

Séance publique du 13 décembre 2004

Délibération n° 2004-2315

commission principale : déplacements et urbanisme

objet : **Rapport d'orientation - Bilan et stratégie d'intervention dans l'habitat privé ancien**

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

Le Conseil,

Vu le rapport du 24 novembre 2004, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Le présent rapport propose une nouvelle stratégie d'intervention en faveur de la requalification de l'habitat privé ancien dans l'agglomération.

En effet, l'objectif essentiel du programme local de l'habitat (PLH) de maintien et de développement de la fonction sociale de ce parc s'est avéré de plus en plus difficile à atteindre. Il reposait sur la mise en œuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) et cet outil s'est révélé moins efficace à partir du milieu des années 1990. D'une part, la diminution de l'inconfort lourd et la baisse de la vacance ont limité les opérations de réhabilitation complète d'immeubles et rendu les aides financières à la production de loyers encadrés moins incitatives. D'autre part, la tension du marché locatif accentuait l'écart entre les loyers libres et les loyers conventionnés, rendant ces derniers très peu compétitifs.

Néanmoins, les Opah ont permis des avancées significatives. En volume de travaux et en nombre de logements subventionnés, les résultats sont généralement atteints, voire dépassés. En termes qualitatifs, les opérations lancées ont intégré progressivement des orientations nouvelles et ont permis de dégager de nouvelles perspectives d'intervention comme la lutte contre la vacance, l'aide à la création de grands logements ou les diagnostics thermiques.

Devant les résultats en demi-teinte des Opah et au regard des évolutions du parc ancien, il est nécessaire pour la Communauté urbaine de renouveler ses pratiques afin de prendre en compte la diversité croissante des situations rencontrées et des enjeux émergents sur le territoire de l'agglomération. Il s'agit de définir des objectifs prioritaires, de cibler l'action et de recentrer les moyens pour rendre l'intervention plus lisible. Ce constat est partagé par nos partenaires : l'Etat à travers la direction départementale de l'équipement (DDE), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah), les principales communes de l'agglomération, dont les villes de Lyon et Villeurbanne et les opérateurs professionnels.

Les montants budgétaires annuels qui seraient affectés par la Communauté urbaine à l'intervention dans l'habitat privé ancien varient entre 3,5 et 4,2 M€ (en charge brute et en crédits de paiement), entre 2005 et 2007.

Les nouveaux enjeux pour une nouvelle intervention

Un travail de réflexion initié dans le cadre partenarial de la Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH) a conduit à identifier les enjeux suivants :

- la difficulté du parc privé à assurer une fonction sociale, à cause de la diminution du parc social de fait cumulée avec une faible production de logements à loyers encadrés,

- la dégradation de certains immeubles sensibles au niveau du bâti, de l'occupation et du fonctionnement, non traités dans le cadre d'une ou plusieurs Opah,
- la difficulté à faire coïncider les Opah et la réalisation de projets urbains, alors que ces derniers ont un effet dynamisant sur les Opah,
- l'existence de nombreux acteurs œuvrant dans le champ de l'habitat privé et la difficulté à articuler leurs initiatives,
- le mal-confort qui concerne aussi bien l'obsolescence des logements construits massivement dans les années 1960 et 1970, que les logements plus anciens dont les premières réhabilitations nécessitent des reprises,
- les cités ouvrières qui constituent un patrimoine intéressant mais qui semblent en voie de fragilisation et en perte de cohérence et d'unité,
- la valorisation du patrimoine architectural notamment dans le site historique de Lyon classé au patrimoine de l'humanité par l'Unesco en 1999,
- la maîtrise des charges d'énergie dans l'objectif de baisser le budget des ménages consacré au logement et de réduire l'émission des gaz à effet de serre,
- divers aspects techniques qui contribuent à offrir un habitat de qualité comme la lutte contre le bruit ou l'amélioration du cadre de vie liée à la création de locaux communs.

Par ailleurs, il est important de noter que des enjeux territoriaux sont identifiés, mais dans des secteurs trop restreints pour permettre la programmation d'une Opah qui demande un objectif quantitatif minimal d'environ 300 logements.

