



RÉSEAU TECHNIQUE RÉGIONAL PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

LA LETTRE DU RESEAU - MARS 2007

JOURNÉE D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES 5 OCTOBRE 2006 À LA SEYNE-SUR-MER

«HABITAT INDIGNE ET RENOUVELLEMENT URBAIN»

Le texte présenté ici n'a pas vocation à constituer les actes de la journée du 5 octobre, 2006 mais plutôt à mettre en perspective les principaux questionnements qui ont pu apparaître autour de la rencontre de deux réalités que sont l'habitat indigne et le renouvellement urbain.

Le décor est une ancienne salle de cinéma à La Seyne-sur-Mer dans le Var. Le sujet placé sous les lumières des projecteurs est l'habitat indigne. L'action principale est l'analyse de la relation qui se joue quand la lutte contre l'habitat indigne rencontre les grandes figures du renouvellement urbain.

Les habitants sont-ils au premier plan en véritables acteurs ou, simples figurants, s'effacent-ils pour laisser les réalisateurs d'opérations urbaines occuper le plein écran ?

Le rôle principal est tenu par le renouvellement urbain du parc de logements privés anciens, placé au centre des principaux questionnements de la journée seynoise du 5 octobre 2006 consacré à l'habitat indigne.

L'habitat indigne se rencontrerait essentiellement au centre de la ville ancienne alors que le mal vivre du parc locatif social, prendrait essentiellement sa source hors

du logement, dans les espaces périphériques en manque de vie commune et collective. Ce constat mérite un débat plus large, même si la convivialité paraît plus présente en centre ancien et peut expliquer qu'il est souvent plus facile d'y remettre de «l'urbanité» que dans les quartiers périphériques.

Mais de quelle «souffrance psycho-sociale» parle-t-on alors lorsque l'on évoque les habitants des centres anciens dévalorisés ? Et quels sont les moyens d'action et les bons outils pour que les centres anciens redeviennent le lieu de la déambulation et du lien social à l'échelle de l'ensemble de la ville et que les habitants retrouvent une plus grande qualité de vie ?

Parmi les modes d'intervention, quel écart peut-il exister entre les approches les plus fines qui partent de l'habitant, et les modes opératoires plus urbains qui ont principalement pour objectif de transformer la ville ?

L'objet de la journée a été d'explorer les points de convergence ou au contraire d'opposition qui peuvent exister dans la relation qui se noue entre habitat indigne et renouvellement urbain.

De gauche à droite : Jacques Magny, CDC - Pierre Dartout, Préfet du Var - Nancy Bouché, Présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne - Arthur Paecht, Maire de La Seyne-sur-Mer - Joël Chatain, Directeur départemental de l'Équipement du Var - Florence Veran, ADIL du Var - Yves Chedorge, Délégué interrégional de l'ANAH



■ QU'APPELLE-T-ON HABITAT INDIGNE ?

La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine. C'est un concept plus politique que juridique, bien qu'il soit entré dans la loi. Cette notion recouvre les logements, immeubles et locaux insalubres, locaux où le plomb est accessible (saturnisme), immeubles menaçant ruine, hôtels meublés dangereux, habitats précaires, et dont la suppression ou la réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets.

L'habitat indigne ne recouvre ni les logements inconfortables, c'est-à-dire ne disposant pas à la fois d'une salle d'eau, de toilettes intérieures, et d'un chauffage central, ni les logements vétustes - notion qui renvoie à l'entretien - ni les logements non décents au sens de la loi SRU et de son décret d'application du 30 janvier 2001.

Il faut, en effet, bien distinguer les différents modes d'action publique pour lutter contre l'habitat dégradé (au sens le plus général de ce terme).

Quatre modes opératoires différents intéressent l'amélioration de cet habitat privé vétuste, qui concourent à des objectifs communs, mais qui doivent être distingués, car les bases et les effets juridiques, les processus de déclenchement et les modes opératoires sont spécifiques et ne doivent pas être confondus (extraits du site Internet) :

- le premier est celui de la loi - code civil, lois bailleur/locataire - cela concerne notamment la décence,

- le second recouvre les moyens de police administrative - cela concerne «l'indigne»,

- le troisième est celui des financements et des actions incitatives, le quatrième relève du mécanisme des opérations d'aménagement foncier - cela concerne les opérations lourdes de restructuration / ou de restauration immobilière.

In Site du Pôle national de LHI : www.logement.fr



■ QU'EST-CE QUE LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

C'est le Comité Interministériel à la Ville (CIV) du 14 décembre 1999 qui a introduit la notion de renouvellement urbain en lançant un programme qui comprend 50 Grands projets de ville (GPV) et 40 Opérations de renouvellement urbain (ORU). Un second CIV, en octobre 2001, ajoute 30 nouvelles ORU à ce programme. Ces opérations qui s'inscrivent dans les contrats de ville 2000-2006 prennent le relais des Grands projets urbains (GPU) en y apportant la dimension sociale. Les projets doivent intégrer toutes les composantes de la vie quotidienne des habitants : emploi, éducation, santé, droit, etc. et non plus se contenter d'intervenir sur le bâti.

La loi du 14 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains fait entrer la notion dans le droit. Le renouvellement urbain désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans les quartiers en crise, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville. Ces interventions empruntent plusieurs voies et vont de la restructuration des immeubles de logements, à l'amélioration de la desserte des transports, la création de nouveaux services publics, à l'implantation d'entreprises et l'accompagnement social des habitants. Car en réalité, s'il s'agit bien de changer la ville, de la renouveler, de modifier fondamentalement et durablement la physionomie des quartiers en difficulté, c'est pour changer la vie des habitants. Comme l'indiquait Olivier Brochard, chargé de mission à la DIV, «On ne peut pas dissocier l'urbain du social. L'idée est de mettre le projet urbain au service du projet social».

