Le Conseil,

Vu le rapport du 25 juin 1998, par lequel monsieur le président :

A - 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. Le présent rapport a pour objet d'identifier les évolutions enregistrées récemment dans la situation du logement, d'exposer le bilan de l'action publique en matière d'habitat et de tracer des orientations pour les années à venir. Chacune de ces approches est traitée en fonction des quatre grands axes du plan d'action du PLH.

L'évolution récente

Diversifier l'offre

La production de logements neufs est restée stable autour de 6 350 logements par an depuis 1995, à un rythme supérieur aux besoins évalués dans le PLH (5 700). Toutefois, la répartition de ces logements neufs ne correspond pas entièrement aux objectifs du PLH :

- par segment de marché : les logements non aidés sont construits en nombre bien supérieur aux besoins estimés (3 850 contre 2 400). En revanche, la production est inférieure pour les logements sociaux (1 400 contre 1 900) et intermédiaires (1 100 contre 1 400) ;

- par secteur géographique : les trois-quarts de la production neuve se construisent dans le centre de l'agglomération, les secteurs "est" et "ouest" attirant peu les organismes constructeurs (respectivement 13 et 12 %) ;

- le rééquilibrage du logement social est bien engagé au centre, qui a accueilli 73 % de la production. Un fléchissement est toutefois constaté ces deux dernières années. En outre, le rythme de production dans l'ouest reste inférieur aux orientations du PLH.

La demande de logement social reste à un niveau élevé : plus de deux fois l'offre annuelle. En outre, les caractéristiques des demandeurs révèlent une plus grande précarité. On constate ainsi une inadéquation géographique et économique entre l'offre et la demande de logement social : les demandeurs sont plus nombreux et plus précaires au centre de l'agglomération, là où l'offre est plus onéreuse. A contrario, à l'est, l'offre bon marché est abondante, mais seule une petite partie des ménages à faibles ressources résidant au centre souhaite y aller.

Réhabiliter le parc privé

Le marché locatif privé semble connaître une profonde recomposition : les logements neufs sont attractifs, bien que les loyers soient supérieurs à la solvabilité de la plupart des ménages. En revanche, la relocation des logements existants donne des signes persistants de détente : stabilité des loyers depuis 1993, allongement des délais de remise en location. Parallèlement, la fraction des logements privés inconfortables ou dont les loyers sont inférieurs au plafond prêt locatif aidé (PLA) a fortement décru depuis 1990. On peut en conclure que la fonction sociale du parc privé est assumée dans des conditions de plus en plus difficiles et que les parties les plus fragiles de ce parc risquent de s'engager dans un processus de déqualification.

Le marché de l'accession est, lui, dominé par l'occasion : on compte en moyenne cinq transactions dans l'ancien pour deux dans le neuf. L'accession sociale est en chute libre, le prêt à taux zéro n'ayant pas supplanté le PAP (prêt aidé à l'accession à la propriété) dans l'habitat collectif urbain neuf.

La réhabilitation du parc privé concerne deux types de patrimoines très différents :

- les quartiers anciens : l'inconfort diminue rapidement, l'action publique y contribuant pour environ un dixième. Dans les OPAH, depuis 1993, les orientations en faveur du maintien de la fonction sociale sont respectées : la part des logements conventionnés est en constante augmentation (31 % en 1997), près d'un logement sur deux était vacant avant travaux (soit 1 037 logements remis sur le marché). L'impact économique n'est pas négligeable : 105 F de subvention publique (12 F de la part de la Communauté urbaine) génèrent 342 F de travaux ;

- les copropriétés récentes, deux cas de figure se présentent :

* les quatre copropriétés très dégradées qui font l'objet d'une OPAH (2 600 logements) nécessitent une intervention publique très lourde et de longue haleine. Des résultats positifs sont enregistrés à Saint Priest, où l'action publique a été engagée il y a quinze ans, et à Meyzieu,

* d'autres sites de copropriétés récentes qui présentent des signes de fragilité. Des actions à caractère expérimental sont engagées dans six sites du contrat de ville, rassemblant environ 6 000 logements.

Dans les deux cas, l'intervention se décline en un ensemble d'actions relevant à la fois des travaux et de l'aide à la gestion et au développement social.