Les trois orientations possibles

On peut classer les actions de requalification de l'habitat ancien en trois axes :

a) - l'orientation patrimoniale :

Cette première orientation vise à maintenir dans le marché les logements locatifs ou occupés par leur propriétaire : la cible d'intervention très large privilégie les remises aux normes, mais également l'adaptation du confort des logements et les finitions (peintures intérieures, papiers peints notamment). Pourrait également être prise en compte l'amélioration des parties communes (façades, toitures et des actions de valorisation du patrimoine architectural), pour des travaux subventionnés ou non par l'Anah.

De manière théorique, tous les propriétaires privés de logements de plus de 15 ans pourraient bénéficier de l'action -hormis en ce qui concerne l'action de valorisation du patrimoine architectural- pour des travaux engagés dans les parties privatives ou communes. On peut évaluer le nombre de résidences principales privées occupées par leur propriétaire ou par des locataires entre 300 000 et 350 000.

Ce type d'intervention aurait l'avantage d'élever le niveau de confort d'un parc intermédiaire présentant quelques défauts de confort ou risquant de devenir obsolète et de requalifier l'espace urbain.

Les inconvénients principaux seraient l'éparpillement des logements et immeubles à traiter et la difficulté à rendre l'action lisible, le saupoudrage des subventions ou l'explosion des moyens budgétaires et le risque d'attribuer des aides financières d'opportunité. La quasi totalité des logements locatifs subventionnés serait à loyer libre ; la cible du conventionnement ne serait pas prioritaire et atteindrait des résultats quasiment nuls ;

b) - l'orientation sociale :

Les objectifs principaux de cette orientation consistent à traiter des situations sociales problématiques liées au logement et de maintenir une offre de logements privés à loyers encadrés. Les opérations ne seraient engagées que sur ce segment du parc qui, en réalité, est principalement composé d'immeubles inconfortables, insalubres ou indignes.

Une intervention de ce type permet de centrer l'action sur des situations peu nombreuses, de remettre sur le marché des logements qui n'offrent plus des conditions d'habitat acceptables, de répondre à des urgences sociales ou sanitaires et de développer l'offre de logements sociaux de statut privé.

En revanche, la difficulté de travailler sur des situations lourdes engendrerait des coûts d'animation importants. De plus, la réussite d'une action de ce type nécessite une convergence de savoir-faire divers difficiles à coordonner ; il s'agit par exemple de proposer des solutions de sortie de l'insalubrité, de relogement ou de mettre en place les moyens pour solvabiliser les propriétaires impécunieux ou les associations relais ;

c) - l'orientation environnementale :

Les actions à caractère environnemental visent à maîtriser les charges, principalement de chauffage, à réduire l'émission des gaz à effet de serre et à lutter contre le bruit ;

d) - les trois orientations complémentaires :

Ces trois grandes catégories d'objectifs se recouvrent en partie et sont complémentaires ; elles sont toutes les trois pertinentes. Mais pour donner du sens à l'intervention dans l'habitat privé ancien, rendre lisible l'action publique et optimiser l'allocation de la ressource publique, il est proposé de définir les priorités.

Le choix de l'un ou l'autre de ces axes déterminera les cibles d'intervention, et donc très concrètement la liste des immeubles ou des situations à traiter. Les actions à mettre en œuvre pour répondre à l'objectif prioritaire, les compétences à mobiliser et les moyens financiers seront très différents. Remarquons toutefois que chaque intervention sera globale et que les trois axes (social, patrimonial et environnemental) pourront être satisfaits. C'est la nature des immeubles traités et les territoires d'action qui différencieront.

Un nouveau mode opératoire

a) - des outils renouvelés :

A la fin de 2002, l'Etat a renouvelé ses outils d'intervention en proposant :

- des Opah classiques, si elles sont articulées avec des projets d'aménagement d'un quartier ou de développement d'ensemble d'un territoire,
- des Opah renouvellement urbain (Opah RU) pour traiter des situations urbaines et sociales difficiles qui nécessitent une conjugaison de procédures coercitives et incitatives,
- des programmes d'intérêt général (PIG) pour des thématiques sociales ou techniques, à une échelle large et non liées à un projet territorial, dont l'animation peut être confiée sous forme de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous).