Devant la diversité des situations, la taille des sites étant aussi très variable, les réponses aux problèmes qui se posent ne sont, évidemment, pas les mêmes. Entrent dans le champ du renouvellement urbain, la réhabilitation et la restructuration immobilière ou les changements d'usage dans une optique urbaine, mais aussi des opérations plus lourdes telles les démolitions et reconstructions.

In Site I-Ville : www.ville.gouv.fr

Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine

Le concept de renouvellement urbain en 1999, a été relayé par le concept de rénovation urbaine dans la loi Borloo d'août 2003, conçu pour intervenir sur les grands ensembles de logements sociaux, parfois les grandes copropriétés périphériques, considérés comme rassemblant le mal-être urbain. Cependant, on le verra, les quartiers anciens d'habitat privé, dans certaines conditions pourront bénéficier de ce programme.



LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : UNE DÉMARCHE POUR L'OCCUPANT EN PLACE

■ La « non décence » du logement, un début de prise en compte par l'action publique ?

La non décence constatée d'un logement peut être l'antichambre de l'insalubrité. Cependant, la dénomination «habitat indigne» ne recouvre pas les logements non décents. Le décret du 31 janvier 2002 a défini les conditions minimales à remplir pour qu'un logement soit décent. L'appréciation de la non décence relève du code civil, des rapports bailleurs/locataires et du contrat de bail. Elle se situe essentiellement dans le champ privé, sous le contrôle du juge d'instance. En effet, seul le locataire peut agir et les autorités publiques n'ont aucun moyen d'intervenir pour imposer la décence. Toutefois, dans la mesure où le bénéfice de l'allocation logement est lié à la décence du logement loué, un certain contrôle public peut s'exercer via le rôle des CAF et des MSA.

Le traitement de la non décence s'effectue donc au cas par cas. Cette situation externe au champ de l'action publique, mais pas au champ social, pose la question générale de la volonté institutionnelle d'agir dans le domaine de la prévention, en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Si les financements de l'ANAH doivent aboutir à la décence du logement réhabilité, ces financements ne sont pas, par exemple, mobilisables pour le traitement isolé de la non décence. Cependant, les cloisons ne sont pas étanches entre habitat indigne et habitat non décent. Ainsi depuis la loi ENL, un volet «habitat indigne» devra être identifié dans les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD, qui sera accompagné d'un observatoire nominatif qui intégrera aussi les logements repérés comme non décents par les CAF et MSA.

En parallèle, les litiges concernant la décence entrent désormais dans le champ de compétence des commissions départementales de conciliation, constituant un «premier niveau» possible avant la saisine du juge.

Enfin, l'ordonnance du 15 décembre 2005 donne la possibilité d'inclure les équipements nécessaires à la «mise en décence» au titre des travaux généraux de sortie d'insalubrité.

Pouvoir intégrer le traitement de la non décence dans l'action publique peut permettre de repérer et prévenir des désordres plus graves.

■ L'objectif premier de la lutte contre l'habitat indigne est l'amélioration des conditions d'habitat des occupants en place

La lutte contre l'habitat indigne est une démarche qui place l'habitant au centre du projet. Elle vise en effet, de façon prioritaire et sur la base de repérages, de signalements et autres diagnostics techniques, juridiques et sociaux, le maintien sur place d'habitants pour lesquels sont mis en œuvre, au besoin, un accompagnement et un suivi social.

Les partenaires de la démarche ne sont pas uniquement des opérateurs techniques mais aussi, par exemple, l'ADIL, une MOUS, la CAF, les services de l'Etat (DDASS, DDE...), les SCHS, les élus, les opérateurs sociaux, juristes, voire les habitants eux-mêmes. Les objectifs recherchés sont bien l'amélioration des conditions de vie des habitants, la mise en sécurité des logements et le maintien dans les lieux, chaque fois que cela est possible. En la matière, rien n'est fait sans l'habitant qui peut même être placé au cœur de la démarche (exemple des chantiers d'auto-réhabilitation encadrés par les Compagnons Bâisseurs).

La signature de protocoles d'accord relatifs à la lutte contre l'habitat indigne, comme à la Seyne-sur-Mer (cf. encadré) est l'archétype de cette démarche.

Le Var en pointe

Reputé pour son cadre de vie et son littoral luxueux, le Var est aussi un département où le taux d'insalubrité de l'habitat est un des plus importants de France. Pour y remédier, il a été élu département pilote en 2001 avec, à la clé, la signature de cinq protocoles de lutte contre l'habitat indigne (sur 25 signés en France) dont le dernier en date, celui de La Seyne-sur-Mer.

Extrait de L'urbain n°173 - 10 novembre 2006 - page 11

Dans une acception préventive de la lutte contre l'habitat indigne, les PLH et les PDALPD doivent désormais, depuis la loi ENL du 13 juillet 2006 et sa circulaire du 11 septembre, comporter des volets «habitat indigne», avec une exigence principale de repérage et de définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs de résorption. Dans ce cadre, la lutte contre l'habitat indigne s'appuie sur des financements publics (ANAH et collectivités), des outils contractuels (OPAH, PIG) et des protocoles ou conventions spécifiques, entre l'Etat, l'ANAH et les collectivités territoriales, permettant de définir des plans d'action.

Dans sa version coercitive, l'action publique permet de contraindre les propriétaires à faire des travaux, à reloger leurs occupants, voire à se substituer à eux pour exécuter les travaux d'office, ou exproprier.

