19 de cette loi prévoit une expérimentation pour une période de cinq années à compter de la date de promulgation de ladite loi en vue de favoriser la redynamisation du commerce et de l'artisanat. Ces contrats ont pour objectif «de favoriser la diversité, le développement et la modernisation des activités dans des périmètres caractérisés soit par une disparition progressive des activités commerciales, soit par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et des services de proximité, soit par une dégradation de l'offre commerciale, ou de contribuer à la sauvegarde et à la protection du commerce de proximité. Les

---

<sup>346</sup> Rapport du COMITÉ INTERMINISTÉRIEL AUX RURALITÉS du 20 mai 2016 Privas (Ardèche). *Nos Ruralités, une chance pour la France*, 2016, 112p.

<sup>347</sup> Guide, *Entreprendre en milieu rural*. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

<sup>348</sup> LESTOUX, David. *Revitaliser son cœur de ville, l'adapter au commerce de demain*. Territorial Editions, 2015, 74p.

<sup>349</sup> Bulletin «la DGE et vous» - Juin 2015 n°9 – ministère de l'économie de l'industrie et du numérique

quartiers prioritaires de la politique de la ville figurent parmi les périmètres ciblés par ce dispositif expérimental.

Le contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) fonctionne sur le même principe qu'un marché public pour une collectivité. Celle-ci lance un appel d'offres, recueille des candidatures puis choisit l'opérateur (société d'économie mixte ou établissement public local rattaché à une collectivité territoriale). Les communes ne se portent donc pas candidates elles-mêmes. L'opérateur choisi rachète ensuite les fonds de commerce de la zone concernée, les rénove, les loue. Il a, par la suite, la possibilité de les vendre au locataire.

Le contrat comprend notamment la rénovation du droit de préemption des communes sur les fonds de commerce. Les élus pourront désormais les déléguer à d'autres opérateurs publics (société d'économie mixte, intercommunalité...). Le délai dont dispose la commune peut être allongé pour trouver un repreneur. En cas de mise en location gérance, ce délai passe de 2 à 3 ans.<sup>350</sup>

- **le dispositif Coup de pouce TPE (Très petites entreprises)** mis en place sur notre territoire d'étude par la Communauté d'Agglomération du Niortais. Il s'adresse aux entreprises de commerce, d'artisanat et de services de moins de 10 salariés inscrites au Registre de commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers. Cette aide s'adresse aux très petites entreprises établies en zone rurale ou en zone urbaine sensible.

- **la Bourse Régionale Désir d'Entreprendre (BRDE)**, dispositif mis en place par la région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes pour accompagner les porteurs d'un projet de création ou de reprise d'entreprise.

### **Le tourisme rural ou vert :**

L'accueil touristique repose sur une offre variée et coordonnée d'activités, d'hébergements et de restauration qui peut participer en cela à la reconnaissance et la valorisation des spécificités territoriales, aux côtés des activités économiques. Il s'agit pour le territoire de s'ouvrir et d'être visible, contribuant à créer une offre de loisirs pour les résidents et à développer une politique d'accueil des nouveaux arrivants. La valorisation des atouts de chaque territoire doit s'appuyer sur les équipements culturels et les réseaux associatifs existants.<sup>351</sup>

Cependant, il faut noter que les gîtes et chambres d'hôtes sont peu rémunérateurs. En effet, la demande n'existe pas partout et il faut désormais compter avec les particuliers qui louent tout ou partie de leur logement pendant leurs week-ends ou vacances sur les plateformes collaboratives telles qu'Airbnb.<sup>352</sup>

Pour bénéficier d'exonérations fiscales et foncières, les gîtes ruraux doivent être classés meublés de tourisme.

### **L'activité agricole**

Au sein du tissu économique, l'agriculture représente une filière singulière. Bien que fragile et soumise à de nombreux bouleversements, elle peut être source d'emplois et de dynamisme économique en veillant à créer et capter de la valeur ajoutée sur le territoire par le soutien aux circuits courts, la création d'ateliers de transformation ou la valorisation de la biomasse.<sup>353</sup>

Dans le secteur agricole, la transmission d'entreprises et d'exploitations est un enjeu économique et paysager décisif. 61% des exploitants agricoles ont entre 40 et 60 ans (source : Agreste).<sup>354</sup>

---

<sup>350</sup> Site Internet [www.economie.gouv.fr/decret-pour-revitaliser-les-centres-villes](http://www.economie.gouv.fr/decret-pour-revitaliser-les-centres-villes)

<sup>351</sup> Site Internet «[www.centres-bourgs.logement.gouv.fr](http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr)», dédié au programme de revitalisation des centres bourgs

<sup>352</sup> Guide, Entreprendre en milieu rural. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

<sup>353</sup> Site Internet «[www.centres-bourgs.logement.gouv.fr](http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr)», dédié au programme de revitalisation des centres bourgs

<sup>354</sup> Guide, Entreprendre en milieu rural. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

Si le maraîchage et l'apiculture sont des valeurs sûres, au même titre que pour les commerces de proximité, l'enjeu est de proposer de la nouveauté.

L'agriculture biologique, la biodynamie, la permaculture se développent ; de nouvelles filières et de nouveaux produits apparaissent : le quinoa en Anjou, les algues (il existe une fédération, les Spiruliniers de France), les insectes (certains montent des fermes d'insectes, comme Micronutris dans le sud de la France)...<sup>355</sup>

Il est intéressant pour la personne qui souhaite se lancer, de pouvoir tester son activité en faisant du woofing : c'est le fait de vivre, quelques jours ou quelques semaines, chez des hôtes paysans (pratiquant souvent l'agriculture biologique) pour partager leur quotidien et leurs activités en échange du gîte, du couvert et d'un partage de connaissances.<sup>356</sup>

Il existe des couveuses d'activités agricoles qui permettent aux futurs paysans de tester la viabilité de leur projet de maraîchage biologique.<sup>357</sup>

Rappelons aussi le rôle que peut jouer la commande publique dans le développement et la pérennisation de nouvelles activités en ouvrant le marché de la restauration scolaire ou du portage de repas à des productions locales selon des cahiers des charges bien définis permettant à la fois le renforcement de l'économie locale et la promotion des productions de terroirs. La collectivité peut aussi :

- assurer le soutien à la vente directe des agriculteurs dans des espaces dédiés comme les marchés de proximité, cette préconisation s'inscrivant dans un processus global de limitation des déplacements et de développement des lieux de centralité ;
- favoriser la pluriactivité (transformation de la production sur le lieu d'exploitation, vente directe sur le site de production ou commerce de proximité). Cela génère un complément d'activité et de revenu qui contribue à l'expansion rurale ;
- promouvoir la diversification de l'activité agricole, en particulier des services non marchands d'intérêt général, liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement dans un cadre contractualisé (entretien des réseaux secondaires, entretien des espaces verts ou des domaines forestiers) ;
- développer les actions diverses de sensibilisation, notamment des plus jeunes publics en favorisant les rapprochements entre le milieu scolaire et le monde rural ;
- développer les circuits courts.<sup>358</sup>

### **Levier «marketing» :**

L'ingénierie et l'accompagnement, si déterminants dans la mise en oeuvre d'une intervention sur le parc privé, ne peuvent prendre toute leur mesure qu'à condition qu'une communication efficace soit mise en place en direction des ménages et des porteurs de projets.

Concrètement, à l'échelle d'une OPAH ou de la revitalisation d'un centre-bourg, il s'agit par exemple de définir les messages et les relais susceptibles d'être utiles pour leur diffusion. Le cercle des «initiés» (services de l'agglomération, élus spécialisés, ANAH, ADIL et PACT par exemple), détenteur par nature de l'information pourra par exemple être chargé d'informer le cercle des «relais» (banques, notaires, artisans du bâtiment et CCAS des communes par exemple), lequel sera chargé de diffuser l'information auprès du grand public (clients ou usagers des institutions relais). L'animation du cercle des «relais» détermine donc la réussite de la stratégie de communication.<sup>359</sup>

Ainsi, dans le cas d'une OPAH communautaire, il sera primordial qu'il y ait appropriation progressive de ce dispositif par les communes, afin qu'elles soient en mesure de relayer le dispositif localement.

---

<sup>355</sup> Guide, Entreprendre en milieu rural. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

<sup>356</sup> Ibid.

<sup>357</sup> Ibid.

<sup>358</sup> LAROCHE, Bernard. Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural, Saint Etienne Metropole. 2009, 11p.

<sup>359</sup> Etude, Intervenir sur le parc privé, Paroles de territoires, Forum des politiques de l'habitat privé, 2015, 64p.

S'il est très important de bien communiquer lors du lancement du dispositif, la continuité de cette communication et la valorisation des résultats obtenus auprès des grands publics sont tout aussi déterminants. Les démarches de type bâches sur des immeubles en travaux et/ou rénovés sur lesquels est mis en évidence le soutien de la collectivité en constituent de bons exemples.<sup>360</sup>

Se doter d'une stratégie de communication offensive fondée sur les partenariats est donc important. Ce sont en effet des partenariats qui permettent, en participant à une stratégie de communication offensive, de rendre très fortement visibles auprès du grand public les actions de la collectivité.

Pour les interventions sur le parc privé, la collectivité à tout intérêt à être présente à des manifestations type salons de l'Habitat. Des formations grand public peuvent être organisées avec l'ADIL sur l'investissement locatif, les travaux d'économie d'énergie dont la communication est notamment assurée par des affichages dans les abris bus. Des conférences de presse ou points presses sont régulièrement organisés et relayés dans le journal de la CAN et dans les journaux communaux. Concernant le soutien aux travaux, la voiture floquée OPAH ou les bâches sur les immeubles aidés sont autant de vecteurs de communication.<sup>361</sup>

Pour les petites communes rurales, il s'agira de faire savoir, promouvoir les actions, expérimentations, initiatives menées. On rappelle ici l'intérêt de co-construire un projet avec un maximum d'implication citoyenne: les participants sont autant de «commerciaux» potentiels de leur propre territoire.

Les initiatives peuvent s'appuyer sur des labels de qualité quand les opérations de réhabilitations de logements sont «exemplaires» en termes architectural et environnemental.

Le développement des labels et le renforcement de la réglementation thermique ont fait évoluer l'ensemble des filières de la construction. Cependant, Franck BOUTTE, expert en énergie, concède qu'il faut se méfier de cette approche strictement normative.<sup>362</sup>

C'est plus l'expérimentation et l'innovation qui sont indispensables pour pallier les manques actuels.<sup>363</sup>

La labellisation doit donc appeler à plus d'intelligence et à moins de normatif, c'est-à-dire promouvoir une plus grande sobriété et une meilleure efficacité énergétique sans appliquer «de recettes» mais des solutions adaptées à la spécificité des situations.<sup>364</sup>

Ce constat est d'autant plus vrai pour aborder la question de la revitalisation des centres bourgs, où l'approche sera au cas par cas, au «chaussée-pied», tant d'un point de vue projet que financement. Cependant, il serait dommage de ne pas faire «d'une pierre deux coups»: la labellisation permet de bénéficier, non seulement de l'assurance d'une démarche exemplaire et de qualité garantissant une bonne visibilité marketing, mais aussi dans certains cas de prêts bonifiés, crédits d'impôts ou de subventions. Dans des secteurs d'intervention tels que des centres-bourgs dévitalisés, il ne faut sûrement pas se priver de cette possibilité de visibilité accrue par cette valeur verte dont il faut savoir profiter. Dans ces zones à marché détendu, nous sommes bien loin de tomber dans une dérive commerciale du dispositif.

---

<sup>360</sup> Etude, Intervenir sur le parc privé, Paroles de territoires, Forum des politiques de l'habitat privé, 2015, 64p.

<sup>361</sup> Ibid.

<sup>362</sup> MASBOUNGI, Ariella et alii. *L'énergie au cœur du projet urbain*. Le Moniteur, 2014, 159p.

<sup>363</sup> Ibid.

<sup>364</sup> Ibid.

### 3.5.4 Des propositions de réponses - Etudes de cas :

Sur notre territoire d'étude, au vu de notre étude sur les logements vacants, nous avons perçu un certains nombres d'enjeux qui nous permettent de faire quelques recommandations, en termes de mise en œuvre de projet de revitalisation des centres-bourgs anciens.

Tout d'abord, une réflexion doit être menée à une échelle élargie : c'est autant un projet de territoire qu'un projet communal qui est mis en oeuvre. Ainsi, une entente et coopération entre les petites communes rurales (d'une même typologie par exemple) doivent s'instaurer afin de mutualiser et choisir l'implantation des commerces, des services et équipements (il ne s'agit pas de faire des épiceries multiservices dans tous les centres bourgs). Il faudra aussi accepter de repenser quelques éléments du patrimoine bâti dans certains bourgs : aérer, créer des jardins, assurer l'accessibilité en voiture, désenclaver, démolir les ruines. Les modes de vie changent, les formes urbaines doivent évoluer en intégrant certaines demandes comme l'ensoleillement, la présence d'un jardin au rez-de-chaussée, la préservation d'une tranquillité et les relations de voisinage, la possibilité de garer son véhicule non loin de la maison ...

