

Séance publique du 22 janvier 2001

Délibération n° 2001-6222

commission principale : urbanisme, habitat et développement social

objet : **Bilan du 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 10 janvier 2001, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Par délibération en date du 20 novembre 1995, le programme local de l'habitat (PLH) a été adopté pour une période de cinq ans. Par délibération en date du 7 juillet 1998, le Conseil a approuvé le premier bilan du PLH. Le présent rapport a pour objet de repérer les grandes évolutions, d'exposer le bilan de l'action publique en matière d'habitat et de dresser quelques perspectives.

I - le rôle joué par les divers segments du parc

La mise en perspective des résultats de nombreuses observations, études et avis des professionnels amène à constater une évolution profonde du rôle joué par les divers segments du parc de logements.

1° - le locatif privé

Logement de transition par excellence, le logement locatif privé se caractérise par un taux de rotation important. Pour la moitié de ses occupants mobiles, le parc locatif privé constitue une étape vers les HLM ou l'accession à la propriété, suivant le niveau de ressources. L'autre moitié reste dans le parc locatif privé. Largement dû à la prédominance des petits logements, souvent occupés par des ménages plus jeunes et donc plus mobiles, ce phénomène recouvre une très grande hétérogénéité de situations. Les nouveaux ménages y trouvent le plus souvent leur premier logement ; les niveaux de revenus des locataires couvrent toute la palette, mais les ménages les plus pauvres y sont plus souvent représentés que dans la population. Conjugée avec un taux d'insatisfaction important (le rapport qualité prix est plus faible que dans le parc HLM récent) et la disparition rapide des logements offrant des loyers inférieurs aux plafonds HLM, cette observation met en lumière la difficulté qu'a le parc locatif privé à assumer correctement sa fonction sociale.

En diminution légère depuis dix ans -la désaffectation n'est pas compensée par la production nouvelle et la flambée liée à la fin du dispositif d'amortissement Périssol n'est pas complètement mesurée dans les chiffres disponibles- ce parc est très hétérogène et plus présent au centre de l'agglomération, principalement dans les immeubles d'avant 1948. Cette tendance révèle probablement une grande difficulté à trouver un équilibre économique en dehors des aides publiques ou des incitations fiscales. Il conviendra de surveiller dans le futur proche si les dispositions du statut du bailleur privé (amortissement Besson dans le neuf et avantage fiscal dans l'ancien, en contrepartie d'une limitation du loyer) permettent de trouver un bon équilibre entre les aspirations des propriétaires et les besoins des locataires.

2° - le logement social

Traditionnellement considéré comme un parc de passage, en début de carrière résidentielle, le logement social tend à devenir un parc de fin de vie, marqué parfois par des parcours ascendants. Vieillesse des résidents, diminution de la taille des ménages, nombre considérable de mutations internes (70 % des nouveaux emménagés entre 1993 et 1996 étaient déjà locataires des HLM) et faiblesse des flux de sortie vers l'accession à la propriété et le locatif privé, importance des ménages déjà logés en HLM parmi les emménagés dans les programmes neufs provenant d'un autre territoire sont autant d'indicateurs qui justifient ce constat.

Parallèlement, les quatre plus grands quartiers sociaux, classés en grand projet de ville (GPV), ont beaucoup perdu de leur attractivité, puisqu'ils regroupent la majorité de la vacance structurelle. Pourtant, ils constituent une part importante de l'offre (environ 20 % des logements sociaux, affectés d'un taux de rotation

nettement supérieur à la moyenne), qui peut difficilement être proposée aux ménages en difficulté à la recherche d'un logement, qui habitent le plus souvent au centre de l'agglomération.

La faiblesse du rythme de production nouvelle enregistrée depuis quelques années (d'environ 1500 logements par an en 1994 et 1995 à environ 800 depuis 1998) renforce les difficultés d'accès au logement des ménages les plus démunis, dont la demande n'a cessé de croître en raison de la crise des années 90.