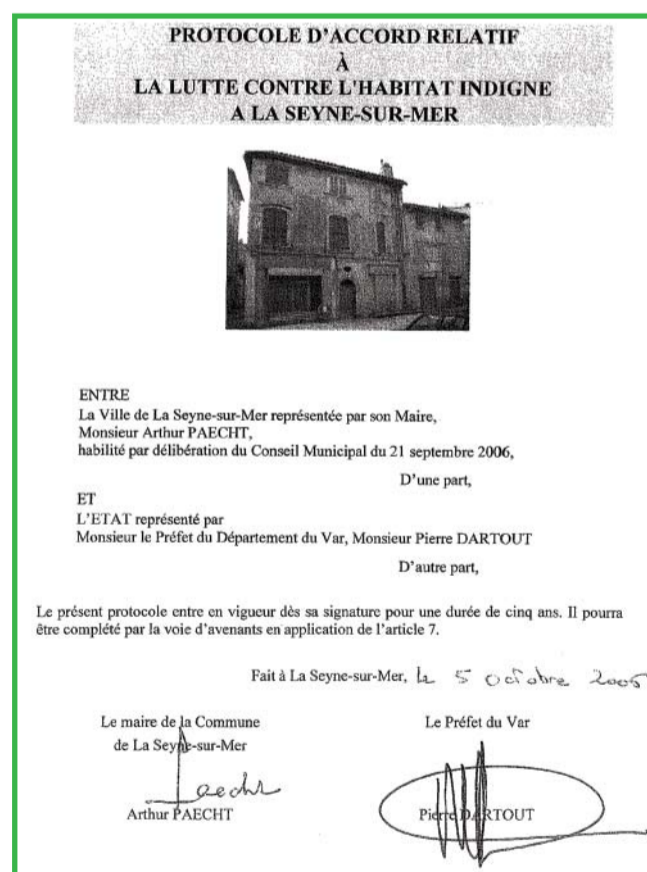
Le domaine d'intervention reste individuel par le traitement unique et spécifique du ménage et du logement. La lutte contre l'habitat indigne est ici mise en œuvre par l'intermédiaire de polices administratives, lorsqu'il y a risque pour la santé (insalubrité, saturnisme) et/ou danger pour la sécurité publique et des personnes (péril). Mais l'occupant est toujours placé au centre de la démarche avec une intervention centrée sur le bâtiment, l'immeuble ou le logement, parfois l'îlot, et qui vise en premier lieu l'amélioration des conditions d'habitat et, si possible, le maintien dans les lieux.

La nécessité de réintroduire, dans les centres anciens, le vieil arsenal coercitif du début du XXème siècle, est apparue à la fin des années 90, suite au constat que la puissance publique avait délaissé ces derniers au profit des quartiers périphériques de logements sociaux, estimant que la réhabilitation des centres anciens était acquise. Hors, les politiques incitatives (OPAH) n'ont pas réussi à traiter les «noyaux durs» et n'ont pu contrer la subsistance de poches d'indignité. Ce constat explique en grande partie les fondements de la politique actuelle de lutte contre l'habitat indigne. Cette politique est dominée par l'idée que les désordres et au delà, la non conformité du logement ancien sont, encore en 2006, à l'origine de problèmes de santé publique (saturnisme, légionellose, allergies, problèmes psychomoteurs...) et d'accidents mortels (incendies, intoxication...), et donc que la collectivité doit impérativement agir.

L'introduction d'une dimension coercitive vis-à-vis du propriétaire indelicat intègre la prise en compte de l'occupation sociale du logement et permet, au besoin, de mettre en place un accompagnement auprès de l'habitant pendant la période des travaux (interventions en milieu occupé, relogement provisoire ou définitif).

Plusieurs territoires, dont les exemples ont été cités au cours du colloque, se sont engagés dans la lutte contre l'habitat indigne :

- La ville de La Seyne-sur-Mer a signé le 05 octobre 2006, au cours du colloque, un Protocole de lutte contre l'habitat indigne. Ce protocole n'est pas le seul outil présent sur le territoire seynois, puisqu'il existe aussi une convention de partenariat entre la ville et la CAF du Var, un atelier santé ville centré sur le thème de l'habitat indigne, et des chantiers d'auto-réhabilitation encadrée (animés par le Collectif d'Hébergement Varois).

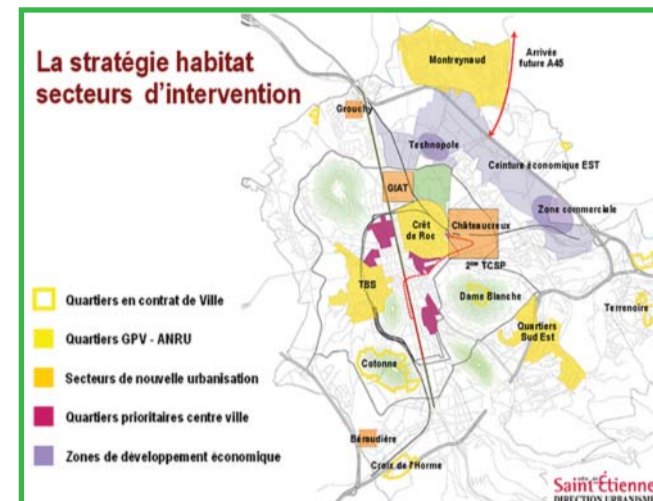


Extrait du «Protocole d'accord relatif à la lutte contre l'habitat indigne à La Seyne-sur-Mer» signé le 5 octobre 2006

- Au sein de la Communauté d'agglomération de Draguignan (Var), le Protocole de lutte contre l'habitat indigne s'accompagne d'un PIG et d'une MOUS, et comme à La Seyne-sur-Mer, de la mise en œuvre des chantiers d'auto-réhabilitation encadrée (Compagnons Bâisseurs). Sur la ville centre de Draguignan, il existe, en complément, une OPAH patrimoniale animée par la SAIEM. Plus spécifique encore, une opération de résorption de l'habitat insalubre, RHI a été mise en place sur deux îlots du centre ville particulièrement dégradés.

