

# SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE DU BUGEY (SCOT)

**Lundi 19 Juin 2017 : Conférence-débat « Lutter contre la vacance, quels outils pour agir ? »**

## Introductions de la journée



Cyrille GUERIN,  
Adjoint, mairie de Belley

La vacance des logements et des commerces est un sujet important pour les collectivités dont elles ont pris conscience depuis de nombreuses années. Il s'agit d'un sujet complexe puisque celui-ci fonctionne sur le principe du **cercle-vicieux** : plus les bâtiments sont inoccupés et plus l'attractivité du secteur en souffre, mais en parallèle plus l'attractivité est en baisse et plus les habitants et commerçants tendent à partir.

Intervenir pour lutter contre la vacance nécessite non **pas une action mais des actions transversales** pour pouvoir apporter de réels effets. Les leviers reposent sur des interventions et impulsions délimitées, c'est pourquoi l'élu local est central dans la dynamique.

La Présidente du SCOT Bugey remercie la ville de Belley pour son accueil mais également l'ensemble des intervenants et des participants pour leur présence.

L'élaboration de notre Schéma de Cohérence Territoriale se trouve dans sa dernière ligne droite puisque l'enquête publique s'est terminée il y a quelques jours. Ce document de planification fixe **un cap** pour le développement du territoire à horizon des **20 prochaines années**.

Ce projet s'est construit grâce à la participation de l'ensemble des acteurs tout au long de la démarche, notamment à l'occasion de journées d'échanges telles que celle-ci, c'est dire si ces temps sont précieux. En effet, les instances du SCOT se veulent un **lieu d'inspiration et de débat** pour notre territoire depuis près de 3 ans. Aujourd'hui, nous inaugurons une phase différente dans notre réflexion, il est temps de nous **projeter dans la mise en œuvre**. Pour cela, nous avons choisi un **thème transversal** s'il en est, tant par les enjeux et les questions qu'il pose que par les communes concernées : **la vacance des logements et des commerces**.

En effet, le diagnostic a mis en lumière cette question comme un **enjeu majeur pour le territoire et notamment nos centres-villes et centres-bourgs**. Dès lors, pour pouvoir réellement agir et identifier les leviers d'actions, il apparait essentiel d'essayer de définir clairement ce qu'est la vacance et qu'elles peuvent en être les causes. Cela est d'autant plus important que sans cela, il existe un risque de voir notre projet de développement aggraver ce phénomène.

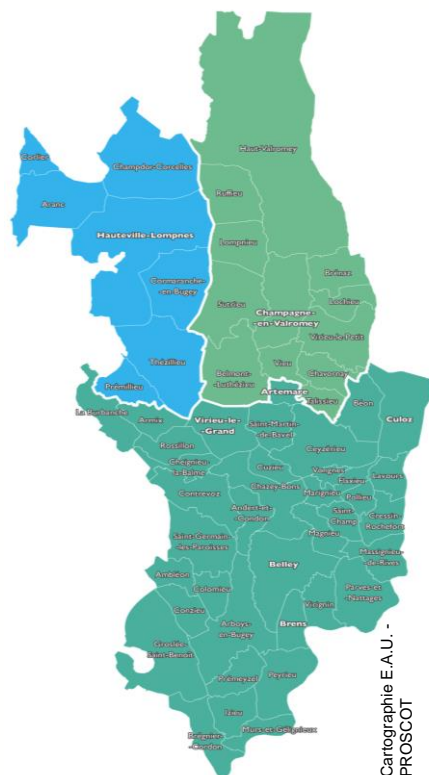


**Près de 55 participants sur l'ensemble de la journée : élus, techniciens, experts, associations, habitants.**



Mireille CHARMONT-MUNET,  
Présidente du SCOT Bugey

## Le territoire du SCOT Bugey



### Définition des concepts et état des lieux

Axel GILBERT (INSEE)

#### > Définition

Le concept de logement vacant vise les **logements « habitables » dépourvus d'occupants** qui peuvent correspondre à plusieurs situations différentes : logements en attente d'acheteur ou de locataire, en attente de succession ou conservés vides volontairement par leur propriétaire.

Il existe **plusieurs sources** permettant de comptabiliser cet indicateur dans un but statistique : le recensement de la population (INSEE), les données fiscales (source : Filocom) ou encore le répertoire du parc locatif social (RPLS) pour le logement social. Dans tous les cas, cet indicateur doit être **interprété par rapport au contexte local**.