Dans cette partie, nous présenterons des «cas d'écoles» sur trois communes distinctes, impactées à des degrés différents par la vacance de logements ou de commerces. IL s'agit d'illustrer le propos précédent, et mettre en lumière le fait que les approches et actions «standards» n'existent pas pour traiter la vacance.

Ces propositions sont donc des approches possibles en termes de redynamisation de centre-bourg, qui initient et complètent toute une palette d'outils plus classiques tels que :

- action sur l'habitat, via des dispositifs incitatifs et de l'accompagnement pour réhabiliter les logements vacants.
- action de requalification des espaces publics
- stratégie de communication et pédagogie pour revaloriser les centres-bourgs et l'image de la commune ou du territoire.
- mise en place d'une stratégie foncière pour favoriser le recyclage foncier
- définir dans le PLUi des orientations d'aménagement et de programmation sur le foncier délaissé ou le bâti vacant
- instaurer une taxe d'habitation sur les logements vacants
- inciter à la démolition des logements privés devenus obsolètes pour maintenir l'attractivité des centres-bourgs ...

Il est urgent de trouver des solutions alternatives qui remobilisent les bâtiments anciens existants, de réinvestir les cœurs de bourg sur un projet de territoire à long terme.

Toutes ces actions ont comme préalable un besoin de portage politique du projet.

## a. Commune de VILLIERS EN PLAINE :



Villiers en Plaine : 1795 habitants (Insee 01/2016)  
Intercommunalité : communauté d'agglomération du Niortais (CAN), 45 communes, 118 277 habitants  
Département : Deux Sèvres  
Région : Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes  
Surface du territoire : 2 789 ha (commune) / 82 100 ha (communauté d'agglomération du Niortais)

Alors que les élus sont souvent focalisés sur un bâtiment, avoir une vision d'ensemble de l'aménagement possible du centre-bourg avec un phasage sur 5-10-15 ans est un facteur important pour la réussite d'un projet. D'où l'utilité d'un plan guide qui permet aux élus d'avoir une vision sur le long terme de l'évolution de leur commune.

Le Maire de Villiers en Plaine et l'ensemble des élus cherchent à requalifier le centre-bourg autour du Château de Villiers (du 15e siècle) qui abrite la mairie, et de son parc, magnifique écrin de verdure qui abrite de nombreuses essences d'arbres différentes, et des jeux pour enfants.

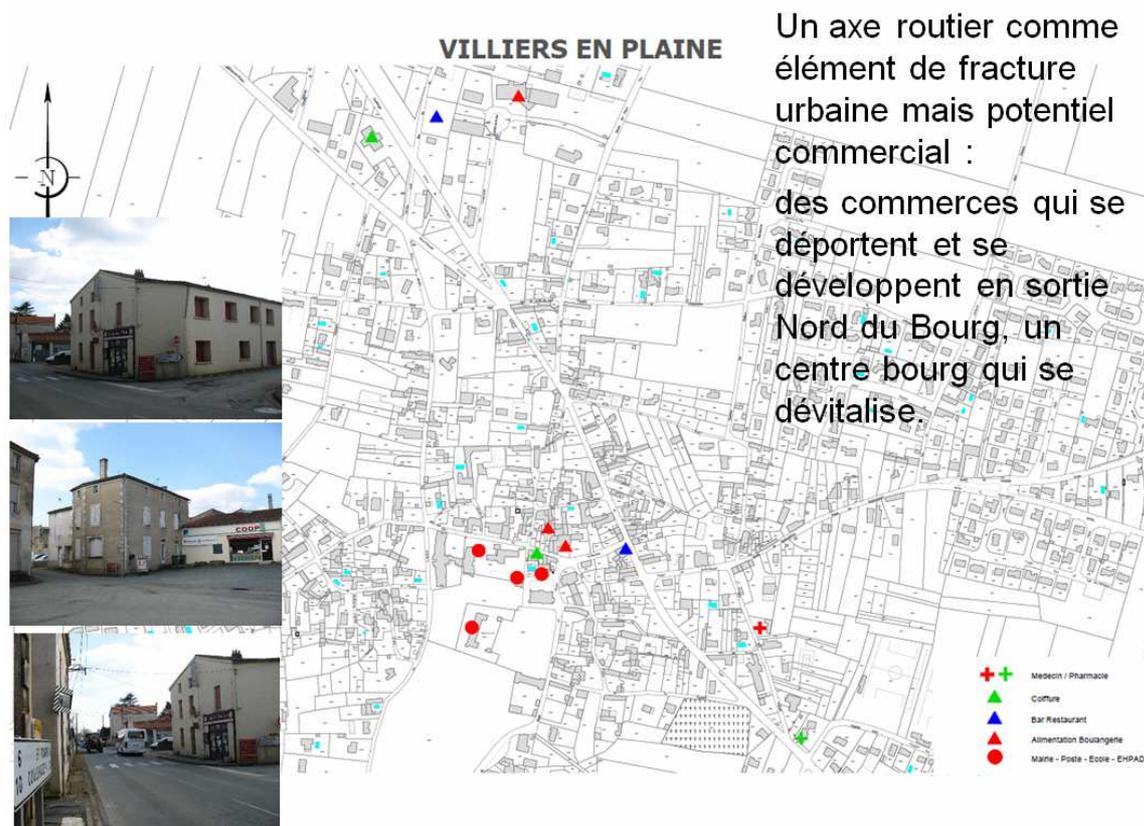
Le bourg dispose d'équipements et de services de qualité, tels qu'une médiathèque (installée dans les écuries restaurées du château), un restaurant scolaire, un centre de loisirs, une microcrèche parentale, une salle des fêtes. Un EHPAD de 45 résidents est situé au cœur de l'activité sociale et commerciale du bourg, disposant d'une boulangerie, épicerie, coiffeur et la poste.

Villiers en Plaine appartient à la typologie des communes péri-urbaines à caractère rural, telle que définie en partie 1. C'est une commune dynamique et jeune, l'évolution annuelle de sa population entre 2008 et 2013 est de 2% (0.5% dans le reste de la CAN), avec un indice de jeunesse de 151 (pour 96 dans la CAN). Situé à 15 minutes de Niort, c'est une commune attractive pour les jeunes ménages qui travaillent sur Niort, disposant de services et commerces de proximité, d'équipements sportifs et d'un bon dynamisme associatif. Le dernier lotissement, de maîtrise d'ouvrage communale, a permis de sortir 16 terrains à bâtir à un prix de 35€/m<sup>2</sup> très compétitif, avec des parcelles de 800m<sup>2</sup> en moyenne. Cette surface «génereuse» est justifiée par la nécessité de faire un assainissement individuel sur les parcelles, la commune n'étant pas raccordée au réseau collectif. Cependant, toutes les parcelles n'ont pas été vendues, celles qui restent (40%) sont par ailleurs celles situées à proximité de la RD744 : le lotissement se situe à la sortie Nord du Bourg, au bord de la RD744, sur une assiette foncière triangulaire, venant remplir une «dent creuse» entre la ZAC et un petit lotissement des années 80 plus au nord.

Dans le même temps, le Maire s'interroge et s'inquiète du fait que certains commerces du centre-bourg sont tentés de se délocaliser pour se positionner au nord de la commune, à proximité de commerces nouvellement installés, le long de l'axe routier RD744, en recherche de visibilité. Cet axe routier, à trafic important (5000 véhicules/jour), traverse la commune et agit comme élément de fracture urbaine mais aussi comme potentiel commercial. Une vacance de logements commence à s'installer le long de cet axe, nuisant à l'image de la commune traversée. Le centre-bourg, excentré de quelques centaines de mètres de cette route, dispose d'un espace public préservé et calme, mais ne profite pas totalement de la visibilité et de la fréquentation que cet axe routier pourrait générer. Celui-ci n'agit pas comme dynamiseur au maintien de commerces de proximité en centre-bourg.

L'enjeu pour cette commune est de trouver une cohérence entre la requalification souhaitée de son centre-bourg et le maintien des commerces de proximité suivant un modèle commercial cohérent et maîtrisé, et de prioriser les actions. Il s'agit aussi de prendre conscience de l'étalement urbain et d'en limiter les conséquences sur la cohésion urbaine et sociale du centre-bourg.

Figure 33 : cartographie des commerces et équipements publics à Villiers en Plaine



(source : auteur)

Actuellement, la municipalité a engagé des études et travaux sur plusieurs phases pour réaménager le parc (étude paysagère et accessibilité), créer du stationnement près de la mairie et requalifier les abords de l'église. Nous pensons qu'un plan guide aurait permis à la municipalité d'avoir une vision plus globale sur les enjeux et l'aménagement de la commune, et de prioriser les actions dans une logique plus efficiente en termes de redynamisation. Villiers en Plaine illustre le fait que l'étalement urbain du commerce suit l'étalement urbain résidentiel et que, en termes de commerces, le flux crée le flux. Les implantations commerciales se font sur des logiques d'axes de déplacement pendulaires, les commerces dits de proximité se déplacent, et répondent à une nouvelle logique de consommation.<sup>365</sup>

L'enjeu prioritaire, de notre point de vue, pour cette commune est de conforter une polarité commerciale en centralité pour que les commerces profitent des flux générés les uns les autres, et ainsi anticiper une vacance de commerces croissante en centre-bourg. Les commerçants, comme les habitants, ont donc tout intérêt à être impliqués dans un projet de centralité. La requalification des espaces publics n'en prendra que plus de sens et plus d'adhésion. Une deuxième priorité pour nous est de traiter l'axe routier au niveau de sa connexion avec le cœur de bourg, pour mettre en visibilité cet espace public de qualité et ses commerces. L'éclatement des fonctions commerciales génère des problématiques de circulation, de stationnements, et de traversées piétonnes ... qu'il est plus facile à traiter quand l'activité commerciale est recentrée.<sup>366</sup>

L'aménagement des espaces publics doit répondre à un équilibre entre minéral et végétal, et prendre en compte les problèmes d'accessibilité en rééquilibrant la place dévolue aux piétons et à la voiture (trottoirs ou allées confortables, gestion du stationnement, etc.). L'objectif est bien de créer un centre agréable pour les visiteurs et les habitants. Une signalétique pertinente des commerces et

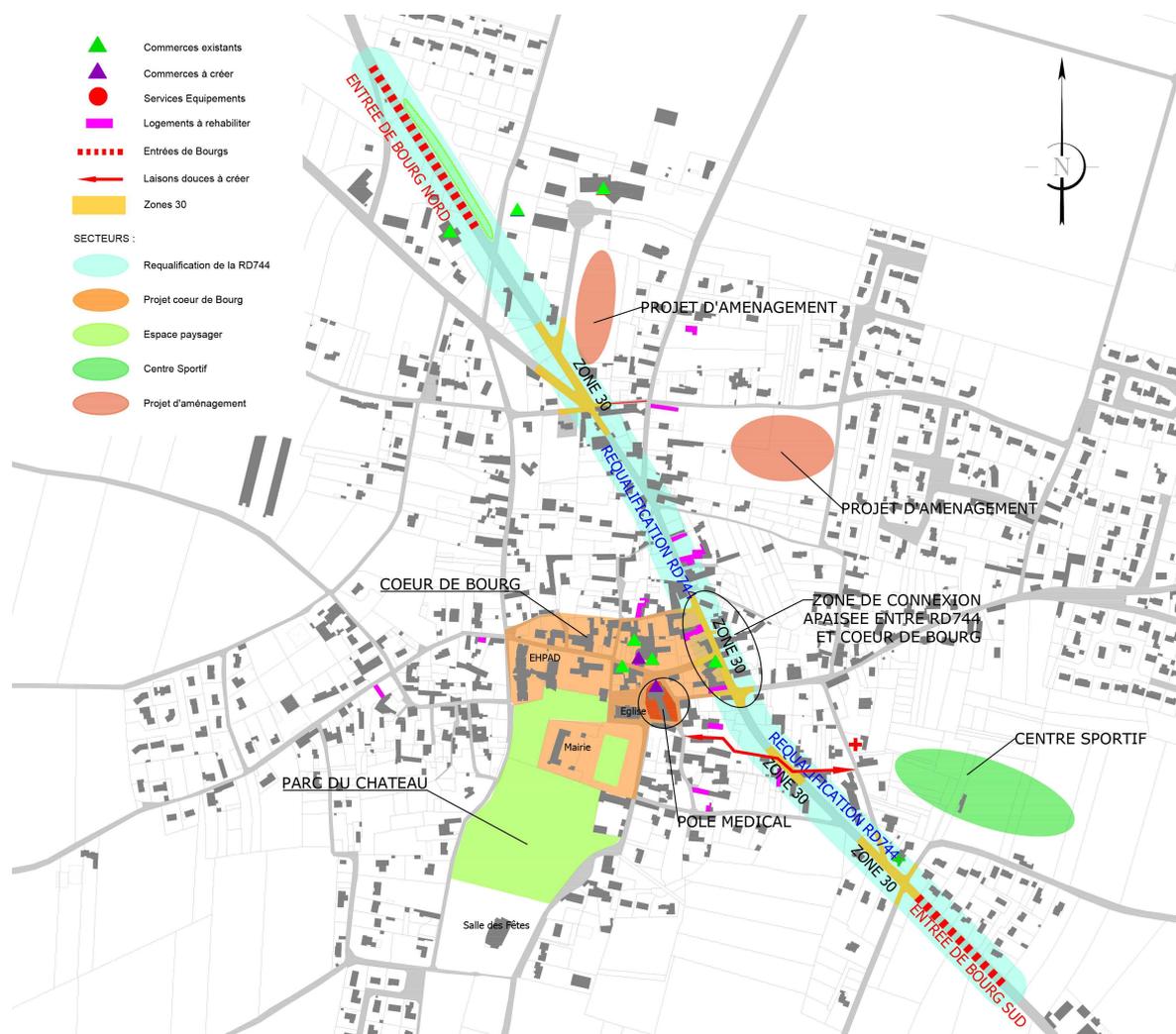
<sup>365</sup> LESTOUX, David. Revitaliser son cœur de ville, l'adapter au commerce de demain. Territorial Editions, 2015, 74p.