Requalifier le parc d'HLM

Le rôle social du parc d'HLM s'affirme sans cesse : 78 % des ménages logés ont des ressources inférieures aux plafonds réglementaires, les dépassements sont de faible ampleur. En outre, la proportion de ménages à faibles ressources s'accroît régulièrement : 45 % des ménages logés, 55 % des emménagés récents ont des ressources inférieures au plafond d'accès aux logements financés avec un prêt locatif aidé très social (PLATS).

Depuis 1990, le rythme de réhabilitation du parc d'HLM est élevé : 7 750 logements par an. Ainsi, l'essentiel des logements situés dans les sites prioritaires du contrat de ville a fait l'objet de travaux. Aujourd'hui, l'enjeu de la réhabilitation réside principalement dans les autres sites.

L'action menée depuis de nombreuses années dans les quartiers d'habitat social défavorisé fait apparaître trois types d'évolution :

- un accroissement rapide de la vacance, malgré l'ampleur des actions engagées (Vaulx en Velin et Vénissieux) : ceci traduit un lourd déficit d'image, qui nécessite que des efforts importants soient maintenus dans une approche renouvelée ;

- l'apparition de phénomènes ponctuels de vacance dans une partie des quartiers en zone urbaine sensible (ZUS), où l'action doit être poursuivie tant sur le plan des projets urbains que de la gestion de proximité, en faveur de la consolidation du lien social ;

- un regain d'attrait dans certains quartiers en ZUS, grâce à l'action globale qui y a été menée.

Rechercher les équilibres de vie dans les immeubles, les quartiers

Les observatoires locaux de la demande de logement social sont aujourd'hui en action dans vingt communes ou arrondissements de Lyon, représentant les deux tiers de la population et les trois-quarts du parc social de la Communauté urbaine. Les observatoires des mouvements de population fonctionnent dans sept quartiers d'habitat social, couvrant 61 % du parc d'HLM de ces communes (Bron, Décines Charpieu, Lyon 9^e, Rillieux la Pape, Saint Fons, Vaulx en Velin, Vénissieux).

Grâce à ces outils, placés sous l'autorité des maires, la connaissance de la demande de logement et du fonctionnement des immeubles peut être partagée entre les différents partenaires. De là, des objectifs locaux en matière d'habitat peuvent être définis en commun et diverses actions menées avec une meilleure efficacité. Par exemple :

- la programmation des logements sociaux,
- l'orientation des attributions de logements sociaux,

- les OPAH (repérage des immeubles dégradés, recherche de candidats au logement),
- le relogement d'urgence,
- la lutte contre la vacance dans le parc d'HLM,
- l'analyse de l'impact des réhabilitations du logement social...

Les perspectives

Rendre la production plus conforme aux besoins

En matière de logement social, le rééquilibrage à travers la production nouvelle doit se poursuivre dans le centre et l'ouest de l'agglomération : c'est là que la distorsion entre la demande et l'offre est le plus marquée. Cette offre doit être diversifiée, pour permettre à toutes les catégories de population d'y avoir accès dans de bonnes conditions, en utilisant toutes les possibilités offertes par les nouvelles règles de financement de l'Etat. Elle doit être bien insérée dans les quartiers, afin de limiter les éventuels problèmes de voisinage et de pouvoir les gérer.

Afin de faciliter ce développement dans le sens des orientations ci-dessus, la Communauté urbaine pourrait s'engager dans une recherche foncière, permettant de proposer aux organismes d'HLM des opportunités conformes à nos objectifs. Les communes concernées pourraient également être incitées, lorsqu'elles se proposent de céder des éléments de leur patrimoine, à en orienter une partie vers le logement social. Une expérimentation pourrait être engagée dès l'automne 1998 dans quelques communes.

Ces orientations conduisent à maintenir, voire renforcer la participation financière au logement social de la Communauté urbaine et des communes.

D'une façon plus générale, les logements produits doivent pouvoir être proposés à des coûts qui soient mieux en rapport avec les moyens financiers des clients, qu'ils relèvent du logement social ou de la gamme intermédiaire, en locatif ou en accession. C'est la raison pour laquelle ont été engagées des expérimentations en matière de logement abordable ou d'utilisation des énergies renouvelables et de l'architecture bioclimatique. En fonction des résultats obtenus, ces modes de travail pourront être progressivement généralisés.