#### > La vacance dans le Bugey



Sur le territoire du SCOT Bugey, la vacance est estimée à **environ 10% des logements**, soit un niveau plus important que ce qui est observé à l'échelle régionale, départementale ou encore sur la majeure partie des territoires voisins. Celle-ci est **plus importante dans les centres et en particulier sur trois villes : Belley, Hauteville-Lompnes et Virieu-le-Grand** (12 à 15%).

#### > Les enjeux

La question de **l'adéquation du parc de logement à la demande** est un des facteurs explicatifs de la vacance. D'un point de vue quantitatif, le parc de logement a augmenté d'environ 1% par an ces dernières années quand la population augmentait de 0,8% par an : cela démontre une **plutôt bonne adéquation** entre les deux indicateurs du fait du phénomène de desserrement de la taille des ménages. Les causes semblent donc davantage être du point de vue de la **qualité et des caractéristiques du parc** : sur le territoire le **parc s'avère plutôt ancien et constitué de grands logements**.

A noter qu'il existe un **lien entre le parc privé et le parc public** en la matière : si la vacance augmente sur le parc privé, les prix tendent alors à diminuer et l'écart de prix entre parc privé et parc public se réduit, d'où une perte d'attractivité du parc public.

#### Débat

> Comment est-il possible de travailler avec l'INSEE pour **fiabiliser des données** qui peuvent parfois présenter de gros écarts par rapport à la réalité que connaissent les élus ?

La comptabilisation fine et surtout la qualification de la vacance ne peuvent se faire que par le biais **d'études spécifiques « sur site »**. Le rôle de l'INSEE est de rendre disponible des indicateurs qui permettent d'identifier des **tendances** à différentes échelles et de procéder à des comparaisons qui restent vraies même si les données ne sont pas fiables à 100%.



> Les **résidences secondaires** sont-elles comptabilisées dans les logements vacants ?

L'INSEE confirme que celles-ci ne sont pas comptabilisées dans les logements vacants et n'impactent donc pas les chiffres (elles sont **comptabilisées à part**).



Béatrice NEEL et Josette PAILLARD

(DDT de l'Ain)

### Quel cadre pour les politiques de lutte contre la vacance ?



Le traitement de la vacance, résidentielle ou commerciale, passe par **l'élaboration d'une stratégie prenant en compte un ensemble d'enjeux inter-dépendants** liés à la qualité du cadre de vie et aux modes de vie actuels. Cette **stratégie globale doit être partagée entre tous les acteurs** du territoire et mise en œuvre dans le cadre d'un **plan d'actions à décliner à différentes échelles** et selon une **programmation adaptée**.

Il existe un **réseau de partenaires** à associer pour échanger et se faire conseiller : les différents acteurs sont à mobiliser autour **d'objectifs communs**, pour agir ensemble vers le résultat attendu.

De nombreux outils peuvent être mobilisés, parfois assez complexes :

- des outils de planification et de programmation : le SCoT et ses grandes orientations, les PLU(i) qui permettent de décliner règlementairement la stratégie, le PLH qui définit la politique de l'habitat ;
- des outils coercitifs comme l'expropriation ou le droit de préemption ;
- des outils fiscaux et aides financières diverses.



La réussite de la stratégie passe par un **état des lieux** préalable et des **modalités adaptées de pilotage, d'organisation, de suivi et d'animation** de sa mise en œuvre.

### Le rôle du Département et les outils disponibles

Pierre USEO (Conseil Départemental de l'Ain)



Le Conseil Départemental (CD) de l'Ain dispose de la **délégation des aides à la pierre pour le parc privé et le parc public** depuis 2006. Ainsi, par convention l'Etat lui délègue l'attribution des **aides financières** pour la **production, réhabilitation et démolition des logements sociaux** ainsi que **l'amélioration de l'habitat privé** relevant des aides de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

L'Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat (OPAH) est le **principal levier d'intervention dans le parc privé**. Il s'agit d'un partenariat entre l'ANAH, le CD et la collectivité dans lequel chacun s'engage financièrement. Elle porte sur un **périmètre donné** et contient toujours une **étude pré-opérationnelle** (environ 50 000 € pris en charge à 50% par l'ANAH) afin de diagnostiquer les dysfonctionnements du parc de logement et permettre de fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs de réhabilitation adaptés au périmètre visé. La mise en œuvre passe par une démarche de **suivi-animation** (environ 30 000 € /an pris en charge à 35% par l'ANAH) essentielle pour la réussite de l'opération. A noter que l'OPAH est le seul moyen de pouvoir mobiliser des aides de l'ANAH pour les propriétaires bailleurs (hors périmètres d'OPAH, seul les propriétaires occupants peuvent être éligibles aux aides de l'ANAH).