<sup>366</sup> Ibid.

services au niveau de la RD744, à l'entrée de bourg et au niveau de la zone de connexion avec le cœur de bourg, apportera un plus à la fréquentation du bourg.

Le plan-guide est un document graphique, conçu comme une toile de fond sur laquelle la collectivité et ses partenaires pourront tisser différents scénarios d'aménagement. Il n'établit pas un cadre figé au devenir d'un centre-bourg, mais propose les grandes orientations de sa transformation selon des objectifs à long terme. Il s'agit alors de trouver un juste équilibre entre la définition de ces orientations et une souplesse du document qui permette à la collectivité de l'adapter et de le reconsidérer, sans le dénaturer, au fil du temps. En effet, dans un territoire où la propriété privée est dominante, des opportunités ou des contraintes imprévues peuvent apparaître (par exemple la mise en vente d'un bâtiment structurant le centre-bourg ou la dégradation soudaine d'une construction mal entretenue), et ne doivent pas alors entraver la mise en œuvre du plan-guide. La collectivité doit pouvoir se saisir de ces changements de situation impromptus et les intégrer dans son plan de développement et d'évolution à moyen et long terme lorsque cela se révèle opportun. Le plan-guide sert de document de référence définissant les axes structurants du projet d'amélioration de l'habitat en centre-bourg, voire sur un périmètre plus large, mais les actions à mener doivent être organisées selon un schéma logique et pertinent. C'est à ce niveau qu'entrent en jeu la programmation et la planification urbaines afin de détailler le plan-guide, étape par étape, et de fixer les échéances, en tenant compte des effets d'entraînement escomptés.<sup>367</sup>

**Figure 34 : plan guide de Villiers en plaine – Horizon 2030**



(Source : Auteur)

<sup>367</sup> Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez et le Conseil général du Puy-de-Dôme. *Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central*, 2011-2013, 88p.

## **b. Commune du VANNEAU - IRLEAU :**



Le Vanneau-Irleau : 867 habitants (Insee RP2013)  
Intercommunalité : communauté d'agglomération du Niortais, 45 communes, 118 277 habitants  
Département : Deux Sèvres  
Région : Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes  
Surface du territoire : 1 417 ha (commune) / 82 100 ha (communauté d'agglomération du Niortais)

La commune du Vanneau-Irleau, située à 18 kilomètres de Niort, est formée des localités du Vanneau et d'Irleau, se trouvant au cœur du Parc interrégional du Marais Poitevin, dans un site labellisé "Grand site de France". La commune appartient à la typologie des communes rurales du marais poitevin, telle que décrite en partie 1.

La commune compte actuellement une vingtaine d'entreprises, dont 5 commerces de proximité (boulangerie, épicerie, bar, bar-tabac-presse, salon de coiffure) et une agence postale. Côté loisirs et culture, 19 associations animent également la vie du village.

L'école primaire fonctionne en regroupement pédagogique intercommunal (RPI) avec la commune d'Arçais.



(source : site collaboratif <http://www.marais-poitevin-autrefois.fr/>)



(source : auteur, 03/2016)

La réflexion menée sur Le Vanneau Irleau s'est appuyée sur une analyse des documents de planification du territoire qui a permis de faire ressortir les enjeux démographiques, sociologiques, paysagers et environnementaux.

Le Vanneau Irleau est en déprise démographique, principalement lié à un déficit migratoire.

Le territoire est peu attractif d'un point de vue résidentiel (idem pour Arçais et Saint Hilaire la Palud, les deux autres communes du Marais Poitevin auditées lors de notre étude sur les logements vacants). Le Vanneau Irleau est marqué par une absence de tension du marché de l'habitat, caractérisé par un grand nombre de maisons à vendre et des terrains à bâtir qui mettent du temps à trouver acquéreur. La valeur touristique du Marais poitevin a peu de retombées en termes d'attractivité résidentielle et de développement durable de la commune.

Le parc de logements anciens est important (43% du parc date d'avant 1946) et porte donc des enjeux patrimoniaux. Le taux de vacance du parc de logements privés est important (9%) et en forte progression (+48% entre 2009 et 2013). L'impact de la vacance est renforcé par la présence d'un taux important de résidences secondaires (14%). Une vacance plus structurelle se concentre à Irleau dans le bâti ancien, le long de la grande rue, dû à la forme urbaine d'Irleau en Village-rue. Cette forme

urbaine ne permet pas la présence d'espaces intermédiaires entre l'intérieur des bâtiments et la rue, qui par ailleurs, de fait de sa largeur (6 mètres), est dévolue entièrement à l'automobile.

Quelques maisons ne disposent pas de jardins attenants ou sont situés de l'autre côté de la rue, d'autres sont enclavées en fond de cours.

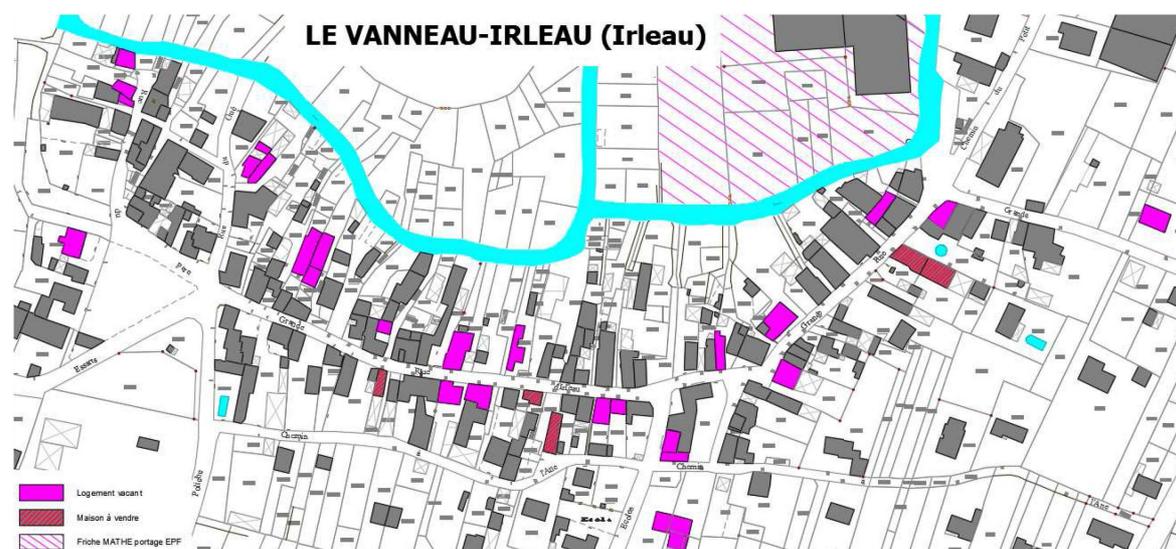
La commune n'est pas raccordée au réseau d'assainissement collectif et cette situation rend parfois la mise en conformité des habitations difficile. Certains acheteurs, en situation de choix, renonceraient au bien pour en choisir un autre moins contraignant.

Certains élus évoquent aussi une tendance à la rétention foncière et immobilière qui serait propre aux maraîchins. Le marais Poitevin est un territoire enclavé, où les déplacements en voiture sont quasi obligatoires, mettant Le Vanneau Irleau à 30mn de Niort.

La commune du Vanneau Irleau présente aussi des particularités qui constituent de véritables atouts sur lesquels s'appuyer. L'engagement municipal permet le maintien d'une dynamique locale en termes de services et de commerces de proximité, en mettant à disposition des locaux communaux. Les élus, et le Maire en particulier, sont très attachés aux traditions maraîchines du pays et la commune organise une fois par an «le Marché sur l'eau», au Grand Port du Vanneau, le dernier samedi de juillet. Le Vanneau Irleau, de par l'accompagnement du Parc Naturel Régional du Marais Poitevin, est un bourg qui peut mettre en avant sa haute valeur patrimoniale et paysagère, lié au grand site classé du Marais Poitevin.

Les élus ne voient pas le tourisme de «masse» d'un œil favorable, mais seraient plus ouverts à un tourisme «raisonné», plus qualitatif et proche de leurs valeurs. Le tourisme est un levier non activé à ce jour sur la commune, si ce n'est la réalisation des grands ports du Vanneau et d'Irleau et de la fête annuelle le marché sur l'eau.

Figure 35 : à Irleau, une vacance qui se concentre le long de la grande rue



(source : auteur)

Dans la continuité du bourg d'Irleau, se trouve l'ancien site industriel des Établissements MATHÉ, qui s'étend sur 6,4 hectares (dont 2,24 hectares de bâtiments). Il est classé en zone NAI au POS de la commune (= zone naturelle à urbanisation future destinée à recevoir principalement des activités industrielles, artisanales ou commerciales). Le site MATHÉ correspond à une ancienne usine de fabrication de contreplaqués en activité dans les années 1950, succédant à une activité de scierie initiée en 1910, et fut l'un des fleurons de l'industrie du bois dans ce sud Deux-Sèvres. Il y a une dizaine d'années encore, l'usine employait une main-d'œuvre de 150 salariés.

L'usine de contreplaqués a été mise en liquidation fin 2008, 77 employés avaient été concernés.

Par délibération du 26 septembre 2011, le Conseil de Communauté de la CAN a approuvé le principe d'acquisition de l'ensemble immobilier de l'ancien site industriel, pour y mener un projet de réhabilitation particulièrement stratégique pour le territoire. Une convention avec l'Etablissement Public Foncier du Poitou-Charentes a été signée dès 2012, qui assure le portage foncier du projet jusqu'au 31 Décembre 2017. Après des études préalables de dépollution du site, la liquidation judiciaire s'avérant impécunieuse, la remise en état du site sera mise en œuvre sous maîtrise d'ouvrage de l'établissement public foncier de Poitou-Charentes, propriétaire du site depuis février 2014. Cette friche, par le portage de l'EPF, est donc une belle opportunité pour la commune du Vanneau Irleau d'initier un projet de redynamisation de ce bourg.

Concernant les espaces publics, la grande rue d'Irleau a été entièrement refaite, et pensée en voie partagée. La voie de circulation, en enrobé noir, est à double sens. Elle est bordée de chaque côté par une bande étroite en béton désactivé, qui accompagne les bâtiments à front de rue, délimitant ainsi une zone non circulée. La vitesse est limitée à 30km/h. D'une longueur de 500 mètres environ, elle aboutit à l'Ouest sur un carrefour doté d'un vaste espace vert agrémenté de quelques jeux d'enfants.

En ce qui concerne l'habitat, les actions à mener, ciblées le long de la grande rue sur les deux îlots au Nord et Sud de celle-ci, porteront sur la réhabilitation, démolition/reconstruction des logements dégradés et vacants. La vacance entraîne la vacance et il est dans l'ensemble plus difficile de remettre sur le marché immobilier un bien inutilisé depuis longtemps, ou mitoyen de bâtiments laissés en désuétude. À l'échelle de la rue, la vacance est à la fois sa propre cause et sa propre conséquence, et cette situation a une forte influence sur leur degré d'attractivité et d'aménité pour d'éventuels futurs habitants, mais aussi pour les habitants déjà installés. Les biens concernés pourront être réhabilités directement par des particuliers avec l'appui d'aides publiques (le nouveau programme communautaire de type OPAH-RR ou RU à venir), ou faire l'objet d'une opération d'acquisition-amélioration par un bailleur social ou encore être acquis et réhabilités par la commune. L'étude d'îlot pourra mettre en évidence des redécoupages parcellaires à faire, afin d'améliorer par exemple la distribution de jardins et de valoriser chaque bien. Un remembrement urbain à l'échelle des îlots ne pourrait s'envisager qu'à partir d'un fort besoin exprimé par les propriétaires de se constituer en association foncière urbaine.