- Un Protocole de Lutte contre l'Habitat Indigne est également à l'œuvre sur le territoire de la Communauté d'agglomération de GHB (Garlaban - Huveaune - Sainte-Baume) dont la ville centre est Aubagne dans les Bouches-du-Rhône. Un partenariat avec la CAF pour lutter contre les logements non décents y est aussi formalisé.

- Enfin, à Saint-Etienne (Loire), un dispositif de lutte contre l'habitat indigne est lancé avec l'appui d'une MOUS.



■ La résorption de l'habitat insalubre (RHI) : un outil du renouvellement urbain au service de la lutte contre l'habitat indigne

Dans une acception plus urbaine du concept et de la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne, il existe un outil spécifique : l'opération publique de Résorption d'habitat insalubre (RHI). Le renouvellement urbain est ici mis en œuvre par l'intermédiaire d'une procédure qui opère le traitement d'une insalubrité irrémédiable par l'acquisition des immeubles sous déclaration d'utilité publique (DUP). La DUP peut être prononcée sans enquête publique sur la seule base de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable (expropriation en loi Vivien). Il s'agit souvent d'une opération de démolition/reconstruction, mais la réhabilitation/restructuration des immeubles peut être effectuée. Ces opérations peuvent avoir une dimension foncière et urbaine en permettant d'agir à l'échelle d'ensemble d'immeubles ou d'îlots et peuvent relever de l'aménagement.

La RHI est donc une démarche qui s'appuie sur l'acquisition publique qui permet de travailler à l'échelle d'un îlot ou d'opérer d'importantes restructurations immobilières et foncières dans un cadre global, et donc de dépasser le traitement ponctuel et au cas par cas du logement et de l'occupant, et de régler des situations sociales souvent très difficiles. A la différence de la rénovation urbaine, le but premier de la RHI est de supprimer l'habitat insalubre pour protéger ses occupants, et non pas de remodeler un quartier. La finalité sociale de l'opération est prioritaire avec l'obligation d'un relogement des occupants, sur place ou à proximité.

Cette démarche, axée sur un traitement radical de l'habitat indigne, entre aussi dans le champ du renouvellement urbain.

L'exemple décrit lors du colloque est celui de la ville de Draguignan dans le Var où la RHI est mise en œuvre par l'intermédiaire d'une Convention Publique d'Aménagement avec la SAIEM.

La résorption de l'habitat insalubre (RHI)

La RHI est une opération publique, sous maîtrise d'ouvrage locale, permettant le traitement de l'insalubrité irrémédiable par acquisition publique, principalement sous forme de DUP, de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants.

Les opérations de RHI sont donc d'abord l'expression d'un projet social. Elles visent, dans cet esprit, non seulement à trouver une solution de logement pérenne aux occupants, mais aussi à répondre, en tant que de besoin, à leurs difficultés d'insertion sociale.

Cet objectif social prioritaire justifie que les terrains et immeubles acquis et libérés dans le cadre des opérations de RHI financées par l'Etat soient destinés à accueillir des logements sociaux de type PLUS ou PLA-I, des équipements accompagnant le projet urbain et social ou des réserves foncières destinées à ces usages.

La résorption de l'habitat insalubre irrémédiable est une composante de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Si le dispositif de RHI peut être mobilisé seul, il a vocation à être couplé à une action globale de traitement de l'insalubrité à l'échelle d'un quartier ou d'une commune et à apparaître comme un des outils opérationnels des protocoles Etat / collectivités locales d'éradication de l'habitat indigne. En effet, la présence d'immeubles insalubres s'inscrit souvent dans un contexte de dévalorisation urbaine et de paupérisation des populations. Dans ces cas, une politique de traitement de l'insalubrité est d'autant plus efficace qu'elle s'insère dans une stratégie d'ensemble de revalorisation et d'amélioration des conditions de vie d'un quartier, ou d'une zone donnée, mobilisant, outre la RHI, divers outils opérationnels tels que les OPAH, OPAH-RU, voire périmètres de restauration immobilière (PRI).

Extrait circulaire RHI du 5 mai 2003

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE EST-ELLE COMPATIBLE AVEC UNE DÉMARCHE DE REQUALIFICATION URBAINE ?

L'OPAH-RU ou le renouvellement urbain affecté à la lutte contre l'habitat indigne

L'OPAH Renouvellement Urbain (OPAH-RU) intéresse tout particulièrement des territoires urbains confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux qui impliquent que la collectivité territoriale et ses partenaires mettent en place des dispositifs volontaristes d'intervention, notamment sur les plans immobiliers et fonciers, afin d'inverser les phénomènes de dévalorisation et d'assurer des conditions de vie et d'habitat décentes à la population résidente.

Plus encore que toute autre OPAH, l'OPAH RU intègre nécessairement un volet urbain, un volet immobilier, un volet social, des actions foncières, et en tant que de besoin, une coordination des actions de lutte contre l'habitat indigne. Néanmoins, aujourd'hui, au plan national, toute convention d'OPAH, même classique, sera signée en comportant un engagement de tous les partenaires pour résorber l'habitat indigne.

Qu'est ce qui justifie alors la mise en place d'une OPAH-RU ?

