

n° 2003-0138-01

juin 2004

EVALUATION DES OPAH ET PIG EN MILIEU RURAL



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n°2003-0138-01

EVALUATION DES OPAH ET PIG EN MILIEU RURAL

Etabli par **François LENOEL IGPC**
Isabelle MASSIN IGE

Destinataires

Le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer
Le Secrétaire d'Etat au logement
Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme et
de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
2^e section
Affaires juridiques
et sociales

Vice-présidence

Monsieur le ministre de l'équipement, des transports, de
l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Monsieur le secrétaire d'État au logement

Monsieur le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et
de la construction

La Défense, le **17 JUIN 2004**

objet : Affaire n° 2003-0138-01

Par lettre du 17 mars 2003 et échanges ayant donné lieu à un relevé de décisions du 29 septembre 2003, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées de mener une mission d'évaluation des OPAH et PIG en milieu rural.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par François Lenoël et Isabelle Massin.

Ce rapport résulte d'un travail d'observations menées dans 14 départements et d'échanges au niveau national tant avec les services de l'État et de l'ANAH qu'avec les réseaux d'opérateurs d'OPAH et PIG, fédération nationale des PACT-ARIM, et Habitat et Développement.

Il n'est pas encore possible d'apprécier l'impact de la circulaire n° 2002-68 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et aux programmes d'intérêt général, car ce n'est que maintenant que s'engagent les opérations préparées dans ce cadre.

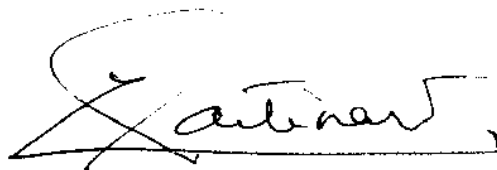
Toutefois, les analyses effectuées conduisent à recommander en premier lieu son application rigoureuse et à souligner l'importance de disposer d'un projet de développement territorial à multiples facettes pour donner à une OPAH ou à un PIG traitant de la question du logement en milieu rural sa pleine efficacité.

Si quelques aménagements de la réglementation s'avèrent souhaitables, il est plus essentiel encore de faire porter les efforts sur l'ingénierie territoriale et sur la transparence, la clarté et la pérennité des règles applicables.

Il paraît également souhaitable de plus s'appuyer sur des acteurs importants dans le milieu rural peu mobilisés à ce jour (notaires, banquiers...) et de mieux faire connaître les aides indirectes, notamment fiscales, à la réhabilitation.

La décentralisation en cours et la délégation de compétences du financement du logement modifieront les conditions de réalisation des OPAH et PIG et quelques recommandations sont faites dans ce rapport pour leur prise en compte dans le nouveau contexte.

Ce rapport me paraît communicable et diffusable sur le site internet du ministère, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', written over a horizontal line.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0138-01

| | |
|---|-------|
| - le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) | 2 ex |
| - le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales | 2 ex |
| - la fédération nationale des PACT-ARIM | 2 ex |
| - Habitat – Développement | 1 ex |
| - l'ANAH | 2 ex |
| - le directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement | 1 ex |
| - le vice-président du CGPC | 1 ex |
| - le président de la 1 ^{ère} section du CGPC | 1 ex |
| - la présidente de la 2 ^{ème} section du CGPC | 1 ex |
| - le président de la 3 ^{ème} section du CGPC | 1 ex |
| - le président de la 4 ^{ème} section du CGPC | 1 ex |
| - le président de la 5 ^{ème} section du CGPC | 2 ex |
| - le président de la 6 ^{ème} section du CGPC | 1 ex |
| - les coordonnateurs des MIGT | 11 ex |
| - archives | 1 ex |

RESUME

L'objectif de ce rapport est d'analyser en quoi les OPAH et les PIG participent effectivement à l'amélioration de l'habitat en milieu rural, à la réalisation des Plans Départementaux d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées, à la lutte contre l'habitat indigne et à la revitalisation des zones rurales.

Les observations effectuées (au niveau national et dans quatorze départements) ont conduit à quelques conclusions et préconisations.

I- LES CONSTATS EFFECTUES

La situation du logement en milieu rural est peu connue. Il est certain toutefois que la part du logement très inconfortable y est forte.

La demande en logement locatif social y est importante. La situation de nombreux propriétaires occupants est préoccupante, compte-tenu de leur niveau de ressources et de l'état de leurs logements.

