Séance publique du 10 janvier 2007

Délibération n° 2007-3849

commission principale : déplacements et urbanisme

objet : **Adoption du deuxième programme local de l'habitat (PLH)**

service : Délégation générale au développement urbain - Direction des politiques d'agglomération - Mission habitat

Le Conseil,

Vu le rapport du 19 décembre 2006, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Par délibération en date du 27 mars 2006, le conseil de Communauté a arrêté le projet de PLH. La délibération du 11 septembre 2006 a permis d'intégrer les modifications proposées par les communes et de transmettre le projet à monsieur le préfet, qui après examen en comité régional de l'habitat, a exprimé un avis très favorable sur le document. L'objet du présent rapport est l'adoption du PLH. Il couvrira la période 2007-2012.

L'élaboration de ce deuxième PLH a permis de dresser un diagnostic partagé de la situation du logement dans l'agglomération lyonnaise et d'approfondir les grands déséquilibres sociaux et territoriaux provoqués par la crise nationale du logement accessible : une importance croissante du phénomène de précarité (près de 13 % des ménages se situent sous le seuil de pauvreté), des divergences préoccupantes entre les prix atteints par l'immobilier et l'évolution des revenus des habitants, des parcours résidentiels bloqués ou réajustés grâce à l'éloignement en grande périphérie, un déséquilibre toujours à l'œuvre entre l'est et l'ouest de l'agglomération, mais aussi de fortes disparités socio-économiques aux échelles communales dans de nombreux secteurs. Jamais le coût du logement n'a été aussi élevé pour les ménages. A cela s'ajoutent de fortes évolutions démographiques et de modes de vie (besoins de mobilité, diminution de la taille des ménages, vieillissement de la population), qui font sentir leurs effets sur les politiques locales de l'habitat et amplifient dès aujourd'hui la nécessité de produire plus et mieux.

Ces éléments réunis soulignent les responsabilités partagées par l'ensemble des acteurs de l'habitat pour répondre durablement aux besoins des habitants et appellent en faveur d'une politique ambitieuse et solidaire, tant au niveau local que national.

Le PLH s'inscrit dans les options stratégiques de l'agglomération en matière de croissance démographique, d'attractivité du territoire métropolitain et de solidarité. A l'instar du schéma de cohérence territoriale (SCOT) en cours d'élaboration, il réaffirme que l'agglomération lyonnaise ne restera durablement attractive que si dans le même temps, elle réussit à conserver sa capacité à accueillir dans la diversité des profils sociaux et à promouvoir le vivre ensemble. C'est-à-dire le respect du droit à la ville et au logement pour tous dans la construction d'une agglomération socialement et territorialement mieux équilibrée.

Dans ce contexte le développement d'une offre d'habitat accessible aux ménages qui ne peuvent pas trouver de logement sur le marché, c'est-à-dire tant les ménages modestes et très modestes, que les primo-accédants, les jeunes en parcours d'insertion, les étudiants, les familles aux revenus intermédiaires, constitue l'enjeu principal à partir duquel le programme d'action du PLH a été bâti :

1° - Favoriser une attractivité durable de l'agglomération lyonnaise dans une perspective de croissance démographique, par une production d'habitat suffisamment abondante et diversifiée.

Des objectifs volontaristes et pragmatiques de production de logements neufs (tous segments de produits confondus).

Les objectifs de production de logements neufs sont fixés dans une fourchette comprise entre 6 150 et 7 000 logements neufs par an dans l'agglomération. Cet objectif intègre une poursuite de l'essor démographique au centre de l'agglomération et le prolongement des premières tendances constatées d'un retour à la croissance démographique pour les territoires de l'est lyonnais, y compris en première couronne. La population estimée de l'agglomération en 2010 pourrait se situer entre 1 240 000 habitants et 1 250 000 habitants.

