

**Analyses et
connaissance**



Lutter contre la vacance des logements

**Capitalisation des Programmes Locaux de l'Habitat
en Pays de de la Loire**

SOMMAIRE

INTRODUCTION pp.3-5

- TOUR D'HORIZON des Pays de la Loire p.3
- L'intérêt du PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT p.5

DIAGNOSTIQUER LA VACANCE pp.6-8

- REPERAGE p.6
- LES CARACTERISTIQUES ET LES RAISONS pp.6-8
 - ✓ La durée
 - ✓ L'inadaptation/l'inadéquation
 - ✓ L'ancienneté
 - ✓ La localisation

AGIR CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS pp.9-13

- « MIEUX VAUT PREVENIR QUE GUERIR » p.9
- DES ACTIONS DE LUTTE SPECIFIQUES pp.9-13
 - ✓ Mieux connaître la vacance / Cibler les interventions
 - ✓ Suivre / Observer
 - ✓ Sensibiliser / Communiquer
 - ✓ Encourager l'accession dans le parc existant
 - ✓ Contraindre

RETOURS D'EXPERIENCES pp.14-15

- ENQUETE auprès des EPCI p.14
- ENTRETIEN avec le Pays de Redon pp.14-15

CONCLUSION p.15

INTRODUCTION

La vacance des logements est un phénomène grandissant depuis le début des années 2000. Le nombre de logements inoccupés sur le long terme augmente progressivement en France et préoccupe de plus en plus les territoires concernés, et ce à plusieurs niveaux d'échelle. Les villes moyennes font notamment figure d'exemple dans la prise en compte progressive de cette problématique.

Pourtant, la vacance des logements est nécessaire pour assurer une rotation fluide des ménages dans le parc de logements. On estime le taux de vacance optimal autour de 6 % - 7 %. Au-dessus, on considère qu'il y a une surabondance de logements, et en deçà, pas assez de logements par rapport à la demande, soit une tension du marché immobilier. Une évolution à la hausse ou à la baisse de cette vacance est alors symptomatique des mutations des territoires en termes d'attractivité, du rythme de construction et de rénovation du parc, ou encore des changements des besoins et attentes des ménages. Lutter contre la vacance des logements est aujourd'hui considéré comme un enjeu stratégique pour la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes, pour la gestion économe de l'espace, pour répondre à la hausse démographique, favoriser la mixité sociale, entre autres.

Le sujet de la vacance fait aujourd'hui l'objet d'un Plan national de mobilisation des logements et locaux vacants annoncé en février 2020 et d'une attention particulière à l'échelle des intercommunalités au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification. Dans ce contexte, la DREAL des Pays de la Loire porte un intérêt à l'étude de la lutte contre la vacance des logements sur l'ensemble de la région, et ce à travers l'étude des Programmes Locaux de l'Habitat.

Éléments de définition

Pour l'INSEE, un logement inoccupé est considéré comme vacant s'il se trouve dans l'une des situations suivantes :

- Logement disponible.
 - Proposé à la vente ou à la location
- Logement indisponible.
 - En attente d'occupation pour un acheteur ou un locataire
 - En attente de règlement de succession
 - Conservé pour soi, pour un proche, par un employeur pour un usage futur au profit d'un employé
 - Gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (par exemple du fait d'un état dégradé, de l'impossibilité de s'en occuper...)

La multitude de situations possibles rend le sujet complexe et difficile à appréhender pour les territoires.