La friche Mathé est un ensemble immobilier constitué de 8 bâtiments (d'une surface totale de 22 400 m<sup>2</sup>), de zones de circulations en enrobé et d'espaces verts. Le pré-projet, défini à ce jour, prévoit la reconversion du site (qui représente un total de 6,4 hectares) en trois zones distinctes :

- une zone économie avec création d'un village d'entreprises dans la partie Est du site (1,4ha) ;
- une zone urbanisation, localisée entre le Bief d'Irleau et la partie Est, en vue de réaliser de l'habitat collectif et/ou individuel avec l'aménagement d'espaces verts et de voiries (1ha) ;
- une zone éco-environnement : sur la partie ouest du site dont l'aménagement final reste encore à définir (3.9 ha) – maraîchage bio etc ;

Figure 36 : plan des superficies de la Friche Mathé



(source : Parc Interrégional du Marais Poitevin)

L'outil qui paraît le plus approprié pour mettre en oeuvre l'opération d'aménagement est ici la zone d'aménagement concertée, qui pourra porter sur un périmètre plus large éventuellement que la friche actuelle (l'étendre aux mottes résiduelles entre la Friche Mathé et le Bief d'Irleau puisque enclavées). L'élaboration du PLUi, qui commencera fin 2016, sera l'occasion de faire évoluer le règlement de cette zone, dans un calendrier cohérent avec la durée du portage de l'EPF.

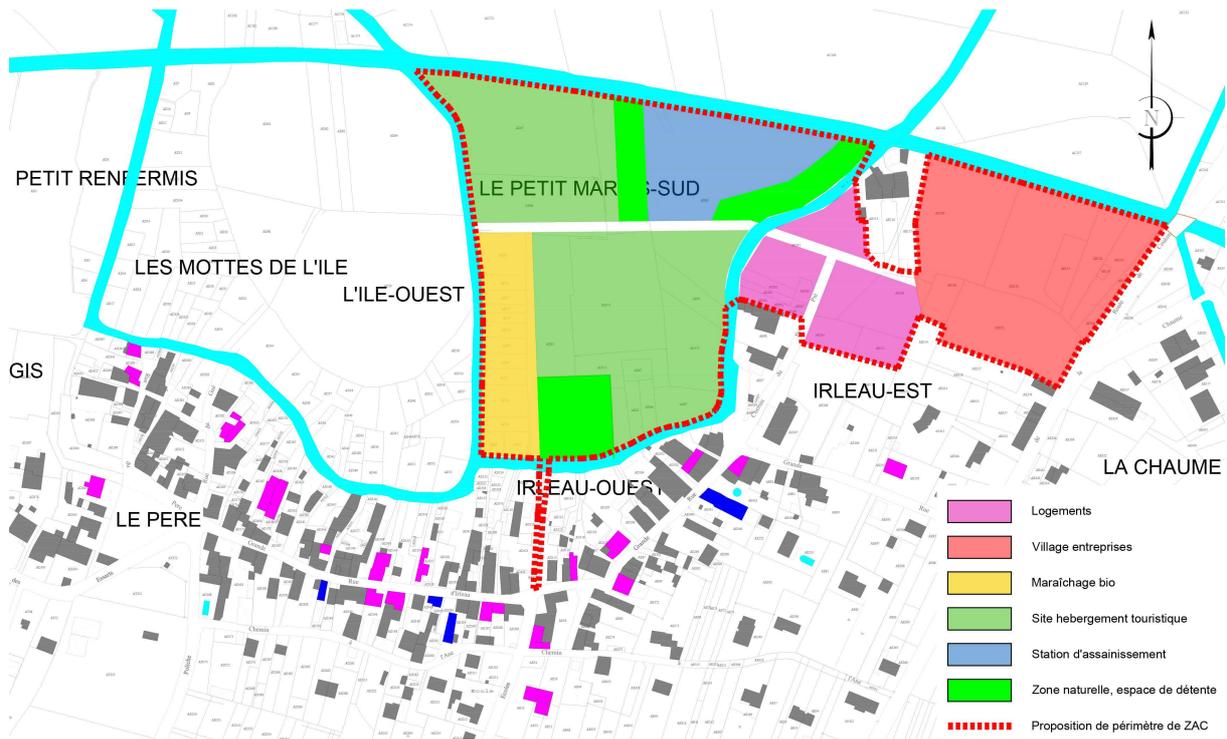
Le pré-projet demandera sûrement à être précisé, au vu notamment du PLH 2016-2021 :

1 ha d'habitat sera peut-être difficilement commercialisable à Irleau, et dépasse en tout état de cause les objectifs fixés par le PLH. Il faudra veiller à ce que la typologie des logements créés n'entrent pas en concurrence directe avec les logements vacants de la grande rue d'Irleau.

De notre point de vue, une partie du foncier de cette opération pourrait être dédiée à l'accueil d'un site d'hébergement touristique, attractif, innovant et respectueux de l'environnement, qui permettrait de donner au bourg un nouveau rayonnement touristique local. Des équipements sportifs ou de détente pourraient être mutualisés, négociés, entre le porteur de projet et la commune, de manière à profiter à l'ensemble des habitants, et offrir de nouvelles aménités aux maisons de bourgs de la grande rue. La municipalité devra préciser ses intentions lors de l'élaboration du programme de l'opération et assurer le portage politique du projet. Un cahier des charges de la qualité architecturale, paysagère et environnementale en précisera les exigences, en collaboration avec le Parc Naturel du Marais Poitevin. Ce projet permettra de redynamiser l'emploi et les commerces de proximité en période estivale, et en fonction du projet (hôtellerie de plein air ou mixte), sur une période plus longue de l'année. Un partenariat avec un maraîcher bio local serait l'occasion de proposer aux résidents des petits déjeuners ou des paniers repas bio.

D'autre part, il nous semble opportun de se saisir de cette opportunité foncière pour envisager aussi, avec le service assainissement de la CAN, la mise en place d'une station d'assainissement (sur lits à roseaux par exemple), qui servirait aux nouvelles installations à implanter sur le site, mais aussi au bourg d'Irleau, qui pourrait alors se raccorder au système. La topographie du terrain s'y prête.

**Figure 37 : projet de ZAC - Irleau**



(source : auteur)

**Figure 38 : image de référence hébergement éco-conçu**



hébergement éco-conçu, Eco-camping du Cun de Larzac, situé en plein Parc Naturel Régional des Grands Causses

**Figure 39 : image de référence éco-construction**



maison en bois dessinée par le Studio Blue Forest (UK)

### c. Commune d'USSEAU :



Usseau : 893 habitants (Insee RP2013)  
Intercommunalité : communauté d'agglomération du Niortais, 45 communes, 118 277 habitants  
Département : Deux Sèvres  
Région : Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes  
Surface du territoire : 1 624 ha (commune) / 82 100 ha (communauté d'agglomération du Niortais)

Usseau est une petite commune rurale, située à une vingtaine de kilomètres de Niort, appartenant à la typologie des communes rurales de plaines céréalières, telle que définie en partie 1. C'est une commune plutôt dynamique sur le plan démographique, l'évolution annuelle de sa population entre 2008 et 2013 est de 0.6% (0.5% dans le reste de la CAN), avec un indice de jeunesse de 136 (pour 96 dans la CAN). Usseau dispose d'un centre-bourg disposant de services et équipements tel qu'école avec garderie, médiathèque, centre culturel, salle des fêtes, de deux commerces de proximité, réunissant, à eux deux, boulangerie, épicerie, point multi service, restaurant pizzeria, point poste. La commune compte 5 hameaux : Antigny, Le Grand Breuil, Olbreuse, Le Plénisseau et Ussolière.

Le bourg d'Usseau est traversé par deux routes départementales à trafic important, et la centralité du bourg est impactée par ces axes routiers, apportant nuisance sonore et pollution.

Une vacance de logements se concentre aux abords de ces axes, du fait d'une situation peu attractive et de l'âge du bâti. En effet, le parc de logements anciens est important sur la commune (59% du parc date d'avant 1946). Cette vacance nuit à l'image de la commune, et inquiète les élus par son caractère durable.

La commune d'Usseau présente aussi des particularités qui constituent de véritables atouts sur lesquels s'appuyer. Le tissu associatif est actif, et la nouvelle municipalité met en œuvre son projet de « bien vivre ensemble », avec l'organisation de nombreux événements culturels (théâtre à domicile, cinéma, conférence ...). De plus, la commune est fortement engagée dans des actions de sensibilisation à l'environnement et de gestion raisonnée des espaces verts.

Face à ces constats, nous proposons d'identifier toutes les potentialités du bourg qui permettront de le redynamiser. La vacance des logements, c'est aussi des biens immobiliers et du foncier disponibles pour reconstruire un projet communal de développement du centre-bourg. Cela constitue autant d'opportunités pour reconstituer une offre de logements qualitatifs dans des secteurs déjà équipés en réseaux et services à la population.

L'identification des potentialités foncières et immobilières constitue un travail fin de repérage, parcelle par parcelle, des biens situés dans le centre-bourg qui vont pouvoir évoluer. Ainsi, nous avons identifié l'ancienne laiterie d'Usseau, bâtiment dont l'usage actuel permet d'entrevoir un changement d'affectation.<sup>368</sup>

---

<sup>368</sup> Etude sur la commune de Mellé, *Démarche expérimentale de revitalisation des centres-bourgs bretons*, Etablissement public foncier de Bretagne, 2014, 12p.



(photo : auteur)



(photo : <http://usseau.unblog.fr/>)

L'ancienne laiterie d'Usseau (fin 19<sup>e</sup> siècle) est située à 200 mètres du centre-bourg et est vacante. L'activité laitière d'Usseau a cessé depuis longtemps et le propriétaire actuel est en maison de retraite.

La laiterie coopérative est fondée en 1890 dans des bâtiments construits à cet effet par Louis Guilbot. Une porcherie lui est annexée dès l'origine. Les bâtiments sont rachetés dès 1894 par la société coopérative. En 1917, la laiterie compte 342 sociétaires. L'atelier de fabrication de la caséine est converti plus tard pour la production de poudre de lait selon le procédé Hatmacker. Le beurre est transporté jusqu'à la gare de Frontenay-Rohan-Rohan d'où il est expédié à Paris. En 1930, les anciens bâtiments sont transformés en logement et une nouvelle laiterie est bâtie de l'autre côté de la cour, comme l'atteste une date portée sur le pignon. Une plaque sur la cheminée porte le nom de L. Branca fils, 83, rue Jean-Jaurès, Rochefort. La cessation d'activité remonte à 1972, lors du regroupement de cette unité avec la laiterie de Coulon, et les bâtiments sont actuellement désaffectés. Une chaudière est installée dès le début de l'activité en 1890. Dans les années 1950, deux chaudières fonctionnaient au charbon. Six à sept personnes travaillaient dans cette laiterie dans les années 1950.<sup>369</sup>

C'est bien le croisement d'une part des potentialités foncières et d'autre part d'une volonté d'agir dans le cadre d'un projet urbain qui permettra d'identifier les secteurs sur lesquels la commune va pouvoir engager un projet de revitalisation. Nous pensons que la commune peut conduire un projet de valorisation d'un élément patrimonial emblématique du village (dans l'esprit de la Charte du Marais Poitevin) au service d'un projet plus global de revitalisation de la commune et du centre-bourg en particulier.

Trois échelles de réflexions peuvent être mises en avant :

- une réflexion sur le potentiel de renouvellement urbain de la commune menée à partir des différents documents de planification urbaine qui vont être révisés ou élaborés, dont le PLUi ;
- une réflexion à l'échelle locale: quelles sont les réhabilitations à prévoir sur la commune et dans quelles priorité, pour quels besoins et quelles fonctions?;
- une rénovation écologique du bâtiment, dans le souci de préserver le patrimoine bâti existant et de valoriser les savoir-faire.