La mise en œuvre d'une OPAH de renouvellement urbain se justifie par le constat d'une concentration géographique des phénomènes d'insalubrité et d'indignité dans un contexte urbain dégradé et par une densité avérée des problèmes au sein d'îlots repérés au préalable. Dans ce cas, il est fait l'hypothèse que l'organisation du tissu urbain est devenue une des causes majeures de la présence d'un habitat indigne et qu'il faut donc intervenir à travers des actions d'aménagement urbain qui permettent d'apporter des solutions effectives.

L'OPAH-RU intègre donc une dimension urbaine et se dote en conséquence d'une durée plus longue (5 ans) et d'une ingénierie renforcée qui la distingue d'une OPAH classique, disposition justifiée par le traitement de situations complexes. Elle a notamment pour objectif «d'inverser les phénomènes de dévalorisation et d'assurer des conditions de vie et d'habitat décentes à la population résidente.» Sa mise en place est pertinente «là où l'insalubrité de l'habitat est un phénomène prégnant et concentré qui doit être prioritairement traité.» L'étude pré-opérationnelle doit comporter notamment «un repérage précis des logements indignes à traiter en priorité.» «Le volet social doit permettre de garantir que le renouvellement urbain est effectivement engagé au bénéfice des résidents actuels du quartier, dont les droits et les besoins sont réellement pris en compte (...). Le volet éradication de l'habitat indigne doit faire l'objet d'une attention particulière.»¹

1. Circulaire 2002-68 UHC/UH4/du 8 novembre 2002.

L'OPAH Renouvellement Urbain est tout autant un mode d'organisation de l'action publique

A La Seyne-sur-Mer par exemple, elle est la synthèse et la traduction opérationnelle et organisationnelle du projet d'ensemble portant sur le centre ancien.



Dans ce cadre, l'OPAH-RU est aussi une garantie de partage politique et de pilotage par une puissance publique mise en situation de responsabilité. Cette forme d'organisation permet d'assurer la cohérence sur le centre ville, d'une démarche d'ensemble dans le cas d'une utilisation de différents outils (protocoles, MOUS, RHI ...) La démarche de l'OPAH Renouvellement Urbain vise donc la mise en synergie des dispositifs qui lui sont associés.

Par exemple, si une OPAH-RU permet d'aérer un tissu urbain dense, ce n'est pas dans l'objectif premier de créer un espace collectif au cœur du centre ancien, mais c'est avant tout pour permettre aux logements de bénéficier d'un meilleur éclairage et de bonnes conditions de salubrité. Le travail sur l'espace public, l'aération du tissu urbain, l'amélioration de la desserte, du stationnement et de l'accessibilité des immeubles et des logements, le renforcement des équipements sont des actions qui peuvent être menées dans le cadre d'une OPAH renouvellement urbain.

En OPAH-RU, le renouvellement urbain sera un outil de traitement de l'habitat indigne concentré, et l'OPAH RU se situe de fait à l'articulation d'une logique sociale de lutte contre l'habitat indigne et d'une dimension plus urbaine, celle de la requalification d'un morceau de ville.

Les Villes de La Seyne-sur-Mer, d'Aubagne, et de Saint-Etienne, ont mis en œuvre leur OPAH RU dans le cadre d'une Convention Publique d'Aménagement. Ces OPAH-RU ont été définies comme le socle du projet global pour le centre ancien.

La requalification urbaine : conserver l'intérêt de l'habitant au centre de la démarche

En parallèle du premier constat de l'incapacité à agir des propriétaires, l'inadaptation structurelle du parc de logements est souvent mise en avant par l'action publique pour justifier son entrée dans une dimension plus exclusivement urbaine. Ces deux constats conduisent à faire le choix d'une méthode basée sur la restructuration et introduisent un changement d'échelle, des immeubles au quartier.

Que reste-t-il dans ce cas des principes fondateurs de la lutte contre l'habitat indigne qui placent l'habitant au centre de la démarche ?

Lorsque la puissance publique cherche à engager une démarche de substitution à grande échelle, pour requalifier un quartier dans son ensemble, le renouvellement urbain est placé entre les mains d'opérateurs dont la mission est d'opérer une restructuration lourde. Les opérateurs de restructuration réorganisent en premier lieu les surfaces bâties et préparent le terrain à l'intervention des opérateurs chargés de réhabiliter les surfaces réorganisées et d'équiper les logements. Ces interventions peuvent être qualifiées d'opérations de requalification urbaine.

Les termes employés, «reconquête urbaine du centre», «stratégie habitat», «diversité de l'offre», ou encore «qualité résidentielle», traduisent cette approche. Il peut apparaître que cette approche requalifiante ne soit pas en totale compatibilité avec les objectifs premiers de la lutte contre l'habitat indigne.

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU)

1. Définition

L'OPAH de Renouvellement urbain intéresse tout particulièrement des territoires urbains confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux, qui impliquent que la collectivité territoriale et ses partenaires Etat et ANAH mettent en place des dispositifs volontaristes d'intervention, notamment sur les plans immobiliers et fonciers, relevant du droit public, et complétant les actions incitatives de réhabilitation de l'habitat, afin d'inverser les phénomènes de dévalorisation et d'assurer des conditions de vie et d'habitat décentes à la population résidente.

Les actions nécessaires à la mise en œuvre du projet, dans ses différentes dimensions, sont organisées dans le cadre général d'une OPAH et font appel, de façon complémentaire, à divers outils et modes d'intervention qui doivent être combinés entre eux. Ces opérations répondent aux conditions générales présentées dans l'annexe I.

Les commentaires ci-après mettent l'accent sur quelques points particuliers.