### Débat

> La problématique du stationnement est-elle intégrée dans ce type de projet (en centre ancien le logement peut être totalement réhabilité mais ne pas trouver preneur à cause de cela) ?

Cela n'est pas un critère d'attribution pour l'ANAH, il s'agit plutôt du travail de **suivi-animation** qui porte notamment sur le **conseil au propriétaire dans la construction de son projet** afin que celui-ci soit le plus adapté possible à la demande.



> L'**engagement budgétaire** qu'une telle opération représente pour la collectivité est très important (plus de 210 000€ d'aides aux travaux pour l'OPAH 2011-2014 sur la ville de Belley).

Effectivement cela représente un **coût pour la collectivité**, néanmoins, au-delà de **l'effet direct sur les logements réhabilités** il ne faut pas négliger les **effets indirects sur l'économie locale** et notamment pour les artisans ou petites entreprises du secteur du bâtiment.



Un document de présentation des principaux outils mobilisables est mis à disposition des participants en annexe du présent document de synthèse et disponible sur simple demande auprès du Syndicat mixte du SCOT Bugey



### La revitalisation des centres

Michel PROTSENKO (cabinet Pro & Co)



La question de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs nécessite **d'intervenir tant sur le fond** (la qualité des bâtiments), **que sur la forme** (les espaces publics, l'attractivité plus globale). Au-delà de la planification à travers les documents d'urbanisme (SCOT ou PLU), la programmation devient un maillon essentiel de la stratégie : **construire combien, où, pour qui et pour quel usage ?** L'étude de programmation permet de remettre tous les acteurs autour de la table : **élus, habitants, techniciens et acteurs économiques**. Du fait de la multiplicité de ces acteurs, il est donc essentiel d'avoir **un chef d'orchestre** en capacité d'animer et de faire le lien entre eux.

Schéma de principe retenu après concertation publique



La revitalisation suppose de s'interroger sur **l'offre globale** mise à disposition au-delà des seuls logements : offre en activités économiques (commerces, services) et en équipements (dont la qualité des espaces publics fait partie). **L'utilisateur, l'habitant, est remis au centre de la démarche** afin d'assurer très amont l'adéquation du projet à la demande et aux besoins.

La logique de construction des projets a longtemps été de « voir grand pour répondre petit », c'est-à-dire de partir du global pour arriver au local, mais l'expérience montre qu'il faut parfois savoir inverser les choses et « partir du petit pour élargir la vision ».

### Débat

> La **question foncière** reste néanmoins centrale dans la construction d'un projet et impose un certain nombre de contraintes qui ne peuvent être ignorées.

La difficulté de ces démarches est que selon les acteurs (planification, programmation, élus, foncier, habitants), **les temporalités et les attentes sont différentes**. La démarche projet est également tributaire de l'opérateur aménageur. Dans l'Ain, ils ne sont que deux. La question qui se pose est également de savoir comment faire pour diversifier les opérateurs.



> Le maintien des équipements est effectivement central dans les enjeux d'attractivité, mais il est trop souvent oublié.

L'enjeu des **équilibres économiques** reste néanmoins central : les élus ont besoin d'évaluer cela pour pouvoir décider et arbitrer, mais il est difficile d'évaluer les retombées réelles d'un projet uniquement du point de vue de son coût économique. Néanmoins, les autres effets sont **difficilement quantifiables**. Les collectivités ne peuvent pas tout assumer seules mais effectivement **l'investissement public est un levier important** pour « booster » l'attractivité de l'espace public notamment.

Véronique BISSON (E.A.U - ProSCOT)

### Les orientations et prescriptions du SCOT Bugey



En matière de lutte contre la vacance, le SCOT Bugey fixe un cadre visant à **faire passer le taux de vacance des logements de près de 10% en 2013 à environ 7% en 2036** (cela représente une sortie de vacance de 350 logements sur la période, soit environ 18 logements par an). Afin de mobiliser ce parc de logement, il est à noter que le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCOT prescrit la mise sur le marché de 7500 logements supplémentaires, dont un minimum de 40% dans le tissu urbain existant : comblement des dents creuses, divisions foncières, démolition/reconstruction et remises sur le marché de logements vacants.