L'idée est d'imaginer une reconversion du bâtiment de la laiterie laissé vacant, autour d'un projet artistique et culturel. Il s'agit de profiter de ces 2610 m<sup>2</sup> d'assiette foncière disponible, pour réhabiliter l'ancienne laiterie d'Usseau et en faire un lieu de création géré selon les principes du

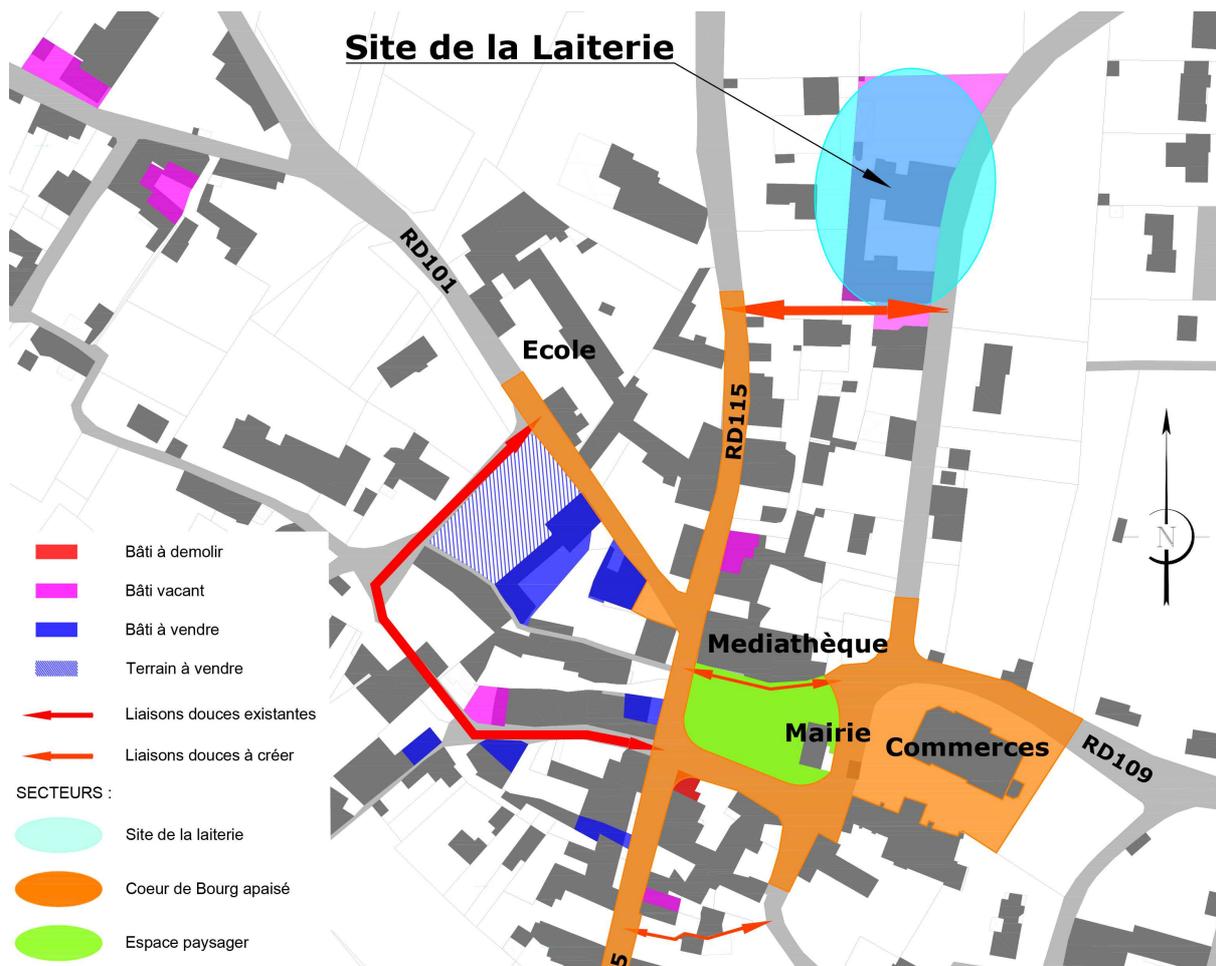
<sup>369</sup> Site Internet «[usseau.unblog.fr](http://usseau.unblog.fr/)»

développement durable et de l'économie sociale et solidaire. Le projet peut s'articuler suivant deux axes de création :

- une pépinière d'entreprises pour les artisans d'arts débutant leur activité,
  - un lieu de résidence artistique, avec possibilité de créer une antenne pour le CNAR (Centre National des Arts de la Rue), dans la laiterie proprement dite, et/ou permettant d'accueillir des artistes locaux.
- En parallèle, un travail sur les espaces publics et un maillage de liaisons douces sera réaliser afin d'apaiser le cœur de bourg et de redonner une place au piéton.

Il faudra veiller à inscrire le maillage de liaisons douces dans le PLUi par des orientations d'aménagement et de programmation, et d'exercer le droit de préemption urbain qui portera sur le site de la laiterie (portage possible par l'EPF) et sur un bâtiment vacant à l'angle Sud des deux départementales, place de la mairie, destiné à être démoli.

**Figure 40 : projet de requalification du bourg d'Usseau et revalorisation Site de la Laiterie**



(source : auteur)

## Conclusion :

---

La vacance de logements dans le parc privé du territoire Niortais, observée à partir d'un travail de terrain et d'entretiens avec les élus d'une vingtaine de communes, montre un visage complexe et multiple.

La vacance est un phénomène normal, qui accompagne les trajectoires résidentielles des ménages. Cependant, elle va se concentrer dans certains quartiers dévalorisés de la Ville-centre de Niort, et se rendre aussi plus visible et durable dans des centres-bourgs ou hameaux des communes rurales. Ces logements, pris dans le tissu ancien des centres bourgs, constituent une morphologie urbaine courante dans les bourgs ruraux. Or ils ne correspondent plus aux aspirations des ménages qui restent encore largement tournés vers la maison individuelle avec terrain.

La vacance du bâti ancien est donc autant la **conséquence** d'un phénomène d'obsolescence, nourri par l'offre croissante en logements neufs ou terrains à bâtir, que d'une inadéquation entre l'offre d'habitat et la demande, liée au désir d'habiter en maison individuelle avec jardin. La vacance n'est donc pas antinomique d'un développement résidentiel, réalisé sous forme de lotissements.

Sur le territoire Niortais, situé en zone «détendue» sur le marché de l'immobilier, les ménages ont le choix de leur modèle résidentiel. Celui-ci, tel une référence idéale, reste l'accession à la propriété de maisons individuelles. Cet essor de l'accession à la propriété a comme corollaire l'étalement urbain et l'automobilité.

Le changement des modes de vie et l'accroissement de la mobilité ont profondément modifié l'équilibre entre les petites communes et les agglomérations urbaines en éloignant les pratiques sociales des habitants par rapport au centre des communes dans lesquelles ils vivent. Ainsi, certains centres-bourgs anciens rentrent dans la spirale de la vacance, liée d'une part à la dévalorisation de ces secteurs d'habitat qui ne correspondent pas aux attentes et mode de vie des ménages, et liée d'autre part à la dévitalisation économique et sociale qui s'en suit. La vacance s'installe, et est **à la fois sa propre cause et sa propre conséquence**.

Le phénomène de logements vacants interpelle les élus locaux. Sensibles ou inquiets à la problématique en ce qu'elle nuit à l'image de leur commune, ils paraissent particulièrement démunis pour lutter et agir sur la propriété privée. La vacance laisse entrevoir les limites d'action des pouvoirs publics et de la politique de l'habitat sur le parc privé. Or les élus ont bien conscience des enjeux que porte ce bâti ancien en termes architectural, patrimonial, social (au titre du maintien des personnes âgées dans leurs maisons, de l'accueil possible de nouveaux ménages, et de l'animation du bourg), et environnemental (au titre des performances énergétiques, préservation des terres agricoles). La vacance de logements **révèle** des communes en incapacité d'agir aujourd'hui, d'un point de vue technique, politique et financier. Elles ne semblent pas encore prêtes à se saisir de l'enjeu que représente la problématique de logements vacants pour «faire projet» et impulser une revitalisation de leur territoire; au sens de projet global associant des actions sur l'habitat, mais aussi des actions transversales, tant sociales, économiques, qu'environnementales.

La vacance de logements **révèle** des territoires ruraux plus fragiles, face à des inégalités spatiales et sociales de fait, liées au peuplement et à l'attractivité résidentielle de ces territoires, et aux modes de vie de plus en plus évolutifs. Elle révèle des communes rurales en proie à des modes d'urbanisation pas toujours maîtrisés, à une crise de la forme urbaine et à une dévitalisation de leur cœur de bourg.

La vacance questionne, au delà même du logement, sur l'habitat, l'attractivité résidentielle et l'aménagement du territoire en tant que système de répartition spatiale des lieux habités.

L'habitat est une notion large, qui ne se réduit pas seulement au logement, mais touche un ensemble de services et de fonctions sociales, économiques, culturelles, accessibles à partir du logement. À ce titre, il est le produit de la rencontre entre des politiques publiques et des stratégies d'acteurs privés, et touche, de ce fait, à l'aménagement du territoire, à la répartition des services, à l'emploi et aux déplacements.<sup>370</sup>

L'attractivité des centres-bourgs et leur capacité à accueillir et à maintenir une population et des activités diversifiées sur le long terme reposent donc fortement sur la qualité et la complémentarité de toutes les composantes de l'habitat : logements, espaces publics, commerces, services, patrimoine, déplacements, emplois, tourisme ...

En cela, la prise en compte du parc privé, et particulièrement le parc privé ancien, paraît primordiale dans la politique de l'habitat sur le territoire Niortais, du fait qu'il constitue la matière première de l'espace bâti, mais aussi de sa configuration sociale. Le parc privé «renvoie aussi bien à la maîtrise de l'urbanisation ou à la reconquête des centres anciens; aux politiques de déplacements et d'urbanisme commercial et aux préoccupations environnementales. Le parc privé est donc bien une pièce centrale des politiques locales de l'habitat et, plus largement, d'une approche transversale de l'action publique sur les territoires.»<sup>371</sup> (DRIANT, 2013).

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) joue un rôle important pour contenir l'étalement urbain. Seule une approche très restrictive des possibilités d'ouverture à urbanisation sur certains secteurs, à l'échelle du SCoT, peut limiter les effets négatifs de la concurrence entre des territoires à prix compétitifs.

La concurrence entre territoires n'est pas néfaste en soi; mais elle suppose projet, autonomie, identité, et mise en avant des atouts des valeurs locales.

Nous voyons combien l'outil PLH (Plan Local de l'Habitat), qui oscille entre pédagogie et opérationnalité, même s'il reste souvent encore peu approprié par les élus<sup>372</sup>, est primordial dans des zones à marché détendu, où la revitalisation des centres-bourgs devient une priorité. A ce titre, le PLH constitue sans doute un excellent témoin du mode de fonctionnement et de maturité de l'intercommunalité. «La succession de PLH dans une intercommunalité traduit une acculturation progressive des élus et des acteurs locaux, souvent nombreux, aux problématiques de l'habitat.» (HELARY, 2016)

C'est bien le PLH qui va prendre en compte les problématiques des logements existants et prévoir les actions nécessaires. La réhabilitation de logements anciens constitue un levier à actionner pour permettre l'émergence d'une offre adaptée aux besoins locaux.<sup>373</sup>

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), même s'il ne concerne, par définition, que le droit du sol pour de futures constructions, a un rôle important dans sa fonction régulatrice de l'étalement urbain. Son élaboration, par le projet qu'il exprime, doit bien être compatible et cohérent avec les orientations du PLH.

Le décret du 28 décembre 2015 a modifié en profondeur le contenu du règlement du PLU en l'adaptant aux nouvelles contraintes tenant à l'urbanisme de projet, aux exigences environnementales et de mixité fonctionnelle et sociale. Ce nouveau texte apporte une approche différente de celle qui a prévalu jusqu'alors, dans l'élaboration du droit des sols. Il ne s'agit plus tant de figer les possibilités de construire, traduites souvent d'ailleurs sous la forme d'interdictions, que de donner des orientations permettant la réalisation de projets d'aménagement sur la base d'un

---

<sup>370</sup> Etude, Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez. Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez, 2014, 88p.

<sup>371</sup> DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», 2013.

<sup>372</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

<sup>373</sup> Ibid.

urbanisme négocié. L'émergence du PLU au niveau intercommunal annonce la transformation d'un document juridique sur le droit des sols en un document exprimant un projet territorial.<sup>374</sup>

Le travail de pédagogie et de sensibilisation aux enjeux liés à la vacance et à la revitalisation des centres-bourgs anciens a été initié, sur le territoire Niortais, lors de l'élaboration du PLH 2016-2021 approuvé en Novembre 2015. Il va, en toute logique, se poursuivre dans le cadre de la mise en oeuvre du PLUi et de la révision du SCOT. Le phénomène de vacance questionne à tous les échelons de gouvernance, et doit servir de révélateur et d'élément déclencheur pour tendre à un aménagement plus équilibré du territoire.

Consolider l'identité rurale du territoire et les pôles ruraux moyens, pour offrir un maillage régulier d'emplois et de services, est important et garantit une attractivité durable des territoires ruraux. Faire un travail de communication pour changer l'image des communes rurales est indispensable, et ne peut se limiter à la Ville-centre de Niort. Le manque d'attractivité des communes rurales dessert tout le territoire.

L'intervention sur l'habitat est bien une composante du projet de territoire. Les concurrences qui s'exercent entre la ville-centre présentant des quartiers prioritaires, certaines communes rurales en déprise et la périphérie de l'aire urbaine, au travers des disponibilités des PLU ou de la fiscalité, démontrent le caractère crucial de la solidarité communautaire comme fondement du projet de territoire. Ce projet doit s'appuyer sur une réelle volonté politique, partagée par l'ensemble des élus et des acteurs du territoire (collectivités, habitants, monde associatif, acteurs socioéconomiques, ...).<sup>375</sup>

La lutte contre les logements vacants donne l'occasion de remettre en cause les dynamiques inscrites au cœur de nouveaux rapports ville campagne, réflexion portant à la fois sur les transformations des espaces, sur leurs usages résidentiels, récréatifs et productifs, sur les vécus et les représentations des acteurs, sur leur rapport à la nature, au patrimoine et aux enjeux écologiques, et sur les modes de gouvernance qui s'y déploient.<sup>376</sup>

Au regard des baisses de dotations de l'Etat, la volonté de redynamiser les territoires ruraux doit donner lieu à une mise en débat des préférences collectives en matière d'investissement et de répartition des services et équipements au sein d'un territoire.<sup>377</sup> Ce débat est arbitré par des choix locaux, tant politique que financier (prise en compte du coût de l'inaction d'aujourd'hui et de son impact demain), dans un contexte de mise en réseau et gestion des flux (mobilité, information, biens, services) «interterritorial»<sup>378</sup> ...