2. Sur quels types de territoires et sur quels enjeux ?

Les OPAH-RU sont conçues pour répondre à deux grands types de situations urbaines marquées par la dévalorisation, qui peuvent parfois se cumuler sur un même territoire et qui requièrent une action foncière ou immobilière forte :

- là où l'insalubrité de l'habitat est un phénomène prégnant et concentré qui doit être prioritairement traité ;
- là où d'autres phénomènes - friches urbaines, vacance et extrême vétusté des immeubles - morphologie urbaine - posent d'importants problèmes d'habitabilité.

Dans ces deux cas de figure, les modalités de financement de cette OPAH-RU par l'Etat sont différentes, le traitement de l'insalubrité nécessitant un travail particulier auprès des habitants.

De telles situations urbaines se rencontrent dans des régions en crise économique, en déclin démographique, mais aussi dans des quartiers délaissés de régions prospères.

3. Conditions de mise en place de l'OPAH-RU

L'OPAH-RU peut être instituée à partir d'une OPAH préexistante à la date de la présente circulaire, pour une nouvelle durée de 5 ans, dès lors que les conditions requises pour la signature d'une OPAH-RU sont réunies et que la situation le justifie.

Dans ce cas, en application du code des marchés publics, il faut veiller à rédiger de nouveaux cahiers des charges soumis à la concurrence, dans les conditions précisées à l'annexe I et au point 4 ci-dessous. Le partenariat doit être particulièrement développé et conditionne le succès de l'opération. Il sera utile que d'autres partenaires que les signataires habituels de la convention soient associés au projet, tant au niveau des études pré-opérationnelles, qu'à celui du pilotage du dispositif, tels que : autres collectivités territoriales, agences publiques, organismes HLM, établissement public foncier, CAF, organismes consulaires.

L'OPAH-RU bénéficie d'un soutien de l'Etat au financement de l'équipe de conduite de projet sur la durée de l'opération, soit 5 ans.

Circulaire du 8 novembre 2002

En d'autres termes, la prise en compte de l'occupant en place (et l'amélioration de ses conditions d'habitat) risque de passer au second plan, lorsque l'on choisit ce mode d'intervention. Cependant, il est parfois utile, voire cohérent et même nécessaire de mettre en œuvre des outils urbains forts, car d'autres modes opératoires plus légers auraient peu d'effets sur l'évolution positive du quartier. Et c'est bien le changement d'échelle d'intervention qui va permettre d'inverser les tendances lourdes de ces quartiers en déshérence urbaine.

Cette démarche est même parfois rendue indispensable par le niveau de dégradation du bâti et la situation foncière et immobilière. Mais il faut savoir qu'une démarche exclusivement immobilière serait contraire aux fondements de la lutte contre l'habitat indigne qui place l'habitant au cœur de la méthode d'action. En effet, si l'idée première est de produire un habitat adapté aux populations que l'on souhaite faire venir dans le quartier (idée de renouvellement de la population et non plus de renouvellement urbain), l'entrée principale du problème n'est donc pas celui de l'occupant en place pour lui redonner une dignité, mais plutôt de produire des logements différents pour permettre l'accueil d'une population nouvelle, en cherchant avant tout à renouveler et à diversifier le produit logement.

L'approche est foncière et immobilière et dominant alors les curetages d'ampleur, les démolitions lourdes et les restructurations complètes. Le relogement est pensé vers l'extérieur dans une logique générale de modification de l'offre immobilière.

La requalification urbaine n'aurait donc pas pour objectif premier la prise en compte des habitants en place. Les habitants ne sont pas ici placés au premier plan de la démarche et la priorité n'est pas donnée à leur maintien sur place. Il faudra donc mettre en place un suivi social beaucoup plus important qu'ailleurs et des dispositifs plus complexes d'accompagnement, ainsi qu'une ingénierie sociale plus fine.



Vers un retour de la « rénovation urbaine » en centres anciens ?

L'agence Nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) crée par la loi Borloo d'août 2003 pour apporter un soutien aux projets de requalification urbaine des quartiers sensibles portés par les collectivités territoriales. Son Règlement général du 19 juin 2006 a étendu ses modalités d'intervention aux centres anciens. Elle peut y financer, non seulement l'ingénierie des OPAH-RU (diagnostics, études, suivi animation), mais aussi d'autres d'actions incluses dans la terminologie «requalification d'îlots d'habitat dégradé» : acquisition foncière, relogement, curetage et démolition, cession du foncier libéré.

L'ANRU apporte des financements (subventions du bilan d'aménagement) pour conduire ces projets de restructuration.

Quelles formes nouvelles peuvent alors prendre la « rénovation urbaine » dans les centres anciens en 2006 ?

L'intervention de l'ANRU en centre ancien, comme dans le parc social ou privé périphérique, semble guidée par une exigence globale de diversification. L'ANRU viendra donc accompagner ici, avec l'appui toujours possible d'une OPAH RU, une opération d'aménagement dont l'objectif prioritaire sera de traiter un quartier et de recomposer certains îlots au moyen de la restructuration foncière.

L'ANRU semble donc vouloir porter, en centres anciens, un message de diversification et de renforcement des politiques centrées sur la requalification. Néanmoins, son intervention peut aussi permettre de renforcer les actions d'accompagnement et de suivi social et donc de mener à bien une mission d'ingénierie sociale plus fine que celle permise par les outils financiers classiques. Ce dernier point est très important et apparaît comme une réelle justification possible de l'intervention de l'ANRU dans des quartiers anciens en grande difficulté urbaine et sociale. ■■■

Les opérations financées par l'ANRU en centres anciens ne sont au titre de leur grande complexité et de leur inévitable déficit d'opération difficilement supportable par certaines communes. Son intervention est notamment justifiée par la nécessité d'un fort accompagnement social. Il est donc nécessaire qu'elle prenne véritablement en compte et garantisse ce traitement privilégié du volet social. Mais si le renforcement du suivi social et de l'accompagnement au logement peut permettre aux opérations de requalification urbaine de limiter les contraintes pour les habitants, les divergences de fond qui existent entre un projet qui place l'habitant au cœur de la démarche, celui de la lutte contre l'habitat indigne, et des opérations à dominante urbaine, dont l'objet principal est de transformer le quartier, sont encore loin d'être résolues.