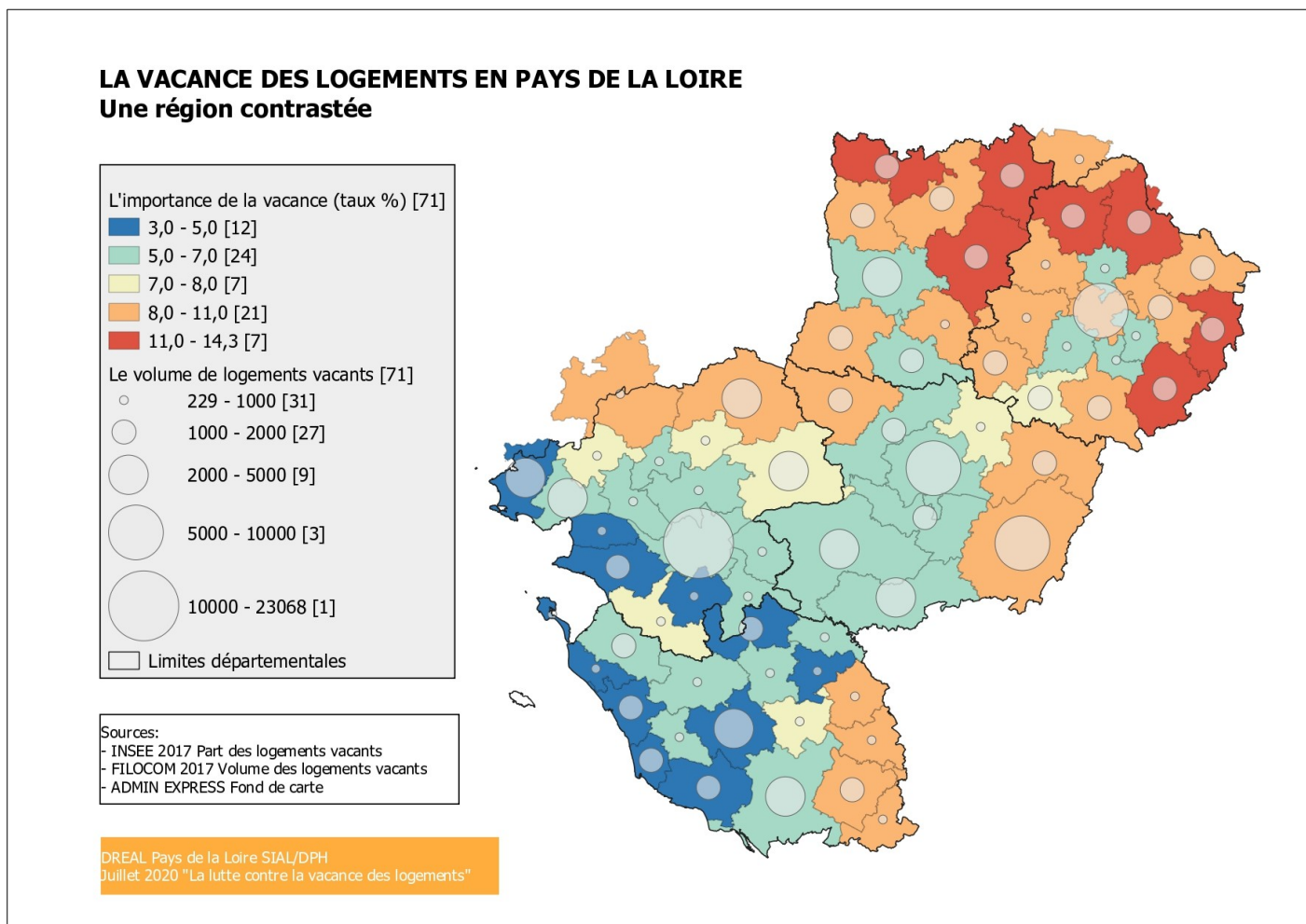
TOUR D'HORIZON DES PAYS DE LA LOIRE

En 2017, le taux de vacance national est de 8,2 % et celui des Pays de la Loire est à 6,6 %. La région est la deuxième moins touchée et elle a connu une plus grande fluidité de son marché immobilier avec une hausse de 1,6 points entre 2000 et 2014, passant de 5 % à 6,6 %. Entre 2014 et 2017, le taux de vacance de la région s'est stabilisé. Ce taux stable, plus faible que la moyenne nationale, peut s'expliquer par le fait que la région est attractive, qu'elle possède un parc de logements relativement peu ancien et, qui est en adéquation avec les attentes des ménages (en terme de taille notamment). En revanche, la région n'est pas épargnée par la hausse des logements vacants en volume (+18 991 logements vacants entre 2011 et 2016).

La stabilité du taux de vacance, malgré l'augmentation du nombre de logements vacants, s'explique alors par le fait que le volume du parc de constructions neuves augmente proportionnellement à l'échelle de la région. Les mises à jour des chiffres de 2017 permettent d'estimer la situation régionale actuelle. Cependant, la réalité de 2020 montre, d'après les derniers

signes, que le marché se tend, notamment en Loire Atlantique (tension plus forte sur le logement social et le logement étudiant, augmentation des loyers...).

Ces indicateurs font des Pays de la Loire une région «tendue» comparée à la moyenne des régions métropolitaines. Néanmoins, le phénomène de la vacance est un enjeu pour le territoire. En effet, l'importance du phénomène est inégalement répartie et touche de manière plus importante les départements de la Sarthe et de la Mayenne avec 9,1% de taux de vacance.



CARTOGRAPHIE du taux de vacance

A l'échelle des EPCI, les disparités sont nettes : le taux de vacance est très faible sur le littoral (entre 3 et 5%) et faible au niveau des grandes agglomérations, ce qui suppose une tension importante du marché immobilier. En revanche, les EPCI situés plus en périphérie et dans des espaces ruraux sont touchés par de forts taux de vacance, ce qui suppose une détente du marché voire un profil de territoires en déprise.

Pour autant, la répartition des volumes des logements vacants montre que ce sont dans les grandes agglomérations et en cœur de ville que l'on retrouve le plus de biens inoccupés.

Un territoire, présentant un taux de vacance faible mais un volume de logements vides important, est alors tout aussi encouragé à se saisir du sujet.

L'INTERET DU PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

« Le programme local de l'habitat est un document stratégique d'orientation, de programmation, de mise en œuvre et de suivi de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale. Le programme local de l'habitat (PLH) est la stratégie portée par les acteurs du territoire pour satisfaire les besoins des personnes en logement et en places d'hébergement » (Cerema). Son élaboration est obligatoire pour les métropoles, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat avec plus de 30 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

L'étude des PLH permet de capitaliser les pratiques et expériences des territoires, de dresser un portrait de la manifestation de la vacance et de mettre en avant les moyens de lutte mis en place.

Sur les 71 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) que compte la région, 41 possèdent un PLH exécutoire ou en cours d'approbation ou d'élaboration. Cette étude sur la lutte contre la vacance des logements repose sur la capitalisation des PLH. Les informations récoltées dépendent du niveau de détail inscrit dans ce document.