Les élus des communes rurales doivent se saisir de l'opportunité de la mise en oeuvre du PLUi, ainsi que des actions sur la lutte contre les logements vacants inscrites dans leur PLH, pour participer et contribuer à une réflexion territoriale globale et transversale.

Or, force est de constater que cette mobilisation est difficile à obtenir. Si le comportement majoritaire consiste à investir une partie du pouvoir au sein des communautés pour influencer sur l'exercice des compétences communautaires, d'autres se replient sur soi ou se rendent moins disponibles. Cette stratégie protège à court terme le pouvoir communal mais par son côté défensif,

---

<sup>374</sup> HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Mars 2016, 90p.

<sup>375</sup> Quelles politiques d'accueil pour quelle attractivité durable des territoires ruraux ? Collectif Ville Campagne, 2008, 84p

<sup>376</sup> INRA, 2008, Prospective : les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030, Rapport, INRA, 82 p.

<sup>377</sup> ESTEBE, Philippe. *L'égalité des Territoires*, une passion française, Paris, Editions PUF, 2015, 88p.

<sup>378</sup> le Conseil d'Agglomération de la CAN a voté le 27 juin 2016 à l'unanimité la charte d'engagements de l'espace de coopération métropolitaine qui compte 9 communautés d'agglomération ou de communes, affirmant un territoire de plus de 490 000 habitants entre les deux métropoles nantaise et bordelaise.

gèle toute ambition territoriale et réduit considérablement les potentialités de développement. La situation des élus locaux est ainsi fragilisée face à des populations en attente de services et de nouveaux équipements, et face à une réglementation de plus en plus évolutive.

Pour lutter contre la vacance et revitaliser leur cœur de bourg, élus et habitants sont face à plusieurs problématiques: la résidentialisation de leurs campagnes, les conséquences de l'étalement urbain et de la mobilité domicile travail croissante sur le «vivre ensemble».

Ils doivent se mettre en quête d'un modèle de développement plus durable. Ce bâti ancien vacant doit servir de levier à une politique d'accueil et projet de revitalisation de leur commune.

Les élus doivent prendre conscience des enjeux, des solutions possibles et du rôle qu'ils ont à jouer pour ramener la vie dans leur commune, et au delà, dans leur territoire.

Les habitants sont «partie prenante» du projet. Tous doivent prendre position par rapport à la question que posait Jacques LEVY, il y a plus de 20 ans, en parlant du monde rural en France et du «mythe de la ruralité»: «quel projet spatial de société les Français souhaitent-ils mettre en œuvre?»<sup>379</sup>

La mise en œuvre d'un projet durable de revitalisation des centres-bourgs doit répondre à une cohérence territoriale, afin de créer une synergie positive. La prise en compte des spécificités des territoires ruraux est nécessaire afin d'identifier les atouts et les contraintes, pour activer les leviers d'un habitat plus durable. Les territoires ruraux sont en droit et devoir de revendiquer une force de projet et une capacité d'action qui leur soit propre, qui repose sur leurs propres ressources, afin d'accompagner la transition écologique, dynamiser l'économie et retrouver du lien social.<sup>380</sup>

Les grands thèmes, sur lesquels les communes et l'intercommunalité doivent concentrer leurs efforts pour favoriser une revitalisation des centres-bourgs, répondent à des exigences aussi bien qualitatives que quantitatives, et portent sur les aspects réglementaires, l'adaptation des logements anciens, l'évolution du tissu urbain, la gestion du foncier, les commerces, les services et les activités. Ces thèmes permettent d'aborder l'ensemble des enjeux, des freins et des leviers selon une approche transversale, et non pas cloisonnée. Cette approche transversale garantit la réussite d'opérations d'amélioration de l'habitat en centre-bourg, et implique généralement le soutien technique de compétences diverses et complémentaires, afin qu'aucun aspect de l'habitat ne soit ni négligé ni sous-estimé ni déconnecté du projet global.<sup>381</sup>

Ainsi, la relance de l'attractivité des centres-bourgs anciens relève autant d'actions sur les logements existants, que sur l'espace public, la qualité du cadre de vie, le paysage.

Elle suppose, pour les élus locaux et la collectivité, d'activer plusieurs leviers (économique, social, environnemental), qui s'appuieront sur un urbanisme durable et participatif.

Il n'y a pas une recette, mais une multitude d'approches et des possibles solutions, qui avant tout doivent émaner d'une réflexion collective entre élus, citoyens et professionnels. Ces possibles solutions doivent être contextualisées, pragmatiques, adaptées aux capacités financière des communes, et répondre à la problématique de maintien des habitants présents et d'accueil de nouvelles populations.

L'Etat, par ces appels à projets, favorise l'expérimentation et les démarches de projet. Les territoires ruraux doivent donc faire émerger des solutions inventives, expérimentales et durables, qui leur soient propres, tout en utilisant les outils classiques incitatifs (OPAH), de substitution (Bail à réhabilitation, Bail emphytéotique), voir coercitifs (arrêté de péril) pour agir sur le parc privé ancien vacant. Ces solutions ne pourront devenir opérationnelles que si une forte volonté politique existe.

---

<sup>379</sup> LEVY, Jacques. *Oser le désert ? Des pays sans paysans*. Sciences Humaines n°4, 1994, p6-9.

<sup>380</sup> Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, *Renouvellement urbain des centres-bourgs, Vers une innovation sociale et économique*, 2015, 42p.

<sup>381</sup> Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central – Parc naturel régional Livradois-Forez et le Conseil général du Puy-de-Dôme 2011-2013

Frédéric BONNET, architecte et Grand Prix de l'urbanisme 2014, expose en ces lignes simples et claires les enjeux territoriaux :

«La revitalisation des bourgs suppose une réflexion et des choix à une échelle territoriale élargie (notamment pour les commerces et services) ;

On ne rend pas un bourg attractif si on fabrique, à quelques centaines de mètres, une concurrence (déloyale) en offrant des hectares de zones AU destinés aux pavillonneurs;

On ne rend pas un bourg attractif si on installe, à quelques kilomètres, des surfaces commerciales importantes qui, faisant directement concurrence aux commerces du village, au marché, les feront sans aucun doute fermer tour à tour;

On ne rend pas un bourg attractif en développant des infrastructures routières qui, outre leur coût pour la collectivité, rendront mieux accessible des zones résidentielles périphériques, les nouveaux habitants allant directement se servir dans la ville proche lors de leurs déplacements pendulaires quotidiens;

On ne rend pas un bourg attractif sans valoriser tous les éléments, y compris le grand paysage proche, les vues sur la campagne, etc., qui font de ce bourg un lieu potentiellement mieux «habitable» que d'autres sites urbains, en contact direct avec des promenades, des équipements que l'on peut atteindre à pied, etc.

Bref, la revitalisation d'un bourg est un projet de territoire à lui tout seul, qui engage l'ensemble des questions d'aménagement.» (BONNET, 2016)

Ce projet de territoire, portant sur la revitalisation des centres-bourgs anciens des communes rurales, se décide et se construit avant tout par les acteurs. Et toute la difficulté sera sans doute d'articuler les questions de temporalités des actions, de pluralités des acteurs et de priorités des stratégies territoriales, dans ce processus de co-construction inscrit dans la durée.

## Sources :

---

### Liste des personnes rencontrées :

COMMUNES :	Nom de(s) personnes rencontrées :	Fonction :	Date de rencontre
AIFFRES	M. BILLY Mme VALLEE Mme PETERSCHMITT	Maire Responsable Urbanisme DGS	20/04/2016
ARCAIS	M. DORIGNY	Adjoint	21/04/2016
BEAUVOIR SUR NIORT	M. BOULAIS	Maire	22/04/2016
CHAURAY	M. BERDOLET	Adjoint	31/03/2016
COULON	M. SIMON M. GIRET	Maire Adjoint	20/04/2016
ECHIRE	M. DEVAUTOUR	Maire	30/03/2016
FRONTENAY ROHAN ROHAN	M. BARAUD Mme PEDROLA	Maire Adjointe	04/04/2016
LA ROCHENARD	Mme DEBOEUF	Maire	18/04/2016
LE VANNEAU-IRLEAU	M. GOUSSEAU M. BOURDEAU	Maire Adjoint	29/03/2016
MARIGNY	M. BAUDOUIN	Maire	18/04/2016
MAUZAY SUR LE MIGNON	M. MAUFFREY M. SCHAMBERT	Maire Adjoint	19/04/2016
NIORT	M. THEBAULT Mme MARQUET	Maire Chargée de mission Habitat	23/03/2016
PRAHECQ	M. MARTIN	Adjoint	31/03/2016
PRIAIRES	Mme BOUCHERY	Maire	18/04/2016
SAINT GELAIS	M. JUGE	Maire	30/03/2016
SAINT HILAIRE LA PALUD	Mme BREMAUD Mme SPRIET M. LEBLOND M. DESBAS M. et Mme GUIGNARD	Maire Adjointe Adjoint Conseiller Municipal Conseillers Municipaux	04/04/2016
SAINT MAXIRE	M. BREMAUD	Maire	01/04/2016
THORIGNY SUR LE MIGNON	M. GIBAULT	Maire	18/04/2016
USSEAU	Mme RABIER	Conseillère Municipale	19/04/2016
VILLIERS EN PLAINE	M. MORINEAU M. GROUSSET	Maire Adjoint	01/04/2016
VOUILLE	M. PIERRON	Maire	21/04/2016

## **Personnes ressources :**

### **Communauté d'Agglomération du niortais :**

Marc CAULAT, directeur adjoint du service Délégation «Territoire et Contractualisation» - pilote de la démarche.

Jean-Marc BOUTILLIER, Chef de projet Habitat.

Fabien CHABIRAND, Service Mission et veille stratégique, évaluation et observation – pour les données et cartographie Géomatique.

MANUELLA BATY, chef de projet SCOT - pour les transmissions des données SCOT et PLU.

Sylvie TOUZEAU, Service Aménagement et Développement Economiques, Chargée de Développement Territorial - pour les renseignements sur les actions de redynamisation économique des centres-bourgs ruraux.

Clémence DIOT, Chef de projet RSO (Responsabilité Sociale et environnementale des Organisations) et Agenda21 – pour la plateforme et dispositif ACT'e et le Plan Climat Energie Territoriale PCET.

Amélie BAUDET, Service Assainissement, pour l'état du réseau d'assainissement et cahiers des charges pour l'assainissement individuel.

Marie BARRIBAUD, en charge du Paysage et biodiversité – pour les données sur l'Agriculture et approche paysagère du territoire.

### **Groupe partenarial relatif au parc ancien privé :**

#### **Ville de NIORT :**

Cécile MARQUET, chargée de mission Habitat, service DDUH - pour le pilotage des OPAH-RU

#### **DDT79 - ANAH :**

Monique LE GUENNEC, chargée de mission Habitat - pour les données Filocom et autres fichiers de synthèse et d'analyse sur les logements vacants.