Enfin, le besoin de maîtriser l'étalement urbain et d'offrir aux habitants de l'agglomération un habitat conforme à leurs désirs incite à promouvoir des formes architecturales intermédiaires entre le collectif et l'individuel pur. Cette recherche doit être poursuivie largement, notamment dans les projets urbains menés sous la responsabilité de la Communauté urbaine. Elle s'inscrit dans la révision du POS.

Requalifier le parc privé et maintenir sa fonction sociale

Pour l'essentiel, l'inconfort restant à résorber se situe au centre de l'agglomération, de façon assez diffuse dans le parc immobilier ou dans les immeubles très difficiles à traiter, en particulier ceux qui sont insalubres ou qui génèrent le saturnisme. En outre, la conjonction d'un grand nombre de ménages mal logés dans le parc privé au centre et d'une vacance assez importante dans ce parc implique de maintenir l'effort en faveur de la réhabilitation du parc privé accompagnée d'une maîtrise des loyers. Cette situation conduit à poursuivre activement nos interventions et à faire évoluer nos méthodes, mettant plus fortement l'accent sur :

- le maintien d'un rythme soutenu pour les OPAH,
- la lutte contre le saturnisme,
- l'incitation à la remise sur le marché des logements vacants,
- la poursuite d'une aide au conventionnement,
- une articulation renforcée entre l'aide aux travaux sur le bâti et les actions de requalification urbaine des centres, élément décisif pour l'engagement des propriétaires dans l'entretien de leur patrimoine.

Mais c'est probablement le parc des copropriétés récentes qui générera dans les années à venir les principales sources de préoccupation, alors qu'ils constituent potentiellement un lieu d'accueil important pour les ménages en recherche de logement. La question qui se pose est la suivante : comment faire jouer à ce parc, dans de bonnes conditions, un rôle d'accession sociale à la propriété ou de logement locatif intermédiaire ou social ? Une stratégie globale d'intervention des collectivités publiques dans ce type de parc vous sera prochainement présentée, qui pourrait s'articuler autour des objectifs suivants :

- dynamiser le fonctionnement privé des copropriétés,
- améliorer l'attractivité,
- renforcer le lien social.

D'une façon plus générale, la diminution du parc privé à faible loyer et la persistance d'un grand nombre de ménages en difficulté qui y sont logés incitent à s'interroger sur sa fonction sociale. La mise en place d'une agence locative à vocation sociale, destinée à faciliter l'accès au logement privé de ménages modestes, dans le cadre d'un protocole, signé récemment par la confédération des administrateurs de biens et les associations regroupées au sein de l'association collective pour l'accès au logement (ACAL), contribue à atteindre cet objectif.

Requalifier le parc d'HLM

La réhabilitation

L'enjeu majeur du parc d'HLM dans son ensemble tient dans deux propositions contradictoires : poursuivre l'accueil des ménages demandeurs de logement, notamment les plus défavorisés d'entre eux et permettre aux locataires de vivre dans la tranquillité et la sécurité.

Cette double exigence implique une bonne qualité de l'offre de logement : la remise à niveau du parc d'HLM des années 1960-1970 situé en dehors des sites sensibles devient une priorité, rendue plus facile à réaliser par les récentes décisions de l'Etat en matière de financement de l'entretien et de la réhabilitation.

La lutte contre la vacance dans les quartiers sociaux en difficulté

Dans les secteurs les plus en difficulté, il est proposé de mettre en place des plans d'ensemble de lutte contre la vacance, qui comprennent :

- une gestion de proximité renforcée,
- des plans de patrimoine qui conjuguent réhabilitation, restructuration, démolition (avec relogement dans la commune ou ailleurs en fonction du désir des habitants) et, le cas échéant, reconstruction,
- la poursuite des projets urbains.

L'enjeu principal de ces plans d'ensemble est, dans des petits territoires situés à l'intérieur des quartiers du contrat de ville, de coordonner fortement l'action de l'ensemble des acteurs publics, en matière de logement, de sécurité, d'enseignement, d'action sociale et culturelle. Dans un premier temps, une dizaine de quartiers, regroupant 8000 logements, pourrait faire l'objet de tels plans d'ensemble. Dans ce cadre, la Communauté urbaine pourrait participer à des actions de médiation.