Dép	Nom de l'EPCI	Objectif de production en reprise de logement vacant (/an)
35	Pays de Redon	24
44	GrandLieu	5
44	Pays d'Ancenis	10
44	Châteaubriant Derval	24
49	Anjou Bleu Communauté	12
49	Mauges Communauté	53
49	Saumur Val de Loire	150
53	Pays du Meslay-Grez	5
53	Mayenne Communauté	17
53	Les Cœvrons	20
72	Sablé-Sur-Sarthe	5
72	Le Gesnois Bilurien	14
72	Le Mans Métropole	65
85	Pays des Achards	3
85	Challans Gois Communauté	7
85	Vendée Sèvre Autise	5
85	Pays de Fontenay Vendée	15
85	Terres de Montaigu	21
85	Océan Marais de Monts	30

A l'exception d'un seul EPCI, tous les territoires font un diagnostic de la vacance, en annonçant au minimum la part de logements vides et/ou une tendance évolutive. Cela montre la prise de conscience et la connaissance du phénomène de la vacance de la part des acteurs en Pays de la Loire. Cependant, tous les EPCI n'apportent pas dans le programme d'orientations et d'actions (POA) de leur PLH des objectifs pour lutter contre la vacance : 9 d'entre eux n'inscrivent pas d'actions spécifiques sur cette problématique.

→ Parmi les 32 EPCI qui projettent d'agir en faveur de la résorption de la vacance dans leur POA, 19 ont un objectif chiffré en nombre de logements vacants à remettre sur le marché par an.

Lorsqu'il y a un PLH en vigueur, la problématique de la vacance est donc majoritairement prise en compte dans les phases de diagnostic et dans les programmes d'actions. Par ailleurs, 4 EPCI n'ayant pas élaboré un PLH ont également mis en place des actions dans le cadre d'une OPAH pour agir sur le phénomène dans leur territoire : le Pays de Craon, l'Huisne Sarthoise, Vallée du haut-Anjou et Loire Layon Aubance (source DREAL, étude sur les bilans des OPAH-PIG, service ANAH).

DIAGNOSTIQUER LA VACANCE

Établir un diagnostic des logements vacants sur son territoire permet de quantifier et qualifier la vacance afin d'en comprendre les raisons et de cibler les interventions.

REPERAGE

Le contenu des PLH ne détaille pas nécessairement les méthodes de repérage. Celles-ci apparaissent plus généralement sur les documents graphiques. Les données statistiques et de recensement sont les sources privilégiées de 25 EPCI qui utilisent majoritairement les chiffres de l'INSEE, de FILOCOM et dans une moindre mesure les données MAJIC, issues des données fiscales. D'après de Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), « un logement vacant est un logement vide meublé qui n'est pas habité au 1er janvier ». Un des moyens privilégié pour repérer la vacance d'un logement est alors la taxe d'habitation, puisque si cette dernière n'est pas payée au 1er janvier par les propriétaires occupants ou les locataires, le logement est considéré comme vide.

Or, la situation peut évoluer avec une mise en location ou une vente en cours d'année. De plus, les biens en cours de commercialisation sont comptés parmi les logements vacants. Il est signalé dans un PLH que l'augmentation du taux de vacance sur le territoire est à mettre en lien avec une hausse de nouveaux logements construits et sur le moment inoccupés.

Les recensements réalisés mélangent la vacance frictionnelle (logements vacants seulement quelques semaines ou quelques mois, le temps de rotation du parc) et la vacance structurelle de plus longue durée. Or, c'est la vacance de longue durée qui doit faire l'objet d'interventions. On considère de manière plus certaine qu'un logement est effectivement vide si la taxe d'habitation n'a pas été payé deux années de suite. Cependant, la taxe ayant vocation à être supprimée progressivement, le repérage pourra continuer à se faire sur la base de déclaration d'occupation et le gouvernement travaille sur la mise en place d'un outil de cartographie interactive de la vacance dans le cadre du Plan National de lutte contre la vacance.

Estimer si un logement est réellement vide se révèle être une tâche complexe. Pour avoir une idée plus juste de la vacance réelle, les ouvertures de compteurs d'électricité ou d'eau fermés depuis longtemps peuvent être examinées.



→ 5 EPCI ont établi en complément une analyse de terrain en lien avec les communes et leurs élus. L'implication sur le terrain révèle pour Laval Agglomération et le Pays d'Ancenis que les données chiffrées sont largement surestimées, elles seraient en réalité deux fois moins importantes.

LES CARACTERISTIQUES ET LES RAISONS

Un logement peut être vide pour de multiples causes. La lecture des PLH nous apprend les grandes caractéristiques de la vacance sur la région : la Durée de la vacance ainsi que l'Indaptation, l'Ancienneté et la Localisation des logements.

LA DUREE – dans 10 PLH

La vacance est considérée comme « frictionnelle » si elle est de courte durée et permet une fluidité dans la rotation du parc immobilier. On parle de vacance structurelle lorsque celle-ci devient durable et se manifeste depuis au moins 3 ans. Pourtant, les territoires ne fixent pas nécessairement les mêmes temporalités dans leur document. Si dans 6 PLH, la vacance structurelle concerne les logements vacants depuis plus de 3 ans, pour deux autres, on parle de vacance longue durée à partir d'un an, pour un autre plus de 5 ans et plus. Pour l'un, la vacance frictionnelle dure moins d'un an et pour l'autre, moins de 3 ans. Ce constat montre que le sujet de la vacance est difficile à appréhender et à qualifier par les acteurs, et que le seuil des 3 ans de vacance peut être questionné. Les EPCI de Mauges Communauté et de Saint-Fulgent - Les Essarts identifient dans leur diagnostic une vacance structurelle si le logement est inoccupé depuis plus de 3 ans mais mettent en place des actions de lutte dès qu'un bien est identifié vacant depuis 2 ans. Le Pays de Redon et du Meslay-Grez encouragent une accession dans les logements vacants depuis plus d'un an.