3° - l'accession à la propriété et la construction neuve

L'acquisition d'une maison individuelle reste le rêve d'une majorité de nos concitoyens. Rêve pour une bonne part inaccessible dans la Communauté urbaine. Ainsi, environ 80 % des prêts à taux zéro consommés dans le département du Rhône, principalement utilisés pour la maison individuelle neuve, le sont en dehors du territoire de la Communauté urbaine. Pourtant, le taux de maisons individuelles parmi les résidences principales a légèrement augmenté au cours de la décennie 1990, montrant ainsi que ce produit n'est pas absent de la construction neuve. Mais c'est bien la maison destinée à l'accession sociale qui a disparu du paysage communautaire, pour se positionner dans les terrains meilleur marché situés à ses franges.

Ce constat, dont l'origine se trouve en partie dans la volonté largement partagée de maîtriser la progression de l'étalement urbain, donne tout leur sens aux expérimentations engagées en matière d'habitat abordable, de maison urbaine ou d'habitat performant sur le plan énergétique. Les expérimentations lancées afin de développer des opérations de maisons urbaines ont abouti dans cinq sites de l'agglomération lyonnaise, en majorité situés en ZAC. Cette démarche a permis la production de 270 logements dans dix programmes immobiliers tant en accession à la propriété qu'en locatif. Dans le même temps ce sont près de 600 logements qui auront été produits sur des terrains en diffus avec une architecture déclinant le thème de la maison urbaine. Le nouveau POS, adopté à la fin de l'année 2000, permet bien plus facilement de réaliser des maisons contiguës ou des maisons de ville, dans des zones qui, auparavant, étaient dévolues au pavillonnaire. La Communauté urbaine de Lyon a également souhaité impulser une production de logements en habitat abordable. Cette démarche a permis de contractualiser onze opérations dans sept ZAC publiques. Au total 330 logements neufs auront fait l'objet d'une contractualisation avec des constructeurs, tant promoteurs immobiliers que bailleurs sociaux. En revanche, le contexte actuel d'inflation des coûts de construction rend très difficile l'objectif de maîtrise des prix pour l'utilisateur, recherché dans les démarches d'habitat abordable.

La production de logements neufs non aidés en immeubles collectifs, dont la majorité est destinée à l'accession à la propriété, s'est poursuivie pendant la décennie à un rythme soutenu (2000 à 4000 logements mis en chantier par an, avant la flambée de 1999), en majorité au centre de l'agglomération. Les prix (10 à 12 000 F le mètre carré pour l'acquisition, 55 à 57 F le mètre carré par mois pour la location), considérés comme raisonnables par la profession, placent néanmoins ces logements largement hors de portée de la majorité de la population. En outre, dans un contexte où il n'existe pas de pénurie d'offre en termes quantitatifs, la mise sur le marché de ces logements neufs contribue à fragiliser les fractions du parc les moins bien placées dans le marché du logement.

Ainsi, les marchés du logement sont passés d'une ère de pénurie à une ère d'inadaptations entre l'offre et la demande. L'ère des grandes opérations d'urbanisation ou de rénovation urbaine est remplacée progressivement par celle de la maîtrise de l'offre foncière et du renouvellement urbain. Enfin, les difficultés socio-économiques, qui ont persisté pendant vingt ans mais se sont fortement amplifiées au milieu des années 90, ont créé une importante couche de populations qui ne peuvent offrir aux organismes logeurs privés et, pour une part, publics, les garanties requises. Ce qui signifie que l'acte de construire devrait être pensé non pas seulement en fonction de la rencontre entre le marché foncier, la réglementation de l'urbanisme et les intérêts à court terme des constructeurs, mais également en fonction des conséquences de la mise sur le marché de logements neufs sur le parc existant.

II - Des résultats contrastés

1° - les dispositifs de connaissance

Les dispositifs de connaissance et d'analyse du fonctionnement des marchés de l'habitat se sont développés et perfectionnés. De même, les lieux où se pratique le partenariat se sont multipliés, tant en matière de définition des objectifs que pour la mise en œuvre d'actions complexes, que ce soit dans les conférences communales du logement dont dix communes se sont dotées ou la Conférence d'agglomération de l'habitat ou, plus modestement, dans les groupes de travail institués dans le cadre des vingt-deux observatoires locaux de la demande ou des neuf observatoires des mouvements de population.

Même s'il reste des progrès importants à réaliser, notamment pour ce qui concerne une connaissance réellement partagée du fonctionnement des immeubles ou des quartiers ou, dans un autre domaine, une analyse des besoins en matière de logement à coût intermédiaire, les résultats de l'enquête logement de l'INSEE de 1996 ont permis de consolider sérieusement l'analyse du fonctionnement du marché du logement (cf. § I ci-dessus).