**CAUE79 :** Delphine PAGE, directrice

**PNR Marais Poitevin :** Gaëlle CALVEZ, architecte service aménagement

**ADIL79 :** Karène CHABIRANT et François-Xavier BERTHOD - pour les données sur le marché de l'immobilier.

**René MATHE,** ancien vice-président de la CAN - pour sa connaissance Marais Poitevin.

## **Bibliographie :**

### **Ouvrages :**

- ADAM, Aurélien. *Les OPAH défibrillateurs des centres anciens*. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2011, 100p et annexes.
- ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, l'Aube, 2013, 274p
- AUGUSTIN, Melissa. *Nouvelles ruralités et étalement urbain*. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2014, 206p.
- BARBA, Catherine. *2020 : la fin du e-commerce... ou l'avènement du commerce connecté ?* FEVAD, 2011, 100p.
- BONELLO, Fantine. *Le PLH, un support de la programmation urbaine dans la conception d'un quartier en RU*. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2014, 94p.
- BONNET, Frédéric. *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016, 129p.
- BOTTIGLIONE, Clara. *La revitalisation des cœurs de ville : la nouvelle approche de l'espace public dans les projets urbains*, Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2014, 118p.
- DAVEAU, Dimitri. *La déprise urbaine dans les villages ruraux*. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2012, 86p.
- DEVERNOIS, Nils et alii. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience français*. Collection à savoir n°26 de l'Agence Française de Développement, 2014, 218p.
- ESTEBE, Philippe. *L'égalité des Territoires, une passion française*, Paris, Editions PUF, 2015, 88p.
- FOL, Sylvie et alii. *Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques*. Lille, Presses Universitaires Septentrion, 2014, 255p.
- FORNER, Emilie. *Percevoir, subir ou souhaiter la densité dans un territoire en expansion*. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2015, 96p et annexes.
- HARVEY, David. *Le Capitalisme contre le droit à la Ville*. Editions Amsterdam, 2011, 93p.
- HELARY, Jean-Louis et alii. *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat*. Rapport du CGEDD pour le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Mars 2016, 90p.
- HEROUARD, Florent. *Le logement : un ancrage pour habiter*, Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales» du 26 mars 2013, 10p.
- KAUFMAN V., RAVALET E. *Motilité et mobilité : mode d'emploi*. Neuchâtel, Éditions Alphil, 2015, 256 p.
- LESTOUX, David. *Revitaliser son cœur de ville, l'adapter au commerce de demain*. Territorial Editions, 2015, 74p.
- LIVRIERI, Alexandre. *Quel urbanisme durable dans les communes rurales*. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2012, 89p.
- MASBOUNGI, Ariella et alii. *L'énergie au cœur du projet urbain*. Editions Le Moniteur, Collection «Ville - Aménagement» n°7, 2014, 159p.
- PERRIER-CORNET, *Repenser les campagnes*, Edition de l'Aube, 2002, 280 p.
- PINTY, Chloé. *La prise en compte de l'habitat dans les documents de planification*, Mémoire Master Urbanisme, Institut d'Urbanisme de Lyon, 2007, 97p.
- ROUÉ-LE GALL, Anne. *Agir pour un urbanisme favorable à la santé, concepts & outils*. Guide EHESP/DGS, 2014, 192p.
- SAUVAGET, Sébastien. *Les logements vacants de l'enthousiasme au réalisme en passant par la désillusion*. Mémoire de fin d'études, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2009, 61p et annexes.
- SEGAUD, Marion et alii. *Logement et Habitat, l'Etat des savoirs*. Paris, Editions La Découverte, 1998, 411p.

## Articles de revue :

- ARAGAU, Claire. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Du périurbain aux périurbains : diversification sociale et générationnelle dans l'Ouest Francilien. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57.
- ARBONVILLE, Denise. *Ménages, familles et modes d'habiter*. Logement et Habitat, l'Etat des savoirs, Paris, Editions La Découverte, 1998, p94-109.
- AWADA, Fouad. *La santé dans l'urbanisme de demain*. Les cahiers de l'IAU IDF, 2014, n°170-171, p53-56.
- BEUFILS Sandrine et Cie. *Identités périurbaines : le bocage gâtinais*, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p105-111.
- BEHAR, Daniel. *Un compromis bancal*. Alternatives économiques. 11/2015, n°351, p62.
- BERNARD, Christophe. *Quel devenir pour l'habitat rural ?* POUR, La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, 2007/3, N° 195, p170-178.
- BONVALET, Catherine. *Le logement dans la Ville*. Logement et Habitat, l'Etat des savoirs, Paris, Editions La Découverte, 1998, p312-327.
- BORIES AZEAU, Isabelle et LOUBES, Anne. *Comment relever les défis de la relance économique à l'échelle des territoires : quelle stratégie, quels outils, quels financements ?* Synthèse, Paris, 2013, 9p.
- BOSVIEUX, Jean. *Mobilisation des logements vacants : des politiques vouées à l'échec*, Site internet : [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com), Juin 2015
- BOULANGER, Emmanuel. *Des inégalités sociales et spatiales croissantes*. Revue Urbanisme. 2015, n°399, p45.
- CARASSO, Jorge. *Défiscalisation, avantage à l'ancien*, Le Particulier Immobilier. Juillet-Août 2013 n° 299.
- DELPECH, Claire. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Donner du sens à la territorialisation des politiques de l'habitat. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p43-47
- DERY, Patrick. *Pérenniser l'agriculture*, Mémoire pour la commission sur l'avenir de l'agriculture, Québec, 2007, 23p.
- DRIANT, Jean Claude. *La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995*. Pour Mémoire, Revue du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Été 2012 n°11, p46-78.
- DRIANT, Jean Claude. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; L'Etat et les politiques du logement : pilote ou garant ? *Pouvoirs Locaux*. Paris, 2012, n°94, p34-38.
- DRIANT, Jean Claude. Conférence «l'habitat privé : essentiel pour les politiques locales», du 26/03/2013, 8p.
- FELONNEAU, Marie-Line. *Désirabilité de l'environnement et représentations sociales de la ville idéale*. Bulletin de psychologie n°492, 2007, p 567-579.
- FREY, Jean-Pierre. *Le logement comme forme architecturale, une approche typologique*. Logement et Habitat, l'Etat des savoirs. Paris, Editions La Découverte, 1998, p51-58.
- FROUARD, Hélène. *Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain*. Revue française des affaires sociales n° 3, 2005, p.55-76.
- GATIEN, Elie. *Exode urbain, Exil rural*. Le monde Diplomatique, Août 2010, p1-10.
- GOYON, Marie et ORTAR, Nathalie. Désir de maison à l'aune du parcours résidentiel. Quelle promotion sociale dans le périurbain? Site Internet "[articulo.revues.org](http://articulo.revues.org)", 2009, 10p.
- GREMION, Catherine. *Histoire d'une réforme : le logement en 1977*. Pour Mémoire, Revue du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Été 2012 n°11, p79-109.
- LE CHATELIER, Luc. *Debout les Bourgs*. Télérama n°3457, Avril 2016, p22-26.
- LEVY, Jacques. *Oser le désert ? Des pays sans paysans*. Sciences Humaines n°4, 1994, p6-9.
- LEVY, Jean-Pierre. Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; L'accessibilité urbaine : une norme de l'intégration sociale. *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*. Septembre 2012 n°94, p52-57.

MADORE, François. *Dossier «Vivre» et habiter un territoire ; Habiter la France périurbaine*. Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation. Paris, Septembre 2012 n°94, p52-57.

NOVARINA et PUCCI. *Renouvellement en France, Requalification en Italie*. Annales de la recherche urbaine n°97, 2004, p83-91.

OFFNER, Jean Marc. *La pensée urbaine en panne*, Les Echos, Aout 2014

PAULIAT, Hélène. *Logement et propriété : un aperçu historique*. Logement et Habitat, l'Etat des savoirs, Paris, Editions La Découverte, 1998, p11-18.

PIRON, Olivier. *Expliquer la vacance*, La Revue Foncière, n°11, 2016, p29-34.

RALLET, Alain. *Les Découpages Territoriaux à l'heure du numérique ont-ils encore un sens?*, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, p153-156.

RIEUTORT, Laurent. *Du rural aux nouvelles ruralités*. 2013, 8p.

RONCAYOLO, Marcel. *Ville et Logement : catégories statistiques et indicateurs sociaux*. Logement et Habitat, l'Etat des savoirs, Paris, Editions La Découverte, 1998, p30.

ROUSSEAU, Max. *Des bassins de vie aux métropoles du futur*, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p163-166.

SERRANO, José. *Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne. Développement durable et territoires*, Dossier 4, 2005, 11p.

VALLEE, Julie. *Découper l'Espace en fonction des pratiques spatiales : une illusion?*, Coupes et Découpes Territoriales, Les Cahiers n°172, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Ile de France, Septembre 2015, 176p., p16-19.

VANIER, Martin. *Quel devenir pour l'habitat rural ? POUR*, La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, 2007/3, N° 195, p170-178.

VANIER, Martin. *La ville au large: les potentiels collectifs de la faible densité*. URBIA, n°17, 2015, p19-32.

VIGNAL, Cécile. *Logiques professionnelles et logiques familiales : une articulation contrainte par la délocalisation de l'emploi*. Sociologie du Travail, n°47, 2005, p153-169.

VORMS, Bernard. *Les politiques d'encouragement à l'accession à la propriété*. Logement et Habitat, l'Etat des savoirs, Paris, Editions La Découverte, 1998, p210-222.

### **Documentation technique :**

Compte-rendu des Rencontres régionales de l'aménagement et de l'habitat en Poitou-Charentes du 17 septembre 2015. *Quartiers anciens, écoquartiers de demain ? Comment réinvestir les villes et les bourgs ?* DREAL POITOU-CHARENTES, 2015, 16p.

Etude «Intervenir sur le parc privé, Paroles de territoires», Forum des politiques de l'habitat privé, 2015, 64p.

Extrait du bulletin des Finances publiques-Impôts, DGFIP, *Classification communale des locaux*, 10/12/2012, 8 p.

Etude INSEE, *L'aire urbaine de Niort, une réelle attractivité à cultiver*, Dossier d'étude du Décimal n°331, Octobre 2013, 81p.

Etude, *Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez*. Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez, 2014, 88p.

Edition du CERTU. *Eco-quartiers en milieu rural ? Aménager durablement les petites communes*. Collection Dossiers, Juillet 2011, 208p.

Edition du Parc naturel régional Livradois-Forez et le Conseil général du Puy-de-Dôme. *Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central*, 2011-2013, 88p.

Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, *Renouvellement urbain des centres-bourgs, Vers une innovation sociale et économique*, 2015, 42p.

Etude, *Intervenir sur le parc privé, Paroles de territoires*. Forum des politiques de l'habitat privé, 2015, 64p.

Etude sur la commune de Mellé, *Démarche expérimentale de revitalisation des centres-bourgs bretons*, Etablissement public foncier de Bretagne, 2014, 12p.

Fiche méthode : vacance. *Construire et analyser des indicateurs de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat*. Pôle Marchés locaux de l'habitat, RAPPORTS CETE Nord-Picardie, 2011, 36p.

Guide Pratique, Enjeux énergétiques : leur prise en compte dans les projets de renouvellement urbain. Editions de l'Aube, 2015, 103 p.

Guide, *Entreprendre en milieu rural*. Agence France Entrepreneur, 2016, 31p.

Guide «Quartiers anciens, quartiers durables» - Caisse des Dépôts et ANVPAH, 2015, 41p.

LE FICHER FILOCOM, *Une base de données sur les logements et leur occupation*, CETE NORD-PICARDIE, 2001, 88p.

Les Cahiers de l'ANAH. *Dossier Réhabilitation des logements vacants*, Septembre 2010, n°122, 30p.

Memento de l'habitat privé, ANAH, 2014, 75p.

PLH 2010-2015, *Evaluation du dispositif, Préconisations*, 2013, 38p.

PLH 2010-2015, *Evaluation du dispositif - phase1*, 2013, 49p.

PLH 2016-2021, CAN, Orientations stratégiques à horizon 2030, Novembre 2015, 137p.

Publication DREAL POITOU-CHARENTE. *Quelle densité pour quelle qualité urbaine ?* Étude portant sur les formes urbaines en région Poitou-Charentes. Mai 2013, 28p.

Publication DREAL POITOU-CHARENTE. *Des bourgs vivants, dans des territoires durables : Stratégie pour requalifier mon centre-bourg*. Septembre 2015, 12p.

*Que faire des immeubles abandonnés ?* La Gazette des communes. 28/05/2012, n°2128.

Qu'en savons-nous ? *La vacance des Logements*. AUCAME n°68, Décembre 2014, 4p.

Rapport, Prospective : les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030, INRA, 2008, 82 p.

Rapport CETE de l'OUEST, Caractérisation et maîtrise du développement urbain, Approfondissement de la notion d'étalement urbain, CETE, 2005, 12p.

Rapport. *Projet de Charte du parc Naturel Régional du Marais Poitevin*. 2013. 96p.

Rapport d'activités. CONSEIL D'ARCHITECTURE D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT DES DEUX-SÈVRES, 2014, 36p.

Rapport du COMITÉ INTERMINISTÉRIEL AUX RURALITÉS du 20 mai 2016 Privas (Ardèche). *Nos Ruralités, une chance pour la France*, 2016, 112p.

SCOT – *Rapport de présentation*, 2013.

Synthèse de la recherche, *Incidences du «rapport au cadre de vie» sur la mobilité de loisir*. PUCA, 2011, 8p.

Synthèse, *21e rapport sur l'état du mal logement en France*. Fondation Abbé Pierre, 2016, 57p.