Les principales innovations concernent la durée (cinq ans maximum pour les Opah, non limitée pour les PIG), la majoration des financements de l'Etat sur les études préalables et l'animation des Opah RU, la mise en œuvre des PIG par arrêté préfectoral. De plus, l'Etat renforce ses exigences sur la qualité des diagnostics et études préalables et sur le contenu des conventions ;

b) - une animation adaptée :

Le rôle de l'animateur sera différencié en fonction des objectifs recherchés. Si l'intervention patrimoniale est privilégiée, il aura un rôle de généraliste sensiblement identique à celui qu'il a tenu dans les dernières opérations menées. S'il est amené à travailler sur des situations délicates, le mode d'animation sera de type Mous et l'animateur devra développer de nouveaux savoir-faire afin de mobiliser et de faire vivre des partenariats *ad'hoc*.

c) - les aides financières :

Dans les dernières Opah, le mode de calcul des subventions a été profondément modifié pour les propriétaires bailleurs : les collectivités locales complètent les aides de l'Anah de manière à atteindre un taux réel de subvention allant de 20 à 85 % du montant de la dépense subventionnable selon le type de loyer pratiqué.

Pour les propriétaires occupants modestes, les aides accordées varient selon le niveau de ressources, calé sur le plafond d'octroi des prêts à l'accession sociale.

Il est proposé de conserver ce mode de financement optimal des opérations. Il offre l'avantage de faciliter la communication avec les propriétaires et de proposer des dispositifs équitables dans l'agglomération.

Les opérations envisageables au regard des enjeux identifiés

a) - pour répondre à des objectifs sociaux :

Une intervention à caractère social favoriserait deux types d'opérations :

- produire des logements à loyers encadrés sans limite de territoire ni dans le temps, pour permettre à tout propriétaire intéressé de mener à bien de telles opérations,
- lancer des actions de lutte contre l'inconfort, l'insalubrité et le saturnisme concernant notamment des immeubles sensibles, identifiés par les partenaires locaux.

A cette fin, pourraient être programmés :

- un PIG maîtrise des loyers pour développer une offre de logements locatifs privés à vocation sociale dans toute l'agglomération. L'animation ne serait pas confiée à un opérateur, mais le montage des dossiers pourrait être rémunéré,
- une adaptation de la Mous saturnisme pour prendre en compte, outre les risques sanitaires (insalubrité, plomb), ceux de péril et d'indécence, et pour solvabiliser les propriétaires modestes,
- des PIG immeubles sensibles pour agir sur les points durs, c'est-à-dire les immeubles que les Opah successives n'ont pas permis de traiter,
- une action de soutien aux associations qui tentent de capter des logements privés à des fins sociales ;

b) - pour répondre à des objectifs patrimoniaux :

Une intervention à caractère patrimonial conduirait à définir des périmètres opérationnels pour traiter le mal-confort des logements, valoriser le patrimoine architectural, maintenir ces logements dans le marché et solvabiliser les propriétaires occupants aux revenus intermédiaires.

Les opérations à lancer pourraient être les suivantes :

- des Opah classiques pour agir dans des secteurs centraux qui concentrent un habitat inconfortable et qui font l'objet de projets de développement,
- une Opah aménagements urbains pour favoriser des actions de requalification de l'habitat autour d'opérations d'aménagements urbains,
- un PIG cités ouvrières pour engager une action de réhabilitation de certaines cités ouvrières,
- un PIG valorisation du patrimoine architectural pour requalifier le patrimoine du site historique du Vieux Lyon inscrit au patrimoine mondial et d'éléments architecturaux spécifiques à certains secteurs,
- un PIG de lutte contre le bruit pour réduire les nuisances phoniques de secteurs exposés,
- un PIG amélioration du cadre de vie pour ravalier les façades, améliorer les vitrines, curer les îlots, aménager des locaux communs, etc. ;

c) - pour répondre à des objectifs environnementaux :

Une intervention visant à atteindre des objectifs environnementaux viserait à promouvoir des actions à caractère environnemental en maîtrisant les charges d'énergie et en adaptant le confort des logements dans l'objectif de réduire l'émission de gaz à effet de serre, à aménager des locaux communs dans l'objectif de trier les déchets ou d'offrir des locaux pour les modes de déplacements doux. Il est proposé que cet aspect soit traité dans les immeubles qui le seront dans le cadre de la stratégie retenue.