- Une politique foncière et urbaine en faveur de l'habitat accessible

Une série d'actions à mettre en œuvre ou à réajuster, pour celles déjà existantes, figurent au programme d'action. Toutes se situent à l'articulation entre les enjeux de l'habitat et les enjeux de développement urbain. Il s'agit en particulier de :

- constituer des réserves foncières de moyen et long termes pour alimenter les capacités résidentielles de l'agglomération. A court terme, acquérir et mettre à disposition des opérateurs sociaux des fonciers captés par la Communauté urbaine ;

- ajuster le plan local d'urbanisme (PLU) pour :

. optimiser les capacités résidentielles dans les différents territoires de l'agglomération tout en respectant les conditions nécessaires pour préserver un cadre de vie de qualité,

. orienter la dynamique immobilière en direction des produits prioritaires (très social, social et intermédiaire) par des règles opposables aux tiers (emplacements réservés en faveur du logement aidé ; objectifs de mixité dans les règlements de zonages du PLU),

. zone d'aménagement concerté (ZAC) : redéfinir des objectifs de production de logement social et intermédiaire, en location comme en accession. Généraliser progressivement le référentiel habitat durable à l'égard des opérateurs publics et privés.

- Accélérer la production de logements sociaux (PLUS et PLAI), rééquilibrer et renouveler l'offre entre les territoires

Seuls les produits prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et prêt locatif à usage social (PLUS) constituent réellement une offre locative sociale. Ils offrent des logements locatifs accessibles au plus grand nombre des ménages résidant dans l'agglomération, 70 % d'entre eux sont éligibles aux logements financés en PLUS.

Le produit prêt locatif social (PLS) répond aux besoins en logement des ménages à revenus intermédiaires.

Les objectifs annuels de production en logements PLUS et PLAI fixés s'élèvent en moyenne à 1 980 PLUS - PLUS CD - PLAI (reconstitution de l'offre démolie incluse).

- Poursuivre le renouvellement du parc HLM dans le cadre des projets urbains engagés

La poursuite du renouvellement de l'offre locative sociale constitue, avec le développement de l'offre, l'un des objectifs prioritaires. Le PLH rappelle les règles de reconstitution de l'offre démolie : un logement reconstruit par logement démoli, qui s'ajoutent aux objectifs de développement évoqués ci-dessus, ainsi que les principes directeurs suivants :

- une reconstitution qui respecte un équilibre géographique et une solidarité d'agglomération,

- une diversification des produits qui permet un itinéraire résidentiel des ménages et une diversification de l'offre résidentielle dans les communes concernées par le renouvellement urbain (les produits éligibles, la recherche d'une adéquation entre les produits de la reconstitution et les besoins de logements identifiés systématiquement).

- Développer une offre locative sociale plus conforme aux besoins

La question de l'évolution des loyers dans le parc HLM et des taux d'effort consentis par les locataires ou candidats à la location constitue un enjeu d'actualité, du fait de l'augmentation des charges qui pèsent sur les organismes HLM, des prix des combustibles et de l'instabilité des ressources d'une part croissante des locataires. Plusieurs axes de travail sont proposés et à développer avec les partenaires :

- le maintien d'une proportion minimale de logements PLAI dans la production globale de logements familiaux courants financés chaque année. L'objectif est de 10 % de la production. Il pourra être augmenté dans des contextes particuliers,

- la généralisation progressive du référentiel habitat durable par les organismes HLM afin de réduire significativement les charges locatives,

- la préparation, avec de grandes précautions, de la mise en place du conventionnement global du parc HLM, qui permettrait de faire évoluer les politiques de loyers au sein du parc existant,

- la prise en compte des difficultés d'accès ou de mobilité récurrentes des familles nombreuses ou recomposées : la règle de production de logements sociaux est fixée à un T5 ou plus par tranche de dix logements, ou 10 % de la production annuelle de chaque opérateur. Sur ce point, la nécessité de relancer une réflexion qualitative sur la conception et l'agencement des logements destinés à accueillir les familles nombreuses est soulignée.

- Soutenir la fonction sociale du parc privé

Les objectifs d'intervention en faveur du parc privé existant ont été recentrés afin de renforcer sa fonction sociale tout en maintenant un objectif de qualité environnementale. Le parc locatif privé accueille encore la majorité des ménages modestes. La mise en place d'outils opérationnels (programme d'intérêt général (PIG) loyers maîtrisés, mais aussi de dispositifs de lutte contre l'habitat insalubre ou indigne) pour limiter l'effritement, voire la disparition de son rôle traditionnel d'accueil social, qui a permis jusque là de réguler une grande partie des besoins, est essentielle.

- Promouvoir l'accession sociale à la propriété

La hausse des prix des logements exclut de l'accession à la propriété les candidats les plus modestes. L'évolution du parcours résidentiel des locataires du parc HLM est aujourd'hui quasiment bloquée et freine la nécessaire rotation dans le parc social. Des actions seront développées pour favoriser des itinéraires résidentiels par le développement d'opérations d'accession sociale.