Les trois organismes d'HLM communautaires

Les trois organismes d'HLM communautaires constituent les outils privilégiés de mise en oeuvre de la politique de la Communauté urbaine en matière d'habitat. Des contrats de plan pluriannuels sont en cours de formalisation avec chacun d'entre eux, afin de calibrer dans la durée la participation de la Communauté urbaine à leur action.

Cette participation correspond à une aide en faveur du développement d'une offre nouvelle, de la réhabilitation du parc existant ou de l'action dans les sites sensibles (où se concentrent les deux tiers de leur patrimoine), leur exploitation courante ne permettant pas de dégager les ressources propres suffisantes. En effet, 65 % de leur parc se situent dans les périmètres sensibles.

Rechercher les équilibres de vie dans les immeubles, les quartiers

Le double objectif assigné au parc d'HLM, énoncé au début du paragraphe précédent, implique également une gestion locative très performante, qui soit en mesure d'apporter un service de qualité aux locataires, de relouer les appartements avec un dispositif commercial dynamique et de composer des ensembles de peuplement équilibré.

De ce point de vue, en raison de la précarisation de fractions croissantes de la population, une préparation partenariale des attributions permet de mieux atteindre ces objectifs contradictoires. Les observatoires de la demande de logement social et des mouvements de population constituent pour ce faire

un cadre intéressant, puisqu'ils réunissent l'ensemble des partenaires concernés autour de la connaissance de la demande et du patrimoine.

Il convient donc de maintenir ces dispositifs, qui seront développés dans toutes les communes concernées par les zones urbaines sensibles.

Instruments d'une politique globale

La conférence d'agglomération de l'habitat

Coprésidée par monsieur le préfet du Rhône et monsieur le président de la Communauté urbaine, la conférence d'agglomération de l'habitat est une instance informelle destinée à élaborer des orientations communes au plan de l'agglomération. Installée le 10 mars 1998, elle constitue un lieu de cohérence et d'impulsion pour les conférences communales du logement.

Cinq sujets seront prioritairement abordés dans le cadre de groupes de travail :

- la production de nouveaux logements sociaux,
- la lutte contre la vacance dans les quartiers sensibles,
- le relogement des familles difficiles,
- les copropriétés dégradées,
- le parc privé.

Les conférences communales du logement

Mises en place à l'initiative des communes, s'appuyant sur les observatoires de la demande et des mouvements de la population, elles sont le lieu de définition d'une application localisée de la politique d'agglomération de l'habitat.

Conclusion

"Un toit pour tous partout", tel est l'horizon fixé par le plan de mandat à l'action en matière d'habitat. La situation du logement, en particulier du logement social, reflète les évolutions socio-économiques récentes. Pour se rapprocher de cet objectif ambitieux, une politique globale est nécessaire, couvrant l'ensemble des segments du logement et l'ensemble du territoire de la Communauté urbaine, articulée étroitement avec la politique de la ville et, plus généralement, les actions du développement urbain. Ce qui implique qu'elle soit définie et mise en oeuvre en concertation étroite avec les communes, l'Etat et les principaux acteurs du logement.

Cette présentation du bilan du PLH et des perspectives en matière d'habitat a pour ambition de contribuer à cette démarche. Dans les mois qui viennent, les diverses actions de ce programme seront soumises à votre appréciation, au fur et à mesure de leur élaboration. Une contractualisation pourrait être recherchée avec l'Etat, en application des dispositions de la loi d'orientation pour la Ville (LOV) du 13 juillet 1991 ;

B - Propose de l'autoriser à communiquer ces orientations à monsieur le préfet du Rhône et à engager les discussions préalables dans la perspective d'une telle contractualisation ;

Vu le présent dossier

Vu sa délibération en date du 20 novembre 1995 ;

Vu la loi d'orientation pour la ville (LOV) en date du 13 juillet 1991 ;

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

DELIBERE

1° - Communique ces orientations à monsieur le préfet du Rhône.

2° - Engage les discussions préalables dans la perspective d'une telle contractualisation.

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