Le cadrage budgétaire

Le volume des moyens financiers à mobiliser pour ces actions dépend en réalité du rythme qui sera choisi pour engager ces nouvelles opérations, des marges de manœuvre budgétaires et des moyens humains disponibles. Compte tenu des orientations budgétaires fixées (stabilité globale des dépenses), de l'effort supplémentaire important sollicité pour le développement du logement social et des actions déjà engagées en matière d'intervention sur le parc privé ancien et récent, il est proposé de conserver pour l'ensemble des actions sur le parc privé une stabilité des crédits, entre 3,5 et 4,2 M€ par an (cf annexe 2), ce qui dégage pour les actions nouvelles une marge de l'ordre de 750 000 € en 2005, 1 200 000 € en 2006 et 1 550 000 € en 2007.

Le choix d'un axe stratégique

Ayant exposé les objectifs et moyens susceptibles d'être mobilisés, il est ici proposé d'effectuer un choix entre les deux orientations stratégiques indiquées ci-dessus : visée sociale ou patrimoniale.

Indiquons que, pendant l'élaboration de cette proposition, les membres de la Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH) se sont prononcés en faveur de l'orientation sociale. Toutefois, il est apparu intéressant de compléter cette orientation sociale prioritaire par quelques actions relevant de la valorisation du patrimoine architectural, principalement dans le périmètre Unesco.

La proposition de programmation d'une intervention pour 2005-2007

La proposition de programmation des actions pour 2005 a été construite à partir de l'avis prononcé par la CAH. Le scénario d'intervention présenté ci-dessous propose des opérations nouvelles et/ou innovantes et d'autres s'inscrivant dans la continuité d'actions qui se terminent. Certaines opérations étaient programmées en 2004 et sont reportées pour un démarrage en 2005.

La proposition de programmation est limitée par le coût des opérations engagées avant 2005 ainsi que par les opérations lancées et prévues en copropriétés récentes (cf. annexe 1), qui représentent un poids financier très lourd (environ 2 600 k€ par an).

Les montants s'entendent en charge brute pour la Communauté urbaine, en crédits d'engagement pour les rémunérations et en crédits de paiement pour les subventions (dans le cadre de la programmation pluriannuelle de fonctionnement).

Opérations	2005 (en k€)	2006 (en k€)	2007 (en k€)	Sites opérationnels
Opah RU*	105	160	205	Oullins
PIG immeubles sensibles* (5 ans)	128	178	203	dans le prolongement d'une Opah lyonnaise
PIG immeubles sensibles* (5 ans)	128	178	203	dans le prolongement d'une Opah lyonnaise
PIG immeubles sensibles (5 ans)	128	178	203	dans le prolongement d'une Opah villeurbannaise
adaptation Mous saturnisme (3 ans)	90	92	106	dans la continuité de l'opération expérimentale menée depuis 1995
action de valorisation du patrimoine	38	38	38	dans le site historique du Vieux Lyon
PIG maîtrise des loyers (5 ans)	86	120	137	intervention nouvelle
PIG Cité ouvrière*	51	60	82	Cité Berliet
captation (3 ans)		60	80	maintien du soutien aux associations lancé en 2003
Opah aménagements urbains (5 ans)		120	113	intervention nouvelle étude en 2006

PIG environnemental		50	95	intervention nouvelle
PIG immeubles sensibles (5 ans)			105	secteur à déterminer
total	754	1 184	1 475	

* Opérations décalées de 2004 à 2005

- Actions de valorisation du patrimoine architectural

Des actions de ce type ont déjà été mises en œuvre de manière expérimentale dans plusieurs Opah. Elles consistent à mettre en état et à préserver des éléments architecturaux remarquables d'un quartier, ou à compenser les surcoûts de travaux liés à des prescriptions architecturales. Une intervention de trois ans pourrait être engagée dans le site historique du Vieux Lyon sous la maîtrise d'ouvrage de la ville de Lyon, en partenariat avec la Communauté urbaine.

Il est proposé que la Communauté urbaine intervienne en complétant les aides financières attribuées aux propriétaires à hauteur de 50 %. L'incidence budgétaire pour la Communauté urbaine serait de 37,5 k€.

Circuit décisionnel : ce projet a fait l'objet d'un avis favorable du pôle urbanisme le 17 mai 2004 et du Bureau restreint le 11 octobre 2004 ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission déplacements et urbanisme ;

DELIBERE

1° - Accepte la proposition de privilégier à l'avenir des opérations à objectifs sociaux.

2° - Valide la programmation 2005, qui sera proposée à l'Etat et aux Communes.

3° - Approuve la participation de la Communauté urbaine à l'action de valorisation du patrimoine architectural, mise en œuvre par la ville de Lyon, sur le site historique du Vieux Lyon.

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