2° - le parc privé

L'action publique en faveur du parc privé existant a connu ces cinq dernières années des évolutions positives importantes : dans l'habitat ancien, la décision prise en 1998 de lancer trois OPAH nouvelles par an vient compléter un dispositif qui s'est considérablement étoffé au cours des années. Ainsi, depuis 1995, onze nouvelles OPAH ont été lancées dans le parc ancien ; trois d'entre elles étaient des OPAH mixtes et concernaient donc une ou plusieurs copropriétés récentes dégradées. A l'aide traditionnelle au conventionnement par les bailleurs privés s'est ajouté le soutien aux propriétaires occupants ; l'attention sur les parties communes s'est développée, complétée par des aides relatives aux logements familiaux, aux vitrines, aux particularités architecturales, notamment dans le site classé par l'UNESCO, à la lutte contre le saturnisme et le bruit. Jusqu'en 1999, ces OPAH ont permis de subventionner près de 2 300 logements pour des travaux réalisés sur des parties privatives et environ 3000 au titre des parties communes. 650 logements ont fait l'objet d'une convention de loyer et 580 propriétaires occupants à faibles ressources ont bénéficié d'aides financières pour engager des travaux.

La lutte contre la vacance a permis de remettre sur le marché, de 1995 à 1999, 1564 logements après travaux de réhabilitation. Ce créneau a généré la plus grande partie des logements conventionnés. L'articulation avec les autres interventions en matière d'urbanisme s'est nettement améliorée, augmentant sérieusement l'impact de ce dispositif. On remarquera toutefois que moins d'un cinquième des logements réhabilités sont aidés dans le cadre des OPAH et que le véritable inconfort est en voie de disparition, sauf au centre de l'agglomération : il est vraisemblable que le dispositif devra évoluer, l'évaluation en cours des OPAH récentes devrait fournir des indications précieuses à ce sujet.

L'action dans les copropriétés récentes a connu elle aussi des évolutions positives, avec la consolidation des interventions dans les quatre copropriétés dégradées qui comptent 2 500 logements et, surtout, l'émergence d'une véritable politique préventive dans les copropriétés fragiles. Au total, ce sont près de 10 500 logements qui sont concernés par une intervention plus ou moins lourde ou une étude. Ils sont répartis dans onze sites et 94 copropriétés. Cependant ces interventions ne permettent pas toujours d'endiguer la dégradation, c'est notamment le cas pour la copropriété de Terrailon : la définition d'un plan d'action plus ambitieux est bien engagée ; l'ampleur du parc des copropriétés récentes de qualité médiocre, principalement situées dans la première couronne "est" de l'agglomération, incite à envisager une intervention qui dépasse le simple cadre de ces ensembles immobiliers, afin de rendre à tout ce territoire une attractivité qui lui fait défaut aujourd'hui.

3° - le logement social

Cette réflexion est bien entendu valable également pour les quartiers sociaux, principalement situés dans ce territoire. La demi-décennie écoulée a été marquée par une intégration encore plus poussée des interventions sectorielles, avec l'émergence de la gestion sociale puis urbaine de proximité. De même, le choix de mettre en avant, dans les sites les moins attractifs, le renouvellement urbain et la démolition-reconstruction, marque la volonté de passer à une vitesse supérieure. Il s'agit à la fois d'indiquer aux habitants de ces quartiers la volonté d'améliorer, avec eux, la qualité de leurs conditions de vie, mais aussi de signifier, à l'ensemble de l'agglomération, que la finalité ultime consiste à obtenir que chacun puisse exprimer une envie d'aller y vivre. Entre 1994 et 1999, 21 opérations de démolition ont été réalisées sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon, elles ont concerné 1 538 logements pour un coût total de 98,8 MF. A ce jour douze opérations ont été identifiées lors de l'élaboration du contrat de ville 2000-2006. Ces projets s'inscrivent dans le cadre de projets urbains globaux. Il concerneront entre 1 670 et 2 660 logements (selon l'état d'avancement des dossiers).