- Répondre aux besoins des ménages à revenus intermédiaires, fragilisés par l'évolution des marchés

Un ménage sur cinq résidant dans l'agglomération dispose de revenus compris entre les plafonds de ressource du PLUS et du prêt locatif intermédiaire (PLI). Une partie de plus en plus importante de ces ménages rencontre des difficultés à se loger.

Plusieurs leviers d'action pourraient être mobilisés. En locatif, le produit prêt locatif social (PLS) constitue d'ores et déjà une réponse. L'objectif de production est fixé à 700 PLS en développement par an (dont 100, équivalent 200 chambres en résidences étudiantes).

- Promouvoir le développement et la réhabilitation d'un habitat respectueux de l'environnement

Le programme d'action du PLH identifie une série de conditions à réunir afin d'améliorer les conditions de vie au quotidien des habitants et tendre vers une production d'habitat moins polluante à tous égards :

- privilégier des formes d'habitat plus denses, alternatives à la maison individuelle pour assurer une consommation économe des ressources foncières de l'agglomération,

- généraliser le respect et la mise en œuvre du référentiel habitat durable dans la production du logement social et dans la production d'habitat sur les fonciers maîtrisés (ZAC, plan de cession de la Communauté urbaine),

- sensibiliser et accompagner les propriétaires privés pour améliorer les performances énergétiques de leurs logements,

- maintenir un effort constant en faveur de la réhabilitation du parc HLM : les organismes HLM ont recensé plus de 3000 logements à réhabiliter (Palulos) dans le cadre des plans stratégiques de patrimoine (PSP). Les objectifs sont d'améliorer durablement la qualité des logements et de faire bénéficier les locataires des économies dégagées (formalisation d'un référentiel habitat durable (haute qualité environnementale (HQE) pour la réhabilitation),

- gérer les risques et les nuisances au mieux de l'intérêt des habitants (risques technologiques et nuisances sonores).

- Limiter les déséquilibres sociaux entre les territoires et leurs évolutions

L'enjeu est d'assurer une répartition équilibrée de la dynamique immobilière entre les territoires, c'est-à-dire de :

- promouvoir la poursuite d'un développement immobilier équilibré et de qualité, au centre, premier pôle d'emploi de l'agglomération,
- optimiser davantage les capacités résidentielles dans les Communes au développement contraint,
- consolider et organiser le développement à l'est, au travers de projets urbains structurants de qualité (desserte en transport en commun, services et équipements, commerces de proximité, paysages, espaces de loisirs et naturels préservés, etc.).

Tout en rééquilibrant la production d'habitat aidé en fonction des besoins et des déséquilibres existants.

2° - Promouvoir un développement solidaire pour un droit au logement pour tous

Le deuxième chapitre constitue le point d'articulation entre le PLH et le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD 2006-2010).

- Accès égal pour tous aux droits et au logement

Trois principes directeurs structurent les différentes actions à mettre en œuvre :

- définir un cadre de référence intercommunal pour l'accès au logement social et le relogement opérationnel (lutte contre les discriminations, charte intercommunale des attributions et du peuplement, charte du relogement opérationnel),
- simplifier les démarches pour les demandeurs en mettant en réseau l'ensemble des filières d'accès au logement (fichier unique de la demande, plate-forme des attributions, accueil, transparence et information),
- améliorer la prise en compte des demandes atypiques et très sociales : le PLH intègre les objectifs du schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage (aménagement de 22 aires d'accueil, soit 388 places ; mise en place d'un dispositif de gestion ; relogement de 200 ménages sédentarisés). Traiter l'accès et les mobilités des familles en difficulté avec leur environnement et améliorer la prise en charge des problèmes de santé psychique et dans le logement.

- Produire une offre d'habitat (y compris temporaire) très sociale

Les objectifs de production de logements sociaux PLUS et PLAI affichés par le PLH sont fixés à 1 450 logements par an, dont :

- 200 PLAI en résidences sociales,
- entre 50 et 150 PLAI familiaux,
- entre 1 000 et 1 100 PLUS.

Ils confirment la volonté d'augmenter :

- le développement de l'offre locative sociale familiale (PLUS) qui reste la réponse principale pour répondre aux besoins en logement des personnes défavorisées,
- le développement et le renouvellement de l'offre en hébergement temporaire (principalement PLAI résidences sociales),
- le développement d'une offre locative sociale familiale très sociale et adaptée, accessible aux ménages les plus en difficulté, au-delà des rythmes actuels (PLAI familial). Rythme récent : 50 PLAI par an. Objectifs : 150 PLAI par an.