## Table des Figures :

---

Figure 1: Tableau comparatif des sources de données évaluant le taux de vacance .....	14
Figure 2 : Exemple de décalage important entre deux sources de données sur la vacance sur le territoire Niortais .....	14
Figure 3: Plan cadastral avec repérage bâti déclaré vacant et (CC 6 à 8) .....	15
Figure 4: Plan cadastral avec repérage logements vacants après enquête terrain.....	15
Figure 5 : Plan du périmètre de la Communauté d'Agglomération du Niortais.....	16
Figure 6 : Plan du Zonage PLH du territoire Niortais .....	17
Figure 7 : Evolution du nombre de logements vacants à Niort et pour la CAN entre 2005 et 2013 .....	22
Figure 8 : Diagnostic transversal sur la vacance de logements .....	25
Figure 9 : Questionnaire utilisé pour analyser la vacance .....	26
Figure 10 : questionnaire utilisé pour analyser le contexte, les besoins, atouts et faiblesses de la commune.....	29
Figure 11 : carte des cinq secteurs de la CAN .....	30
Figure 12 : Grille d'analyse sur la vacance .....	33
Figure 13 : Plan de repérage des typologies communales.....	34
Figure 14 : Graphiques radiaux des 5 typologies de communes.....	37
Figure 15 : Impact de la vacance structurelle et du poids du bâti ancien par communes :.....	38
Figure 16 : Ressenti de la vacance en fonction de la vacance structurelle et du poids du bâti ancien des communes.....	38
Figure 17: Ressenti du symptôme de la vacance en fonction du taux de vacance, du taux de vacance structurelle et de la taille de la commune.....	39
Figure 18: Secteurs prioritaires sur Niort de lutte contre la vacance .....	40
Figure 19: carte sensible de la vacance du territoire Niortais.....	46
Figure 20 : principales mesures de mises en œuvre depuis 1998 pour lutter contre la vacance de logements.....	54
Figure 21: Les résidences principales selon les étiquettes d'énergie .....	65
Figure 22: Une attractivité économique à plusieurs facettes .....	69
Figure 23 : La Communauté d'Agglomération du niortais au sein de l'Aire Urbaine de Niort.....	79
Figure 24 : Carte des infrastructures sur le territoire de la CAN .....	80
Figure 25 : Etat d'avancement du réseau d'assainissement collectif sur le territoire de la CAN en 2015 .....	82
Figure 26: Etat d'avancement des documents d'urbanisme sur la CAN au 22 mai 2015 .....	86
Figure 27 : attribution prévisionnelle 2016, suivant les typologies de communes sur la CAN .....	90
Figure 28 : Inégalités des revenus des ménages en fonction de la localisation de leur habitat sur le territoire Niortais (revenus médians par typologies communales) .....	93
Figure 29 : plan du Parc Naturel du Marais Poitevin .....	115
Figure 30 : Affectation des ressources d'Action Logement en 2011 (enveloppes minimales en millions d'euros) :.....	117
Figure 31 : Les acteurs de la PEEC et l'architecture du dispositif. ....	118
Figure 32 : cartographie des communes de la CAN qui ont sollicité le CAUE en 2014.....	159
Figure 33 : cartographie des commerces et équipements publics à Villiers en Plaine.....	178
Figure 34 : plan guide de Villiers en plaine – Horizon 2030 .....	179
Figure 35 : à Irleau, une vacance qui se concentre le long de la grande rue .....	181
Figure 36 : plan des superficies de la Friche Mathé .....	183
Figure 37 : projet de ZAC - Irleau.....	184
Figure 38 : image de référence hébergement éco-conçu .....	184
Figure 39 : image de référence éco-construction.....	184
Figure 40 : projet de requalification du bourg d'Usseau et revalorisation Site de la Laiterie.....	187

# Table des matières

---

<b>Introduction :</b> .....	<b>3</b>
<b>Partie 1 - Qu'est-ce que la vacance de logement ? Cas du territoire Niortais...</b>	<b>6</b>
1.1 Quel rôle joue le parc privé dans la politique de l'habitat ? .....	7
1.2 Une ou des définitions de la vacance ? .....	9
1.2.1 La vacance conjoncturelle : .....	10
1.2.2 La vacance structurelle : .....	11
1.3 Comment évaluer la vacance ? .....	11
1.3.1 Les données ressources : .....	11
1.3.2 L'outil cartographique, un outil de repérage et de suivi : .....	15
1.4 Portrait du territoire Niortais : .....	16
1.4.1 Le territoire d'étude : .....	16
1.4.2 Politique communautaire de l'Habitat:.....	19
a. Evolution du Pilotage et de l'animation de la Politique de l'habitat : .....	19
b. Mise en œuvre d'un nouveau programme communautaire : .....	20
c. Groupe partenarial relatif au parc ancien privé : .....	21
1.4.3 Evolution de la vacance de logements d'un point de vue quantitatif : .....	21
1.4.4 Etat de la Vacance d'un point de vue qualitatif et géographique : .....	22
1.5 Diagnostic et analyse de la vacance de logements – cas de 20 communes enquêtées sur le territoire Niortais.....	24
1.5.1 Méthodologie .....	24
a. Elaboration et contenu de la grille d'analyse .....	25
b. Quelles communes partenaires ? .....	30
c. Utilisation de la grille : .....	31
1.5.2 Etablir une typologie des communes du territoire Niortais en lien avec la vacance de logements : .....	32
a. Quelques définitions : .....	35
b. Illustrations des typologies : .....	37
1.5.3 Les enjeux : .....	39
a. La Ville-centre et la vacance : .....	40
b. Les communes 1ere couronne et péri-urbaines : .....	41
c. Les communes périurbaines à caractère rural : .....	42
d. Les communes autonomes : .....	43
e. Les communes rurales de plaines céréalières : .....	44
f. Les communes rurales du marais poitevin : .....	45
1.5.4 Bilan sur l'état de la vacance dans le territoire étudié : .....	46
1.6 Conclusion partie 1 .....	47

## Partie 2 - Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales? ..... 50

2.1 Logement et Propriété : des droits conciliables ?.....	52
2.2 - Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales? .....	54
2.2.1 Logements vacants : conséquence d'un choix d'habiter largement tourné vers l'habitat individuel et du désir d'être propriétaire .....	55
a. Le rêve de l'accession à la propriété .....	56
b. ... au prix de l'étalement urbain, de l'éloignement ?.....	58
c. ... au prix d'une injonction à la mobilité.....	60
d. ... pour quelles trajectoires professionnelles et résidentielles ? .....	61
e. ... Et quelles trajectoires scolaires pour les enfants ? .....	62
f. Conclusion 2.2.1 : Logements vacants, conséquence d'un choix d'habiter largement tourné vers l'habitat individuel et du désir d'être propriétaire .....	63
2.2.2 Logements vacants : conséquence de l'obsolescence du bâti ancien, majoritaire dans les territoires ruraux. ....	64
a. Le bâtiment ancien : gros consommateur d'énergie.....	64
b. Des bourgs anciens présentant un tissu urbain inadapté aux modes de vie actuels .....	66
c. Quelle attractivité résidentielle en milieu rural ?.....	68
d. L'agriculteur dans les territoires ruraux, un laissé pour compte ?.....	72
e. Conclusion 2.2.2 : Logements vacants, conséquence de l'obsolescence du bâti ancien .....	76
2.2.3 La vacance révèle des inégalités territoriales et sociales :.....	78
a. Inégalités territoriales en termes d'équipements, services et commerces : .....	79
b. Inégalités territoriales face aux réseaux de communication (Internet et mobile) :.....	83
c. Inégalités territoriales face à la santé : .....	84
d. Inégalités territoriales face à l'application du droit des sols, un besoin de contextualisation :.....	85
e. Des moyens humains et financiers (ingénierie privée et publique) inégalement répartis : 87	
f. Inégalités territoriales face aux acteurs de la production de logements :.....	90
g. Une spécialisation du territoire, sociale et spatiale .....	92
h. Crise de l'implication et de la participation citoyenne à la vie sociale, publique et politique :.....	94
i. Concurrence entre les territoires, ou l'enjeu du Marketing territorial :.....	96
j. Conclusion 2.2.3 : Logements vacants, révélateur des inégalités territoriales et sociales	98
2.3 Conclusion partie 2 .....	99
la nécessité de changer de paradigme... ?.....	99
... Les quartiers anciens ne sont-ils pas les écoquartiers de demain ? .....	101

## Partie 3 – Comment enrayer le phénomène de logements vacants ? ..... 102

3.1 Bref historique des politiques du logement en France sur le parc privé : .....	103
3.2 Les acteurs de la gestion du patrimoine urbain : .....	107
3.2.1 Les Intercommunalités et les Communes .....	107
3.2.2 Les opérateurs partenaires des collectivités .....	109
3.2.3 Les opérateurs de financement de la requalification urbaine .....	116
3.2.4 Les organismes agréés de type SOLIHA .....	119
3.2.5 Les promoteurs immobiliers (ou opérateurs privés de l’immobilier).....	120
3.2.6 Les acteurs dans la lutte contre l’habitat indigne:.....	120
3.3 Outils et dispositifs existants pour réhabiliter le parc privé ancien : .....	121
3.3.1 Les outils réglementaires et législatifs : .....	122
a. Le Plan Local de l’Habitat (PLH) : .....	122
b. Le Plan Local d’Urbanisme (PLU, PLUi): .....	123
c. Protection des monuments historiques et de leurs abords.....	125
d. Secteurs Sauvegardés : .....	126
e. Plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV) : .....	126
f. Aire de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine (AVAP) : .....	127
3.3.2. Les outils incitatifs : .....	127
a. Les logements conventionnés ANAH.....	127
b. Les OPAH (Opération programmée d’amélioration de l’habitat) de droit commun.....	128
c. L’OPAH de Revitalisation Rurale (OPAH-RR) .....	129
d. L’OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) : .....	130
e. Les OPAH «Copropriété dégradée».....	130
f. Les plans de sauvegarde .....	130
g. PIG (programmes d’intérêt généraux):.....	131
h. Les programmes sociaux thématiques (PST) .....	131
3.3.3 Les outils de substitution : .....	132
a. Le droit de préemption urbain (DPU) : .....	132
b. L’intermédiation locative .....	133
c. Bail à réhabilitation : .....	133
d. Bail emphytéotique : .....	133
e. L’acquisition .....	134
f. Le portage immobilier .....	134
3.3.4 Les outils coercitifs : .....	134
a. L’arrêté d’insalubrité ou de péril.....	134
b. L’ORI de droit commun.....	135
c. La taxe d’habitation sur les logements vacants.....	136
3.3.5 Les outils d’éviction : .....	136
a. Régime des biens vacants sans maître : .....	136
b. Régime des biens en état d’abandon manifeste : .....	138
c. Expropriation loi Vivien.....	138
d. La Résorption de l’habitat insalubre (RHI) : .....	139
3.3.6 Les outils de restructuration : .....	140
a. L’OPAH RU et le dispositif THIRORI .....	140
b. Les opérations de rénovation urbaine (NPNRU) : .....	141

c. PNRQAD : Les opérations de requalification des quartiers anciens .....	141
3.3.7 Les outils de fiscalité : .....	142
a. La fiscalité Malraux .....	142
b. Le déficit foncier .....	143
c. En secteur sauvegardé ou AVAP : .....	144
d. Les aides financières et fiscales de l'ANAH .....	144
e. Le Prêt à Taux Zéro (PTZ) Etat : .....	145
3.4 Les dispositifs spécifiques mis en place sur le territoire de la CAN, bilan quantitatif et qualitatif : .....	146
3.4.1 Dispositifs Ville de Niort : .....	146
a. OPAH-Ru Ville de Niort 2007-2012 : .....	146
b. OPAH-Ru et ORI 2013-2017 Ville de Niort : .....	147
c. Secteur sauvegardé : .....	148
d. Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine : .....	148
3.4.2 Dispositifs CAN : .....	149
a. PTZ de la CAN : .....	149
b. Plateforme de rénovation énergétique ACT'e 2015-2017 : .....	149
c. PIG (programme d'intérêt général) sur le territoire de la CAN 2014-2017 : .....	150
d. Expérimentation en 2015 menée par l'ARS et DDT79 : « lutte contre l'habitat indigne en Deux-Sèvres – action de repérage sur la CAN » : .....	150
3.4.3 Bilan quantitatif et qualitatif des dispositifs opérationnels en cours sur le territoire Niortais : .....	151
3.4.4 Conclusion sur le bilan des actions mises en place sur le territoire Niortais : .....	153
3.5 Quels autres outils possibles ? .....	154
3.5.1 Une motivation politique forte pour lutter contre la vacance et mettre en oeuvre un projet de revitalisation de centres bourgs .....	157
a. Besoin d'une volonté locale forte pour redynamiser le centre-bourg : .....	157
b. Affirmation d'un projet de territoire portée par l'intercommunalité : .....	158
3.5.2 Un besoin d'accompagnement des communes, en ingénierie et conseils .....	159
a. Le CAUE et Le Parc Naturel du Marais Poitevin : un rôle à jouer et des compétences à mobiliser .....	159
b. Associer les universités et les écoles à des travaux prospectifs et expérimentaux : .....	160
c. Conclusion partie 3.5.2 : .....	161
3.5.3 Autres leviers pour transformer les centres-bourgs anciens en écoquartiers : .....	162
a. Urbanisme participatif : .....	162
b. Urbanisme Durable : .....	163
Levier « spatial » : .....	164
Levier « social » : .....	166
Levier « environnemental » : .....	167
Levier « économique » : .....	169
3.5.4 Des propositions de réponses - Etudes de cas : .....	176
a. Commune de VILLIERS EN PLAINE : .....	177
b. Commune du VANNEAU - IRLEAU : .....	180
c. Commune d'USSEAU : .....	185

<b>Conclusion :</b> .....	<b>188</b>
<b>Sources :</b> .....	<b>193</b>
Liste des personnes rencontrées :.....	193
Personnes ressources : .....	194
Bibliographie : .....	195
<b>Table des Figures :</b> .....	<b>199</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>200</b>