Ce colloque a fourni un exemple intéressant de dossiers ANRU sur le centre ancien de Saint-Etienne (Loire).



CONCLUSION

Quelle est donc la nature de cette relation complexe qui se noue entre la lutte contre l'habitat indigne et les actions de renouvellement urbain en centres anciens ? Quel rôle y joue finalement les habitants ?

La lutte contre l'habitat indigne n'est pas une démarche dite de renouvellement urbain. En revanche, l'action de renouvellement urbain peut contribuer à lutter contre l'habitat indigne tout en maintenant l'occupant au premier plan. Ce n'est pas le recours au coercitif qui renvoie l'habitant en arrière plan, ni même le travail à une échelle plus vaste que celle du logement (immeubles, îlots). Une opération de RHI, par exemple, est un outil de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain en capacité de maintenir l'habitant au centre de la démarche.

Le renouvellement urbain peut donc être un moyen de lutte contre l'habitat indigne lorsque la mise en œuvre de ses actions améliore directement les conditions d'habitat des occupants en place. Mais, parfois, il est fait le constat, après expertise, que la structure même du parc de logements est inadaptée voire inadaptable (pas de possibilités d'évolution) sans mettre en place une intervention lourde à l'échelle du quartier (nature de la propriété, organisation du bâti, configuration des logements). Il apparaît alors que l'action classique de renouvellement urbain ne suffit pas et une dynamique plus profonde devra être enclenchée.

Cependant, il semble difficile de répondre aux fondements de la lutte contre l'habitat indigne lorsque les préoccupations premières des occupants en place sont prises en compte

de manière secondaire au sein du projet d'ensemble. En effet, les méthodes de renouvellement urbain axées principalement sur la restructuration et la requalification urbaines ne font pas de l'occupant une entrée prioritaire. En cela, elles s'éloigneraient du champ d'actions de la lutte contre l'habitat indigne.

Et si la frontière n'était pas si étanche entre la réalité d'un habitat indigne limité aux seuls centres anciens et l'action de l'Agence nationale de la rénovation urbaine qui n'aurait pour seul objet le parc locatif social et privé des grands ensembles périphériques ? Le traitement de l'indignité serait l'objectif parcouru dans les deux cas et, dans le parc social, cette indignité ne serait-elle pas celle des espaces de vie commune et qui aurait pour principale cible la «souffrance psycho sociale des habitants ?»

Mais la rénovation urbaine qui s'opère aujourd'hui dans les grands ensembles n'aurait-elle pas des similitudes troublantes avec les actions de rénovation qui ont touché les centres anciens dans les années 60 ? Et s'il est toujours aussi difficile de traiter complètement le déracinement provoqué par le relogement, par refus de mettre réellement l'occupant au centre de la démarche, l'arrivée de l'ANRU en centres anciens mérite que l'on y prête une grande attention.

Au-delà de la simple règle arithmétique qui voudrait faire participer les centres anciens à l'impossible effort de reconstitution de l'offre sociale, et sans se cacher derrière un alibi un peu facile, celui de vouloir favoriser un idéologique et toujours hypothétique retour au centre.

ILS ONT DIT...

«L'habitat, c'est le premier enjeu dans le département du Var (...) avant même l'emploi, car ceux qui travaillent doivent pouvoir se loger.» «La lutte contre l'habitat indigne n'est pas indépendante de la politique du logement social, car répondre au défi de l'habitat indigne c'est participer à la détente de la demande de logement social et, globalement, à la création d'une offre meilleure en matière d'habitat.»

Pierre Dartout, Préfet du Var

«Pour un maire, un logement est habitable ou ne l'est pas.» «Le centre ancien de la commune de La Seyne-sur-Mer est un centre ville génois déshabité.» «Ce qui est parfois indigne dans les HLM, c'est l'ensemble des espaces communs et non pas le logement proprement dit.»

Arthur Paecht, maire de La Seyne-sur-Mer, Premier vice-président du conseil général du Var

«Notre histoire de l'urbanisme et du logement social est issue de la lutte contre l'insalubrité des logements.»

Nancy Bouché, inspectrice générale de l'Équipement, Présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

«En centres anciens dégradés, la lutte contre l'habitat indigne trouve sa pleine légitimité dans les opérations de renouvellement urbain dont elle constitue le préalable incontournable.»

Rémi Sibertin-Blanc, Chargé de mission «Habitat indigne», DDE 83

«On a oublié la qualité de la vie ancienne, car elle a peut-être oublié d'être de qualité.» «Il faut passer du droit au logement pour tous, au désir d'habiter pour tous.»

M. Jaubert, ville de La Seyne-sur-Mer

«La lutte contre l'habitat indigne est un des leviers de la reconquête urbaine.»

Pierre Houssais, ville de Saint-Etienne

«Il n'y a pas d'habitat sans habitants.» «Le logement permet de s'ancrer, de se construire et d'exister par ses relations aux autres.»

Marc Jeanjean, Directeur de l'Alotra

«L'habitat est un support de l'identité sociale.»

Florence Rousseau, Collectif hébergement varois

«A La Seyne-sur-Mer, il est impossible de se loger, même pour les actifs.» «Nous ne sommes pas devant un lieu préservé pour retraités riches.»