L'instance de coordination de la charte pour l'habitat adapté (ICCHA) constitue le lieu de suivi, de programmation, d'orientation et d'évaluation, en liaison étroite avec les outils d'observation et de traitement de la demande notamment. A ce titre, l'ICCHA deviendrait un lieu de coordination important entre la mise en œuvre du PLH et du PDALPD.

- Traiter les situations de mal logement :

- intervenir sur le parc privé tout en maintenant un rôle d'accueil social (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) saturnisme, plan de lutte contre l'habitat indigne, etc.),
- accompagner et soutenir les copropriétés fragiles et dégradées ,
- gérer les situations de crise : apparus dans l'agglomération lyonnaise au début des années 2000, les bidonvilles et les squats se sont développés et pérennisés en se déplaçant au gré des expulsions. Ils comptent plusieurs centaines de personnes, dont beaucoup de jeunes enfants mineurs. L'enjeu est de produire une connaissance partagée des publics concernés et de traiter les situations collectives par la coordination des partenaires impliqués.

3° - Gouvernance, observation et évaluation : faire vivre le PLH et le décliner dans les territoires et les communes

Le paysage institutionnel a fortement évolué dans le domaine de l'habitat. La délégation des crédits d'aide à la pierre confirme la responsabilité de chef de file de la Communauté urbaine. La densité du partenariat local, les nombreuses actions et dispositifs mis en place depuis plusieurs années dans l'agglomération (les états généraux du logement en ont été dernièrement une manifestation éclairante), renforcent la nécessité de coordonner et d'organiser le système d'acteurs pour améliorer l'accessibilité à l'information et évaluer en continu les dispositifs. Autre enjeu, le développement de la participation citoyenne sur un sujet de préoccupation majeur et quotidien pour nos concitoyens. Ces deux axes guident les actions qui sont développées dans ce troisième et dernier chapitre du PLH, qui passent par :

- pérenniser le partenariat au sein de la conférence d'agglomération de l'habitat (CAH)

La CAH constitue l'instance de concertation, de réflexion, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PLH. Elle est copilotée par la Communauté urbaine et l'État et s'appuie sur des ateliers et groupes de travail qui permettent de coproduire les analyses et les dispositifs d'intervention qui en découlent. Un observatoire de l'habitat sera mis en place en son sein,

- élargir la concertation avec la société civile et les habitants-usagers

La participation citoyenne sur les problématiques de l'habitat constitue l'une des marges de progression importante à franchir avec l'ensemble des partenaires. Des échanges réguliers avec le conseil de développement permettront d'approfondir cet enjeu et de développer des actions en collaboration (réalisation d'un guide pratique du logement, cycles de conférences, etc.),

- décliner le PLH à l'échelle des bassins de vie et des Communes

Cinquante-cinq fiches communales ont été déclinées en concertation étroite avec chaque commune. L'élaboration de ces fiches, au-delà du dialogue qu'elles ont suscité avec chacune sur les enjeux et les actions à mettre en œuvre, a permis d'aborder certaines problématiques clés liées au rééquilibrage à des échelles infra-communales ou à la proximité (secteurs prioritaires de développement du logement social, articulation entre développement de l'offre d'habitat et accompagnement en équipements, etc.). Ces fiches constitueront le point d'appui d'un suivi régulier et d'une évaluation de la mise en œuvre du PLH à des échelles fines de territoire.

Circuit décisionnel : ce projet a fait l'objet d'un avis favorable du Bureau le 11 décembre 2006 ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission déplacements et urbanisme ;

DELIBERE

1° - Adopte le deuxième programme local de l'habitat (PLH), qui contient :

- un diagnostic, dont une partie déclinée à l'échelle des six secteurs du PLH,
- des enjeux et principales orientations d'action,
- une série d'actions identifiées à mettre en œuvre durant la période couverte par le document,
- 55 fiches communales.

2° - Notifie le document adopté au représentant de l'État dans le département, à l'ensemble des communes concernées et des partenaires de l'habitat.

3° - Met à disposition du public le PLH adopté, en Préfecture, à la Communauté urbaine et dans les communes de l'agglomération, y compris les mairies d'arrondissement.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,