La lutte contre la vacance est essentielle pour le territoire à plusieurs niveaux :

- Effet levier pour **l'image** du territoire (attractivité globale) ;
- Garantir un niveau de **confort adéquat** dans l'habitat ancien (enjeu social) ;
- Lutter contre la **précarité énergétique** (enjeu environnemental) ;
- Diminuer la consommation d'espace en **optimisant les espaces déjà artificialisés** (gestion foncière).

L'action sur les logements vacants ne peut pas être envisagée d'un point de vue statique tant elle est dépendante d'autres paramètres : **l'offre et la demande immobilière, les revenus des ménages, le rapport coût/avantage de la rénovation ou encore la compétition générée par la mise sur le marché de nouveaux logements**. Mais surtout, aucune action ne peut s'envisager sans **connaissance fine du contexte** : tous les logements vacants n'ont pas vocation à être rénovés, aux vues de l'engagement financier que cela représente certains logements, par leur localisation ou leurs caractéristiques, peuvent être davantage destinés à un changement d'usage, voire à la destruction.

### Table-ronde « Professionnels et opérateurs »

#### Pierre MORRIER et Lise AMIGOU (Etablissement Public Foncier - EPF - de l'Ain)



Les leviers d'actions passent toujours par une action publique complémentaire à l'investissement privé, mais les ressources financières des collectivités aujourd'hui ne leur permettent pas toujours de mener seules ces actions. L'EPF de l'Ain est un partenaire qui procède au **portage foncier**, soit directement pour le compte de la collectivité, soit par exemple en portant le bail emphytéotique à la place de la collectivité pour le compte d'un opérateur aménageur.

Exemple de l'opération de Montracol (1000 habitants) : la commune souhaitait aménager un cœur de village qui n'existait pas jusqu'alors. Pour cela, 3000 m<sup>2</sup> ont été acquis par l'EPF01 avec en finalité la création des locaux de la Mairie et la revente à un bailleur pour la création de logements.



#### Nicolas ANGEL (Dynacité) et Stéphane GAGET (SEMCODA)

La vacance de plus de 3 mois sur le parc social dans le territoire du SCOT est **très localisée** et concerne **essentiellement le parc collectif**. 490 demandes de logement social sont en attente sur le territoire, ce chiffre est **globalement faible** (équivalent à celui pour la seule ville d'Ambérieu), c'est pourquoi les bailleurs vont également chercher les demandeurs sur les secteurs limitrophes de la Savoie.



Le **marché du logement social n'est plus du tout celui de la contrainte**, les locataires sont exigeants sur la qualité des logements qui leur est proposé. Les bailleurs se doivent donc d'être attentifs à cela, mais tout en respectant des niveaux de loyers bas, ce qui rend l'exercice de plus en plus difficile. Les opérateurs sociaux peuvent intervenir sur le bâti vacant de deux manières principales :

- Les **opérations d'acquisition-amélioration** par lesquelles ils réhabilitent du bâti ancien (parfois avec changement d'usage). Ce type d'opération est complexe : la réhabilitation dans l'existant est contrainte et de plus en plus coûteuse du fait des normes actuelles. Ainsi, les opérations de ce type menées il y a 15 ou 20 ans sur le territoire ne seraient peut-être plus réalisables aujourd'hui.
- Pour la **réhabilitation du parc ancien du bailleur social**, les aides disponibles sont réduites et cela nécessite une augmentation des loyers qui doit recueillir au préalable l'accord des locataires. Dans ce contexte, la logique du bailleur social reste celle de l'**équilibre de son opération** : par rapport au prix de sortie du loyer envisagé et acceptable après travaux (en fonction du conventionnement, du marché immobilier et de l'acceptabilité des locataires), l'investissement financier lié aux travaux peut-il être équilibré à moyen et long terme ?
- La **démolition du parc ancien** est également possible mais cela est très coûteux en dehors des dispositifs de renouvellement urbain de type ANRU.