C'est dans ce contexte qu'il a été décidé de renforcer singulièrement l'aide de la Communauté urbaine aux organismes d'HLM qui dépendent d'elle, tant au plan financier que, surtout, par le biais d'une contractualisation exigeante : c'est la manifestation de voir ces organismes jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre des orientations communautaires en matière d'habitat social.

Toutefois, la réussite de cet ensemble d'actions se heurte à un obstacle majeur : la persistance, dans toute l'agglomération, d'un nombre toujours croissant de demandeurs de logement rencontrant des difficultés socio-économiques, conjuguée avec l'incapacité où sont les acteurs de l'agglomération de leur offrir le logement dont ils ont besoin à l'endroit où ils en ont envie, 32 000 ménages ont une demande en cours auprès d'un organisme d'HLM ou du service interadministratif du logement de la préfecture en 1999. Les observatoires locaux enregistrent en moyenne 30% de ménages en plus de ces 32 000, à partir des dossiers déposés auprès des mairies, des travailleurs sociaux et des associations.

L'analyse consolidée de 18 observatoires locaux en 1998 montre que trois quarts de ces ménages ont un revenu n'atteignant pas 60% des plafonds d'accès au logement social. Plus d'un tiers des demandeurs (et près de deux tiers des moins de 30 ans) n'ont pas de logement propre au moment de la demande (hébergés, en foyer ou centre d'hébergement, sans domicile. Ce n'est pas le moindre des paradoxes que de constater que c'est au moment où l'on sait le mieux identifier ces besoins, où les divers acteurs concernés ont appris à conjuguer

leurs actions avec la meilleure efficacité et où les crédits sont disponibles dans la plus grande abondance que la production de logements sociaux diffusés dans le tissu urbain peu marqué est la plus faible.

Cette difficulté à vaincre les réticences locales met en péril de nombreux plans d'action : notamment la démolition-reconstruction de logements sociaux dans les grands quartiers périphériques, le travail des commissions urgence ou cas bloqués. En outre, il sera difficile de redonner une attractivité aux copropriétés fragiles si c'est la seule solution de repli, voir de refuge, qui s'offre aux milliers de demandeurs qui ne trouvent pas leur place dans le parc social.

Cette évolution n'est pas inéluctable et plusieurs territoires de l'agglomération en portent témoignage. La production de logements sociaux ne résoudra pas tout mais son insuffisance empêche de nombreux projets de donner leur pleine mesure.

III - Un contexte en forte évolution

En cinq ans, le contexte a évolué. Le PLH a été élaboré en période de crise, faisant suite à une période d'embellie économique et d'euphorie immobilière. Cette crise a accru considérablement les situations de précarité et de pauvreté et renforcé les mécanismes d'exclusion sociale et territoriale. A cette époque, la production de logement social était régulièrement supérieure aux moyens disponibles en début d'année et suscitait peu de réactions locales.

Aujourd'hui, le dynamisme économique réapparu depuis trois ans génère une régression sensible du chômage. Toutefois, les situations de précarité et de pauvreté se maintiennent, malgré une accélération du retour à l'emploi. Les phénomènes d'exclusion, qui ont été accompagnés d'une plus grande prégnance des images négatives portées sur des populations ou des quartiers, ne se dissolvent pas spontanément dans la croissance, bien au contraire : la montée en régime indéniable du phénomène NIMBY (not in my backyard = pas dans mon jardin) contribue à la persistance des clivages et des marquages socio-géographiques.

Parallèlement, dans le domaine de l'habitat, le contexte a également fortement évolué. En matière de logement social, les règles de financement de l'Etat ont été revues chaque année pendant cinq ans, dans un objectif de simplification et de meilleure adaptation à la demande, ce qui était positif, mais ce qui a produit simultanément une grande instabilité dans le système de production. La relance de l'accession sociale par le prêt à taux zéro, qui a été instituée au moment où le marché commençait à redémarrer, a connu un succès inespéré dans l'habitat individuel de grande périphérie. De même l'annonce de la fin du dispositif d'amortissement Périssol a généré un pic aigu dans le rythme de construction et dans l'investissement locatif haut de gamme. La mise en place d'un statut du bailleur privé, assorti d'une formule renouvelée de l'amortissement locatif devrait se traduire par une meilleure régulation de l'activité. Enfin, en matière de la politique de la ville, l'Etat semble avoir pris toute la mesure des enjeux dans deux domaines :

- . le devenir à long terme des grands quartiers sociaux, avec le développement des opérations de renouvellement urbain,
- . les copropriétés des années 1960-1970, avec la mise en place de dispositifs réglementaires et financiers mieux adaptés à la réalité des problèmes rencontrés sur le terrain.