L'INADAPTATION / L'INADEQUATION

- dans 11 PLH

Une vacance s'installe dans la durée si le logement est inadapté aux besoins. L'inadaptation des logements vacants est généralement corrélée à l'ancienneté du parc et sa localisation. Un logement ancien va être obsolète aux yeux des jeunes ménages :

La configuration/agencement des pièces revient plusieurs fois, la luminosité, la place de stationnement, les mauvaises performances énergétiques, l'inconfort, le manque d'entretien...). Les maisons à la nantaise ou en sous-sol (première génération de lotissements dans les années 1970-1980) sont prises en exemple de logements inadaptés à la demande.

La typologie des logements vacants diffère selon les EPCI, pour la plupart ce sont essentiellement les logements collectifs anciens et/ou de petites tailles qui sont touchés et pour d'autres, ce sont majoritairement les logements individuels. La taille réduite de l'habitation est un argument évoqué par 6 EPCI (les petits appartements T1 et T2 de moins de 45 ou 55 m² et les petites maisons de moins de 85 m² par exemple).

Cette inadaptation à la demande se traduit aussi par une offre trop importante de logements dans un contexte où 7 EPCI indiquent que leur marché est détendu.

Cela peut être accentué par une inadéquation avec le marché immobilier lorsque le loyer des logements anciens est trop élevé, notamment par rapport au neuf. 4 EPCI font l'hypothèse ou le constat qu'il existe une concurrence entre le parc récent/neuf et le parc ancien à réhabiliter. En effet, la multiplication de logements ou lotissements neufs depuis les années 2000 peut contribuer à l'obsolescence et la dégradation du parc plus ancien.

Par ailleurs, des logements collectifs récents peuvent également participer à l'augmentation de la vacance lorsqu'ils trouvent difficilement acquéreur dans les espaces ruraux car inadaptés à l'image du territoire et à ce que recherchent les ménages en s'éloignant des centralités.

L'ANCIENNETE – dans 20 PLH.

L'ancienneté du parc est une notion subjectivement traitée par les territoires puisqu'il n'y a pas un référentiel commun pour parler des dates de construction du bâti. La classification établie par les territoires est parfois décorrélée de la réglementation thermique.

→ On peut regrouper l'ancienneté du parc en cinq grandes périodes au XXe siècle avec les logements qui datent :

- d'avant les années 1920 (1915, 1919, 1920)
- d'avant les années 1949 d'après-guerre (1945, 1946, 1948, 1949),
- d'avant les années 1975 post « 30 glorieuses » (1967, 1970, 1974, 1975)
- entre 1970 et les années 1980 pour les lotissements
- enfin les logements construits avant 1990 voire achevés avant le début des années 2000.

A partir des années 2000, les logements sont considérés comme récents et/ou neufs. Cette ancienneté entraîne des problématiques d'adaptation des logements aux besoins, de dégradation, de contraintes patrimoniales pour deux EPCI, de performance énergétique,...

LA LOCALISATION – dans 21 PLH.

Les intercommunalités ont pour la moitié identifié où se situent les logements vacants. Pour un territoire, la vacance est répartie de manière homogène, il s'agit d'une exception car pour les autres, le phénomène est localisé.

Les espaces les plus concernés sont alors la ville-centre voire l'hypercentre pour 5 EPCI et les centres-bourgs pour 6 EPCI.

A l'inverse les espaces ruraux, éloignés de la ville centre, des services, des transports en commun et/ou des axes de communication sont les plus touchés pour 7 EPCI. L'ancienneté et la taille des logements en centre-bourg et centre-ville peut expliquer le délaissement pour des espaces périurbains, et le manque d'accessibilité et l'éloignement peuvent expliquer une certaine déprise dans les territoires ruraux. Le Pays de Redon cumule par exemple ces deux manifestations de la vacance sur son territoire.

Le profil des propriétaires peut également être source d'information sur les logements. Par exemple, Laval Agglomération constate que les propriétaires de logements vacants sont plutôt âgés (plus de 60 ans). Cela laisse supposer que leur bien est ancien et/ou que leur âge implique des difficultés dans la gestion du bien. Cela est globalement peu mentionné dans les documents mais le revenu des ménages propriétaires de logement vacant, leur âge, leur éloignement au logement ou la difficulté d'une succession sont autant de raisons pour expliquer qu'un bien reste parfois vacant.

La tension du marché : L'augmentation de la vacance participe à la détente du marché, et inversement. Cependant, tous les territoires de la région ne sont pas sujets à une augmentation de leur vacance. Lors de la phase « Diagnostic », 7 EPCI font le constat d'une tension forte sur le marché et 3 démontrent qu'il y a une faible rotation dans le parc locatif, entraînant des situations de blocage. La région est contrastée, dans le cas d'un marché sous tension, il manque des logements vides pour fluidifier les parcours résidentiels, et la remise sur le marché de logements dégradés est essentielle.

Par ailleurs, les communes du littoral sont également concernées par un fort taux de résidences secondaires, qui ne sont pas considérées comme des logements vacants mais qui sont tout de même inoccupées la majeure partie de l'année et participent à accentuer la tension du marché.