#### Anthony METIER (Métier Immobilier – FNAIM de l'Ain)

Seuls **8,7% des logements privés ont bénéficiés de gros travaux et d'une remise sur le marché** (source FNAIM), c'est faible. Sur notre territoire les difficultés sont multiples :

- La défiscalisation ne peut pas être utilisée comme un levier car le Bugey n'est pas éligible (seules les régions soumises à de fortes pressions entre l'offre et la demande le sont) ;
- Les investisseurs privés sont peu nombreux car la **complexité des normes** fait qu'ils ont besoin d'un **accompagnement** spécifique ;
- **La demande existe en cœur de ville, mais elle a changé** : les grandes copropriétés ne sont plus recherchées, l'attrait pour le caractère patrimonial est là mais l'absence de garage, de cave ou de balcon reste un frein pour de nombreux ménages ;
- Les règles concernant la **taxation des plus-values** découragent la rotation pour certains biens que leurs propriétaires préfèrent alors laisser vides ;
- L'**accessibilité mobile et internet** est une attente déterminante pour les acheteurs et les locataires.



### Débat

> Cela pose la question des **retombées économiques générales d'une opération** : une action publique peut être dans son bilan propre déficitaire alors que son bilan global peut être positif pour la collectivité (**effet levier et retour sur investissements** à moyen et long terme).

Il est important de dissocier ce qui peut relever de l'action publique et de l'action privée : les deux sont nécessaires mais pour pouvoir contractualiser, il faut **comprendre les intérêts de chacun**.

> Confirmation du diagnostic établi, la demande se situe aujourd'hui non pas sur de l'acquisition de logements anciens en centre-ville mais sur l'acquisition ou la construction de pavillonnaire en périphérie.

> Sur le Haut-Bugey, il existe une réelle problématique de vacance sur la ville-centre. Le constat aujourd'hui est que **l'offre nouvelle vient concurrencer le parc ancien, rendant difficile la résorption de la vacance**.

> La **mobilité résidentielle** est essentielle pour le bon fonctionnement d'un territoire car elle impacte la **mobilité professionnelle**.

### Table-ronde « Interventions thématiques »

#### Performance énergétique - Lucas RIEDINGER (ALEC 01)



En ce qui concerne la réhabilitation des logements du point de vue énergétique, en générale celle-ci concerne des logements avec des **problèmes d'inconfort liés à l'humidité, aux courants d'air et au un système de chauffage peu performant** (coût de chauffage supérieur à 20€/m<sup>2</sup> par an). Après travaux visant à réguler le chauffage et les problèmes d'humidités et d'isolation, il est possible d'atteindre un coût de chauffage de l'ordre de 3 à 6 €/m<sup>2</sup> par an.

L'ALEC a pour mission d'accompagner tant les collectivités, les particuliers que les porteurs de projets.

L'ALEC anime l'**Espace Info Energie** qui est un service de conseils et d'informations gratuit ainsi que le **Point Rénovation Info Service** (0 808 800 700 - guichet unique qui renvoie vers le bon interlocuteur en fonction du secteur géographique). Ils permettent notamment d'informer les particuliers sur les aides financières disponibles.

Certains territoires (Pays de Gex, Pays Bellegardien, agglomération de Bourg en Bresse) ont fait le choix d'aller plus loin en proposant des **Plateformes locales de rénovation énergétique** dédiées dont l'objectif est l'animation et l'accompagnement. Sur ces secteurs on constate que ces outils, par l'animation qu'ils permettent, constituent un **réel effet levier**.

#### Activités économiques – Michèle DAMELET (élue à la CCI de l'Ain)

Le constat en matière économique sur le territoire est que **le déficit d'attractivité est réel** : il n'y a plus de porteurs de projet qui osent s'installer à Belley et surtout en cœur de ville. Le cercle vicieux évoqué en introduction de la journée est réel.

Cela est d'autant plus complexe que **le temps du porteur de projet commercial n'est pas celui du projet d'aménagement** collectif, qui lui peut-être long avant d'apporter ses premiers résultats.

Le commerce dans notre secteur ne peut pas être un attracteur à lui tout seul, **il faut des équipements complémentaires attracteurs de flux dans nos centres**.



#### Patrimoine – Anne SELVA (CAUE de l'Ain)



Intervenir sur la problématique des logements vacants repose sur plusieurs leviers d'attractivité dont les paysages et le patrimoine (valorisation du cadre urbain et paysager).

La **mise en valeur du cadre bâti et architectural** constitue un enjeu, notamment dans les cas de réhabilitations de l'existant. Ainsi, en 2000 le CAUE a réalisé des **fiches-conseils** dont l'objectif est d'orienter et de guider pour une bonne **prise en compte des caractéristiques locales dans ce type d'opérations**. Une réflexion est en cours pour poursuivre et actualiser ce travail.