Florence Cyrulnic



Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Ministère de la Santé et des Solidarités
Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Pôle national de lutte contre l'habitat indigne
Préfecture de région
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Délégation inter départementale à la Formation

Direction régionale de l'Équipement
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Direction régionale des Affaires Sanitaires et Sociales

Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales des Bouches-du-Rhône

Direction départementale de l'Équipement des Bouches-du-Rhône

Direction départementale de l'Équipement du Var



Comité de pilotage

DRE PACA	DDE du Var	DDE des Bouches-du-Rhône	ANAH PACA-Languedoc-Roussillon	CETE Méditerranée
DRASS PACA	DDASS des Bouches-du-Rhône	DRE PACA	ADIL 13	
ARO HLM	Philippe Oliviero	Directeur	bienvenue@arhlmpacacorse.com	Tél. 04 91 43 73 26
CIFP d'Aix-en-Provence	Christian Cabrier	Chef de projet Habitat-Ville	christian.cabrier@equipement.gouv.fr	Tél. 04 42 16 62 00
CNFPT délégation régionale PACA	Fabienne Cruzet	Responsable régionale filière technique	fabienne.cruzet@cnfpt.fr	Tél. 04 94 08 96 00
CRPV PACA	Dominique Michel	Directeur	crpv-paca@wanadoo.fr	Tél. 04 96 11 50 41
Préfecture de région DIF délégation interrégionale à la formation Paca-Corse	Pierre Jourdan	Délégué interdépartemental à la formation	pierre.jourdan@bouches-du-rhone.pref.gouv.fr	Tél. 04 91 15 63 14

Partenaires associés

CEREFOC / DRASS	Roselyne Pelissier-Scarselli	Chef du service formation	dr13-cerefoc@sante.gouv.fr	Tél. 04 91 29 99 34
Fondation Abbé Pierre	Fathi Bouaroua	Délégué régional PACA	fathi.bouaroua@free.fr	Tél. 04 91 50 61 77
Les Compagons Bâtisseurs	Christine Valette	Chef de projet	cbpolehabitat@wanadoo.fr	Tél. 04 91 50 03 83
ADIL 06	Cathy Herbert	Directrice	c.herbert@adil06.org	Tél. 04 92 09 26 59
ADIL 13	Thierry Moallic	Directeur	thierry.moallic@adil13.org	Tél. 04 96 11 12 02
ADIL 84	Dominique Capitaine	Directrice	d.capitaine@adil83.org	Tél. 04 94 22 65 82
FNARS-Ouvrir la ville	Jean-Pierre Nozières	Directeur	jpn.adil84@wanadoo.fr	Tél. 04 32 76 30 74
CHU Marseille	Véronique Marciquet	Déléguée régionale PACA	fnars.soleils@wanadoo.fr	Tél. 04 91 11 06 10
Ordre des avocats Aix	Denis-André Charpin	Pr. de médecine, chef de service	denis-andre.charpin@ap-hm.fr	Tél. 04 91 96 86 31
Faculté de droit - CEJU	Jean-François Leca	Bâtonnier	ordreavocats.aix@avocatline.com.fr	Tél. 04 42 21 72 32
MSA du Var	Françoise Zitouni	Co-directrice, maître de conférence	fzitouni@club-internet.fr	Tél. 04 42 17 29 08
CAF 13	Rose-Marie Boscus	Correspondante habitat	boscus.rose-marie@msa83.msa.fr	Tél. 04 94 60 38 38
Maison de l'allergie et de l'environnement	Sylviane Donacimento	Conseillère technique	sylviane.donacimento@cafarseille.cnafmail.fr	Tél. 04 91 05 54 48
DDE 04	Carmel Charpin	Directrice	maisonallergieenvironnement@wanadoo.fr	Tél. 04 91 53 44 38
DDASS 83	Catherine Flachère	Chef du service Habitat Construction	catherine.flachere@equipement.gouv.fr	Tél. 04 92 30 55 50
DDASS 84	Christelle Bonnans	Ingénieur d'études sanitaires	christelle.bonnans@sante.gouv.fr	Tél. 04 94 09 84 00
API-Provence	Caroline Callens	Responsable santé-environnement	caroline.callens@sante.gouv.fr	Tél. 04 90 27 70 77
URS Architectes	Auguste Derrives	Directeur général	siegevence@apiprovence.org	Tél. 04 93 58 98 74
Paroles Vives	Gérard Thorel	Président	archi.thorel@wanadoo.fr	Tél. 04 42 21 16 94
	Corinne Cassé	Responsable		Tél. 06 98 26 00 80

Pour contacter le réseau technique régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

DRE PACA	Frédérique Manoury	Chef du service Logement Construction	frederique.manoury@equipement.gouv.fr	Tél. 04 91 00 52 22
DDASS 13	Max Garans	Responsable Santé-Environnement	max.garans@sante.gouv.fr	Tél. 04 91 00 57 89
DDASS 13	Philippe Silvy	Ingénieur d'études sanitaires	philippe.silvy@sante.gouv.fr	Tél. 04 91 00 57 89
DDE 83	Rémi Sibertin-Blanc	Chargé de mission «Habitat Indigne»	remi.sibertin-blanc@equipement.gouv.fr	Tél. 04 94 46 83 52
ANAH	Yves Chedorge	Délégué interrégional PACA-LR	yves.chedorge@anah.gouv.fr	Tél. 04 91 14 30 60
CETE Méditerranée	Jean-Bernard Brulet	Urbaniste, coordonnateur du réseau technique régional PACA	jean-bernard.brulet@equipement.gouv.fr	Tél. 04 42 24 79 63