AGIR CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS

« MIEUX VAUT PREVENIR QUE GUERIR »

Le sujet de la vacance fait le lien avec de nombreux autres enjeux et thématiques. Les territoires peuvent agir indirectement en faveur de la lutte contre la vacance structurelle sans le spécifier dans les documents. Les actions de lutte contre l'habitat indigne et dégradé, les aides pour améliorer les performances énergétiques des logements, les actions pour renforcer l'attractivité territoriales à travers des dispositifs de revitalisation des centre-bourg (« Action Cœur de ville » par exemple) sont autant de leviers qui permettent d'anticiper l'apparition de la vacance ou d'en limiter sa progression.

Ainsi, les $\frac{3}{4}$ des intercommunalités qui ont élaboré un PLH ont une stratégie d'adaptation du parc existant et d'amélioration des performances énergétiques, au travers la mise en place d'outils récurrents : les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) et/ou les Programmes d'Intérêt Général (PIG). Ces outils de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) permettent d'aider les communes et intercommunalités à mobiliser une ingénierie et à mettre en œuvre une stratégie de réhabilitation de leur parc existant. Ils contribuent notamment aux enjeux du Programme national « Habiter mieux » en faveur de la rénovation énergétique.

Les OPAH sont multi-thématiques (Lutte contre l'habitat indigne, lutte contre la précarité énergétique, adaptation des logements à la perte d'autonomie principalement) et s'inscrivent dans des périmètres de droit commun ou des périmètres Renouvellement urbain (RU). Les PIG peuvent être déclinés en un ou plusieurs volets (Habitat Indigne et dégradé, « précarité énergétique », ...)

Il existe également les Opérations de Revitalisation des territoires (ORT) en lien avec le programme Action Cœur de Ville dont bénéficient 9 communes en Pays de la Loire, ainsi que des dispositifs propres aux départements comme « Ecopass » en Vendée pour aider les ménages modestes à accéder à la propriété.

→ Il est possible d'inclure dans l'ensemble de ces outils la thématique du logement vacant (rénovations de copropriétés, de logements vides, remise sur le marché, aides à l'accession,...).

DES ACTIONS DE LUTTE SPECIFIQUES

Au-delà de ces actions de prévention, il existe des actions de lutte spécifiques à la vacance dans une trentaine de PLH. En Pays de la Loire, ces interventions pour résorber la vacance, en plus de répondre aux besoins en logements, peuvent avoir un ou plusieurs buts à la fois :

- Redynamiser/requalifier le centre-bourg ou centre-ville (15 EPCI)
- Valoriser le patrimoine et le parc ancien (10 EPCI)
- Développer une offre locative à loyers maîtrisés/modérés pour les ménages modestes (21 EPCI)
- Développer une offre de logements adaptés aux personnes âgées et en situation de handicap (2 EPCI), ou encore une solution d'hébergement d'urgence (2 EPCI).

Les actions opérationnelles trouvées dans les programmes des PLH pour répondre à ces besoins se regroupent en 5 grandes catégories : Mieux connaître la vacance et cibler les interventions, Suivre et observer, Sensibiliser et communiquer, Encourager l'accession dans le parc existant, Contraindre.

MIEUX CONNAITRE LA VACANCE / CIBLER LES INTERVENTIONS

- dans 15 PLH

- dans 10 PLH

Les territoires expriment, pour la majorité d'entre eux, un besoin d'améliorer leur connaissance de la vacance sur leur territoire (comment la qualifier, la quantifier et comprendre les raisons). Pour cela, les EPCI inscrivent la volonté d'identifier/recenser/repérer le parc vacant, désaffecté, en état d'abandon manifeste. Cela passe par la réalisation d'études, qui peuvent être financées en moyens humains et financiers par l'intercommunalité. Le diagnostic peut donner lieu à la constitution d'inventaires ou de guides à destination des communes. La Communauté de Communes (CC) Anjou Bleu Communauté détaille les éléments observés, qui sont le nombre de logements total, les catégories, l'ancienneté du bâti, la localisation (centre-bourg) et les remises sur le marché. La CC Pontchâteau Saint Gildas des Bois souhaite constituer un annuaire des logements vacants à destination des communes pour l'hébergement d'urgence et Laval Agglomération se concentre essentiellement sur l'étude des logements vacants au-dessus des commerces. D'autres intercommunalités lancent des enquêtes directement auprès des propriétaires via des appels téléphoniques et des réunions, et font un suivi par courriers.

Lorsque le diagnostic est déjà bien établi dans le PLH, les actions pour mieux connaître la vacance vont avoir pour but de cibler les interventions, par exemple lorsque le repérage des biens vacants se concentre sur ceux pouvant faire l'objet d'une opération d'acquisition par la collectivité et/ou nécessitant une intervention publique. Cela amène également à identifier des biens localisés dans des secteurs à enjeux comme les cœurs de bourg. La CC des Coëvrons souhaite par exemple donner la priorité dans son programme aux communes concernées par plus de 10% de taux de vacance.

Ces études de la vacance sont budgétisées dans certains PLH et peuvent être financées par les EPCI à hauteur de 10 000 à 100 000 euros en fonction du temps et des moyens humains prévus.

SUIVRE / OBSERVER - dans 7 PLH

L'analyse de la vacance est complétée par son suivi, afin de surveiller les évolutions sur le temps du PLH. 6 EPCI souhaitent mettre en place des outils pour observer la vacance. Cela passe pour trois d'entre eux par la création ou la consolidation d'un observatoire de l'habitat ou du foncier.