Sur le plan institutionnel, les lois Voynet sur l'aménagement du territoire, Chevènement sur l'intercommunalité et solidarité et renouvellement urbains (SRU) apportent une vision qui se veut cohérente et qui tend à privilégier le projet de développement durable par rapport au fonctionnement administratif, les cohérences régionales et d'agglomération par rapport aux particularités locales, la subsidiarité par rapport à la décision de l'administration centrale.

IV - Perspectives

Ce contexte impose de refonder les bases du PLH. L'accélération du développement économique fait courir le risque d'un creusement de la fracture entre les territoires et les populations qui y participent et ceux, quartiers et habitants, qui risquent de rester en arrière. De plus en plus, les perspectives en matière d'habitat devront être appréhendées au sein de stratégies de développement des territoires, dans le cadre de marchés du logement qui seront marqués par des phénomènes de dévalorisation.

De ce point de vue, la première couronne "est", qui s'étend de Rillieux la Pape à Saint Genis Laval, rassemble la plupart des fragilités de l'agglomération, alors qu'elle se situe précisément à la racine de l'axe de développement de l'agglomération. C'est à la lumière de cette analyse, consacrée notamment dans le contrat de ville, que devront être repensées les orientations du PLH.

C'est notamment dans cette couronne "est" que se situent les enjeux majeurs en matière de renouvellement urbain. La démolition dans les quartiers sensibles constitue un des leviers pour rendre une attractivité résidentielle à cette zone ; inversement, l'attractivité ne reviendra que grâce à une stratégie d'intervention urbaine globale. La démolition d'immeubles obsolètes constitue une occasion particulière de reconstruire en expérimentant de nouvelles technologies et de nouvelles formes architecturales : la nécessité de produire un cadre bâti attrayant pour les occupants, qu'ils soient déjà locataires dans le quartier ou qu'on espère les faire venir de l'extérieur ; l'objectif de maîtriser les coûts pour l'utilisateur, tant en loyer qu'en charges ; l'impératif de produire de nouveaux bâtiments en rupture morphologique avec les immeubles d'origine mais qui autorisent une bonne insertion des nouveaux immeubles vis-à-vis des anciens, tout cela conduit à mettre en œuvre des innovations techniques et architecturales. C'est en définitive la recherche d'économies tant pour l'utilisateur que dans la consommation d'espace et d'énergie fossile qui doit guider la politique publique en matière de production neuve.

L'application de cette orientation ne saurait se limiter à la couronne "est". Pour sa mise en œuvre, ainsi que celle du développement du logement social, qui est l'autre axe fort de la production nouvelle, la collectivité devra s'engager dans une politique foncière, tant pour faciliter la gestion des réactions locales aux projets que pour faire passer les orientations souhaitées.

Sur un autre plan, la mise en application des lois sur l'intercommunalité et sur la solidarité et le renouvellement urbain donne une bonne occasion à la Communauté urbaine et à l'ensemble des Communes de préciser ce qui, dans la mise en œuvre de la compétence en matière d'habitat, relève de la responsabilité de l'agglomération ou de l'échelon local. L'expérience acquise depuis trente ans, avec différentes étapes dans le niveau d'implication des unes et de l'autre, constitue un socle de qualité pour faire progresser ce débat.

Ces réflexions, éclairées par la connaissance du fonctionnement des marchés du logement, devraient pouvoir donner un cadre solide à l'élaboration, avec chacune des Communes, d'un plan d'action du PLH actualisé. Tout l'enjeu de ce travail est de tenter d'inscrire dans la réalité les objectifs affichés depuis plus de dix ans d'équilibre et de mixité, d'égalité des chances dans l'accès au logement, alors que l'évolution générale de l'agglomération ne tend pas vers une diminution significative des ségrégations sociales et spatiales ;

Vu ledit dossier ;

Vu ses délibérations en date des 20 novembre 1995 et 7 juillet 1998 ;

Où l'avis de sa commission urbanisme, habitat et développement social ;

DELIBERE

Accepte le bilan et les orientations proposées.

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