Les **paysages sont un des attracteurs majeurs** du Bugey : « nos villages sont des petits noyaux urbains disséminés dans un grand parc ». Des réflexions d'embellissement ou de réorganisation de l'espace public telles que les opérations « cœur de villages », par lesquelles le CAUE apporte son appui aux communes, sont des outils permettant d'insuffler une réelle dynamique.

### Table-ronde « Partage d'expériences »

#### Communauté de communes du Pays Bellegardien

Compte-tenu de la tension existante sur le marché due à la proximité de l'agglomération genevoise et du nombre important de logements vacants ou occupés en mauvais état, le Pays Bellegardien a lancé une **OPAH-Renouvellement Urbain** en 2011. La mission a été animée par SOLIHA (ex PACT de l'Ain).

Entre 2012 et 2016, **45 logements vacants ont été remis sur le marché** (au-delà des travaux de sortie d'habitat indigne menés par ailleurs). Le montant total des travaux a été de **4,3 millions d'€**, subventionnés en moyenne à hauteur de **44%**. L'**enjeu énergétique** a été central puisque 79 logements ont été traités sur cette thématique. De ce point de vue, bien que l'OPAH-RU se termine, la plateforme de rénovation énergétique dédiée mise en place permettra de pérenniser la dynamique.

Les élus sont globalement **satisfaits des résultats de cette OPAH** même si le reste à charge, malgré le bon taux de subventions, est resté un frein pour certains propriétaires. L'enjeu de l'**animation** est ressorti comme central, un relai effectué par les élus sur chaque commune semble nécessaire.



SOLIHA complète l'analyse en précisant que sur ce secteur, compte-tenu de la pression du marché immobilier, les conventionnements en **loyers intermédiaires** auraient pu être davantage mobilisés et améliorer d'autant plus les résultats.

#### Ville de Belley - Cyrille GUERIN

Un engagement de tous les acteurs, et notamment un positionnement et une volonté forte des élus, est nécessaire. Ainsi, la commune de Belley lance un **programme global afin de redonner de l'attractivité à son cœur de ville**. Cela passe par six champs d'intervention :

- L'**urbanisme et les travaux** : notamment la requalification des entrées de ville ;
- L'**offre en logements** : priorisation dans un premier temps sur l'hyper centre-ville et le centre ancien par des programmes de constructions neuves de qualités et l'intervention sur les logements vacants ;
- Les **commerces** : accueil d'enseignes « locomotives » pour générer des flux dans le centre et offre adaptée en stationnement ; Pour cela la commune s'appuie notamment sur des appels à projet concernant des lieux phares de la ville (Grande Instance, Halles) ;
- Le **patrimoine** : mise en valeur des centres d'intérêts, du bâti d'intérêt patrimonial, du mobilier urbain ;
- La **mobilité** : expérimentation d'un transport urbain intra-muros avec en point central le cœur de ville et des liens entre les pôles générateurs de flux ;
- L'**environnement** : prise en compte d'espaces verts, de cheminements depuis et vers le centre-ville.



### Conclusions

#### Mireille CHARMONT-MUNET, Présidente du SCOT Bugey

- > La vacance est un **enjeu global** aux confins des attentes des habitants, des commerçants, des élus et des usagers de passage.
- > Les leviers existent et nécessitent des liens forts avec tous les **partenaires, privés et publics**.
- > Le SCOT s'est voulu l'initiateur d'une prise de conscience et d'une réflexion partagée. Demain, il s'engagera dans une démarche d'**accompagnement** et de suivi de cette stratégie territoriale au service de l'attractivité du territoire.
- > Un **défi commun** qui nécessitera d'affiner les analyses et la connaissance de cette vacance, afin de pouvoir trouver des solutions adaptées.

#### Pascale PREVEIRAULT, Sous-préfète de Belley

- > Importance de tels temps d'échanges et qualité du travail accompli par les acteurs du territoire depuis le début des travaux d'élaboration du SCOT Bugey.
- > La lutte contre la vacance est **au cœur des enjeux**. Il s'agit d'ailleurs d'une problématique centrale des **contrats de ruralité** dont l'attractivité des centres-villes et centres-bourgs constituent un des axes prioritaires.
- > Des outils tels que l'intermédiation locative ou le « Réseau national des collectivités locales mobilisées contre les logements vacants » peuvent être intéressants à développer.