Pour le Gesnois-Bilurien, le suivi de la vacance se fait grâce aux chiffres (volume et part) et en parallèle du suivi de l'OPAH.

La communauté d'agglomération Mauges Communauté assure la continuité de la base SIG des logements vacants et la communauté de communes du Meslay-Grez précise qu'il y a un suivi des attributions communautaires pour lutter contre la vacance et un suivi des déclarations d'intention d'aliéner.

SENSIBILISER / COMMUNIQUER

- dans 10 PLH

Certains EPCI mettent l'accent sur des actions de sensibilisation et de communication. Cela va s'adresser :

- aux propriétaires de biens vacants pour les inciter à remettre leur bien sur le marché ou à faire le nécessaire pour que cela soit possible ;

- aux habitants, par exemple lors de Forum de l'habitat ou de journées portes ouvertes (visites de logements vacants rénovés) ;

- aux élus réticents, notamment en organisant des rencontres avec les professionnels.

Ces initiatives permettent d'informer les différents publics sur les dispositifs et outils existants, les démarches à suivre, les acteurs disponibles pour répondre aux demandes (comme un chargé de mission, une Maison de l'Habitat,...).

ENCOURAGER L'ACCESSION DANS LE PARC EXISTANT – dans 20 PLH

Afin d'encourager les ménages à réinvestir des logements vides, des aides financières peuvent être attribuées de la part des intercommunalités (fonds propres) ou de leur partenaires Habitat. Cela va s'adresser aux primo-accédants souhaitant acheter dans l'ancien et faire des travaux, aux propriétaires bailleurs afin de rénover des logements du parc privé et de les remettre en location, ainsi qu'aux bailleurs sociaux et aux communes pour gérer la rénovation et la remise sur le marché du parc public (locatif social). Dans la majorité des PLH, une accession dans le parc privé ancien situé en centre-bourg est soutenue par des subventions.

Outils et Financements : Les actions opérationnelles en faveur de la lutte contre la vacance s'inscrivent généralement dans le cadre d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), portée par la collectivité, l'Etat et l'**Agence Nationale de l'habitat (ANAH)**. Ce cadre permet d'ajouter à l'opération un volet spécifique à la vacance ou de rajouter le critère « logements vacants » aux logements éligibles aux aides pour la rénovation. Il en résulte des programmes spécifiques de « sortie de la vacance ». L'ANAH apporte des aides aux propriétaires bailleurs pour rénover un logement vétuste mis en location, et ce à condition que le logement soit conventionné (loyer modéré ou maîtrisé et logement destiné aux ménages modestes). Cette démarche a pour but de favoriser la mixité sociale et de créer du logement social dans les centralités notamment. Cet organisme est sollicité et soutenu par de nombreuses intercommunalités, qui s'investissent à ses côtés en proposant des primes supplémentaires, ou qui font la promotion du conventionnement Anah auprès des ménages. Les primes accordées par les EPCI varient fortement.

Les montants rencontrés vont de 1 000€ ; 1 500€ ; 2 000€ ; 2 500€ ; 3 000€ ; 4 000€ ; 5 000€ à 10 000€ selon le budget de la collectivité et/ou du nombre de logements visés, dans un contexte où le montant des travaux peut vite s'élever.

Les conditions d'éligibilité sont fixées par l'ANAH et les EPCI précisent parfois les critères pour leurs subventions (ancienneté du logement, vacant depuis au moins un an / plus de trois ans, pour les primo-accédants seulement...)

→ Le Département peut être un autre partenaire financier important dans la rénovation des logements, par exemple celui de la Vendée alloue des subventions dans le cadre du dispositif « Ecopass » afin de d'aider à investir dans un bien vacant et/ou dégradé.

Visite-accession : Le volet opérationnel des PLH va parfois plus loin pour convaincre les ménages de réinvestir des logements vacants : le Pays de Pontchâteau - Saint Gildas des Bois, Mauges Communauté et Saumur Val de Loire mettent en place sur le terrain des visites accession (ou visite conseil) donnant lieu à des diagnostics financés par la collectivité pour évaluer le potentiel bâti et le retour sur investissement. Le Pays de Fontenay-Vendée appelle cela des visites-acquisition (1 600€ le coût d'une visite), réalisées avec les agents immobiliers afin de rassurer les futurs acheteurs.

Partenaires : Le contenu des PLH mentionne rarement l'ensemble des partenaires financiers, administratifs et de terrain. L'ANAH et les Départements sont privilégiés dans les rapports, mais l'on retrouve également l'Établissement Public foncier de Vendée, l'ADIL, le CAUE, SOLIHA, les bailleurs sociaux...

De plus, les partenaires sur le terrain sont essentiels : les Maisons de l'habitat (informations sur les dossiers, les demandes des ménages), les entreprises, les agences immobilières, La Poste (repérage des logements occupés avec le courrier), ou encore EDF.

Bilans de l'accession dans le parc existant : Les EPCI, qui définissent un objectif en nombre de logements vacants et un montant des subventions, peuvent porter un regard sur les bilans annuels et à mi-parcours du PLH et ainsi ajuster les objectifs de remise sur le marché et le budget attribué. Certains EPCI remplissent partiellement leur objectif, certains ne remplissent pas leur objectif et réattribuent l'enveloppe non consommée l'année suivante, d'autres font finalement moins de logements prévus mais avec la consommation de la quasi totalité de l'enveloppe budgétaire...

CONTRAINDRE – dans 14 PLH

La Taxe d'habitation sur le logement vacant

Il existe des mesures coercitives quand les mesures incitatives ne fonctionnent pas suffisamment pour permettre une remise sur le marché de biens vacants.

Les communes de plus de 50 000 habitants marquées par un déséquilibre fort entre l'offre et la demande de logements (zone tendue) et figurant dans le décret n°2013-392 sont assujetties à la Taxe sur le logement vacant (TLV). Les autres territoires, n'étant pas concernés par ce décret, ont tout de même la possibilité d'instaurer une Taxe d'Habitation sur le Logement Vacant (THLV).

En Pays de la Loire, 10 EPCI mentionnent dans leur PLH la possibilité de se saisir de cet outil si nécessaire et de renforcer la communication sur son existence auprès des acteurs locaux. La TLV et la THLV permettent de sanctionner un propriétaire ne souhaitant ni remettre son bien sur le marché ni le déclarer en tant que résidence secondaire (où la taxe d'habitation s'applique au même titre qu'une résidence principale).

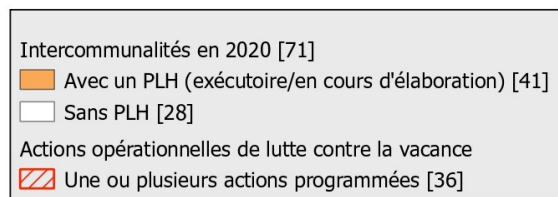
Des exonérations à leur mise en application existent : si le propriétaire arrive à prouver qu'il a mis son bien en vente ou en location au prix du marché mais ne trouve pas preneur faute de demande, si le logement est occupé plus de trois mois de suite dans l'année ou si le bien nécessite des travaux importants (plus de 25% de la valeur du logement) pour être habitable.

Ces taxes ont pour but de contraindre les propriétaires réticents sans pour autant punir les plus modestes d'entre eux ne pouvant effectuer des travaux.

Par ailleurs, cet outil est souvent mentionné comme « à étudier », il est généralement envisagé de ne s'en saisir qu'en cas d'échec des mesures incitatives. Si elles sont mises en place, l'argent récolté peut participer au budget de lutte contre la vacance.

→ Deux EPCI vont plus loin en inscrivant dans leur documents la possibilité de lutter contre la non-décence et l'habitat indigne. Il peut s'agir de mettre en place des arrêtés de péril pour contraindre le propriétaire à réaliser des travaux si le bien est trop dégradé, de conserver les aides au logement par l'organisme payeur dans le cas d'un logement locatif non-décent. L'intercommunalité ou les communes peuvent également enclencher des procédures d'expropriation, d'acquisition et rétrocessions de biens vacants, en mauvais état voire à l'abandon en passant par une acquisition à l'amiable, par de la préemption ou encore une procédure de bien sans maître. Ces mesures sont utilisées en dernier recours puisque la remise sur le marché de biens vacants, insalubres, abandonnés se fait autant que possible via des mesures incitatives.

LE DYNAMISME DES PAYS DE LA LOIRE SUR LA LUTTE CONTRE LA VACANCE à l'échelle des intercommunalités



Sources:
- DREAL données sur les PLH et dans les PLH.
- ADMIN EXPRESS fond de carte.

DREAL Pays de la Loire SIAL/DPH
Juillet 2020 "La lutte contre la vacance des logements"

CARTOGRAPHIE des actions

Les territoires, menant une ou plusieurs actions de lutte contre la vacance citées précédemment, couvrent de manière éparse une part importante de la région. On remarque qu'il y a un véritable enjeu au Nord-Est de la région, où les taux de vacance sont les plus élevés (d'après la première cartographie) mais où l'on ne retrouve que partiellement des PLH et des actions à l'échelle intercommunale. Si trois territoires se sont saisis de la problématique sans passer par l'outil PLH, ce n'est pas le cas de tous.

→ Cependant, figurer en blanc sur cette carte ne signifie pas nécessairement qu'il ne se passe rien du point de vue de la lutte contre les logements vacants. Les intercommunalités ne sont pas les seules collectivités à proposer des actions de lutte : les Départements sont moteurs sur la thématique du logement via la mise en œuvre du plan départemental de l'Habitat (PDH) et les communes peuvent également prendre des initiatives à l'échelle locale.

RETOURS D'EXPERIENCES

Suite à la capitalisation des informations concernant les logements vacants dans les PLH de la région, une enquête a été envoyée aux EPCI les plus moteurs sur la question (ceux avec notamment des objectifs chiffrés du nombre logements à remettre sur le marché par an et/ou sur la durée du PLH). Il s'agit de savoir plus précieusement si les programmes d'actions sont appliqués, quels en sont les résultats et quelles stratégies fonctionnent bien (ou moins bien) pour résorber la vacance. Il semblerait que l'outil OPAH fonctionne bien, et ce d'autant mieux lorsqu'il y a une subvention supplémentaire de l'EPCI spécialement pour les logements vacants. Par exemple :

→ Challans Gois Communauté a réalisé 1/3 de ses objectifs (12 logements vacants rénovés) dans le cadre de sa dernière OPAH et a consommé les $\frac{3}{4}$ du budget prévu à cet effet.

Cette étude en cours a pour le moment des retours sur des PLH récents (datant de 2019 pour 2020), ce qui ne permet pas de faire les premiers bilans.

Entretien avec le Pays de Redon

→ BILAN du premier PLH 2015-2020 concernant la vacance.

Un premier PLH ambitieux

Le Pays de Redon a instauré son premier PLH en 2015, avec un objectif initial de 24 logements vacants à remettre sur le marché par an. Afin d'atteindre cet objectif, la collectivité proposait dans le cadre d'une OPAH-RU (renouvellement urbain) une prime de 2 500€ par logement pour aider les ménages primo-accédants ou les propriétaires bailleurs dans la rénovation d'un bien situé en centre-bourg et construit il y a plus de 50 ans. Cet EPCI fait parti du dispositif Action Cœur de Ville.

Un réajustement des objectifs en lien avec la réalité du terrain

En 2018 a été voté une réévaluation à la hausse de cette prime qui a doublé afin d'inciter et de soutenir de manière plus importante les ménages dans leur projet. Le territoire est en effet composé de ménages modestes et il était nécessaire de les accompagner plus fortement.

Le dispositif d'aides a été également élargi aux logements situés hors centre-ville et centre-bourg avec une prime à hauteur de 4 000€ par logement. Il y avait une demande pour rénover des maisons individuelles vacantes dans les villages, en milieu rural.

La Maison de l'habitat, qui fait office de guichet unique pour renseigner les ménages sur les dispositifs existants et monter des dossiers, a également accompagné des habitants dont l'initiative de reprendre un logement vacant est restée privée (non inclus dans l'OPAH).

→ Au total, entre 2017 et 2019, ce sont 45 logements vacants qui ont été rénovés, conventionnés et remis sur le marché dans le cadre de l'OPAH. Moins d'une dizaine se situent en centre-bourg et 36 ont été remobilisés hors centre bourg.

S'y ajoutent 22 logements vacants rénovés en périmètre renouvellement urbain mais hors OPAH, sur lesquels un regard est également porté.

Le succès rencontré hors centre bourg s'explique par la préférence des ménages à vivre dans un logement individuel avec un jardin. De plus, faire des travaux en centre-ville coûte plus cher et est plus complexe du fait des commerces en rez-de-chaussée ou de la configuration des copropriétés.

Les logements restaurés en centre-bourg sont le fruit de l'attachement au territoire des propriétaires bailleurs qui ne veulent pas voir leur bien se dégrader. Le nombre de logements vacants rénovés hors OPAH peut s'expliquer par le fait que les propriétaires ne sont pas toujours intéressés pour conventionner leur logement, notamment lorsque le logement est grand et que cela réduit considérablement le prix au m². Les propriétaires ont alors du mal à envisager un retour sur investissement avec les travaux. De plus, certains souhaitent pouvoir choisir leurs locataires.

Renforcer les actions en coeur de ville

Pour l'élaboration de son nouveau PLH, le Pays de Redon va continuer sur cette voie en renforçant l'attractivité du centre ville pour attirer plus de ménages en coeur de bourg.

Des discussions avec l'ANAH sont en cours pour assouplir les critères d'éligibilités sur les copropriétés (avec minimum 75% de lot d'habitation, or avec un commerce en rez de chaussée cela n'est pas toujours le cas) pour permettre de débloquer certaines situations.

Cet EPCI est un exemple de territoire moteur qui réagit aux demandes provenant du terrain afin de s'adapter pour résoudre au mieux les enjeux liés à la problématique de la vacance.

Son positionnement sur trois départements et deux régions font de cette communauté d'agglomération un exemple particulier dans cette étude sur les Pays de la Loire.

→ Le sujet de la vacance des logements n'a pas de frontière quand il s'agit de capitaliser les bonnes expériences.

CONCLUSION

Le sujet de la vacance des logements est extrêmement lié aux problématiques de revitalisation des territoires (programme « Action Coeur de Ville », futur plan « Petites villes de demain ») et s'inscrit au cœur des problématiques du plan de relance suite à la crise sanitaire. Les logements vides sont à la fois le mal et le remède des espaces en déprise, qu'il s'agisse du rural ou de l'hypercentralité.

Ils constituent une opportunité pour répondre à un ensemble d'enjeux sociaux, spatiaux et démographiques, à condition de les inclure dans les plans pour l'attractivité et de les adapter aux besoins des nouveaux ménages.

Avec toute la récente crise sanitaire, on perçoit une possibilité d'accélération de la reprise de logements dans des territoires auparavant peu attractifs. Il manque encore le recul nécessaire pour savoir si le confinement, que le pays a subi, bousculera sur le long terme les habitudes et aspirations des habitants et des entreprises. La banalisation du télétravail pourrait redonner un souffle aux villes moyennes et petites villes avec l'arrivée de nouveaux ménages, à condition d'être préparé opérationnellement pour répondre à la demande sans entraîner un étalement urbain massif.

→ Les intercommunalités, qui ont déjà réfléchi et engagé des démarches pour résorber la vacance des logements et des commerces, font figure d'exemple à analyser et à suivre. La DREAL sera attentive aux prochains bilans des PLH récemment engagés ou renouvelés.

Enfin, les précisions à venir concernant le Plan National de mobilisation des logements et locaux vacants sont particulièrement attendues pour donner des clés aux territoires pour mieux repérer le phénomène et pour agir en faveur de la lutte contre la vacance.

Direction régionale
de l'environnement,
de l'aménagement
et du logement

Service Intermodalité
Aménagement Logement

Juillet 2020

5, rue Françoise Giroud
CS 16326
44263 NANTES cedex22
Tél : 02 72 74 73 00

Directrice de publication :
Annick Bonneville

ISSN : 2109-0017