Les OPAH menées dans les 25 dernières années en milieu rural ont certes permis l'amélioration de nombreux logements mais n'ont pas réglé les cas les plus difficiles et permis à elles seules la revitalisation des bourgs ruraux.

II- LES CONCLUSIONS

Les OPAH incitent les propriétaires privés à réhabiliter leurs logements sans les contraindre à le faire. Pour revitaliser un secteur, elles doivent impérativement être associées à d'autres actions (curetages d'îlots, aménagements urbains, réalisation d'équipements complémentaires, mise en place de services).

Les programmes de lutte contre l'habitat indigne nécessitent un suivi spécifique y compris dans les OPAH, avec des équipes dédiées.

Les objectifs prioritaires de chaque OPAH et de chaque PIG sont à formuler de manière précise. Il convient de ne pas trop saupoudrer les aides publiques disponibles et de cibler par contre les interventions en fonction des spécificités des différents territoires. La typologie des territoires ruraux établie par la DATAR, pertinente au regard des spécificités économiques et démographiques des divers territoires ruraux ne correspond pas à celles prenant en compte les caractéristiques de l'habitat.

Les opérations réussies sont celles où plusieurs maîtres d'ouvrage, plusieurs administrations, plusieurs opérateurs se sont concertés pour monter un projet global suivi dans la durée.

La logique de projet doit primer sur les procédures.

III- PRECONISATIONS

- 1) Définir des objectifs de politiques locales de l'habitat de manière détaillée, associés à des financements publics à caractère pérenne.
- 2) Donner dans l'esprit de la circulaire de 2002, sur les OPAH et les PIG, la priorité au qualitatif plus qu'au quantitatif.

Il convient pour ce faire de :

- Procéder à des diagnostics préalables qui fondent une politique claire et transparente,
 - Articuler les actions habitat, urbanisme, développement local, action sociale, santé,
 - Choisir la procédure OPAH ou PIG à bon escient en fonction des objectifs poursuivis,
 - Ne pas lancer une OPAH ou un PIG sans un fort engagement des élus.
- 3) Combiner des règles du financement du logement précises, adaptées aux particularités locales et un vrai contrôle a posteriori des engagements souscrits.
 - Quelques évolutions réglementaires sont nécessaires, des souplesses doivent être apportées (prêts à taux zéro avec part de travaux moins importante dans les zones de revitalisation rurale, possibilité d'aides financières à l'auto-réhabilitation sous réserve qu'elle soit encadrée...). La clarté des dispositions fiscales est indispensable.
 - Des contrôles doivent être organisés sur la qualité des travaux et la pérennité des occupations à caractère social correspondant à des aides financières publiques élevées.
 - 4) Veiller à une meilleure coordination et formation de tous les acteurs.
 - Organiser l'appui des services de l'Etat en ingénierie pour les territoires ruraux.
 - La légitimité des opérateurs traditionnels des OPAH (PACT et H & D) doit être renforcée.
 - Il convient d'animer, former de nouveaux réseaux d'acteurs jouant un rôle essentiel pour le développement du logement de qualité en milieu rural (agents de développement des collectivités territoriales, notaires, banquiers...).
 - 5) Les conventions de délégation de la compétence du financement du logement doivent tenir compte des OPAH et PIG en cours ou à lancer.
 - Les conventions de délégation de financement du logement doivent intégrer dans les objectifs arrêtés les OPAH et les PIG en cours ou à lancer.
 - Les conventions d'OPAH et PIG doivent s'articuler avec les conventions de délégation de financement du logement.

X X

X

Si on ne peut pas attendre d'une OPAH ou d'un PIG la revitalisation d'une zone rurale, prendre en compte le problème du logement dans un projet de développement du territoire est une nécessité. Les OPAH ou PIG font partie des outils à combiner avec d'autres pour (re)dynamiser un secteur.

On constate par ailleurs, aujourd'hui une augmentation inquiétante des coûts fonciers dans une proportion de plus en plus importante des zones rurales. La demande croissante de résidences secondaires, de ménages voulant accéder à la propriété mais ne pouvant pas financer les prix des terrains en ville ou en péri-urbain proche explique ce phénomène. Cette situation rend très problématique le logement des jeunes ou des actifs modestes et entrave le développement économique des zones correspondantes. L'OPAH ou le PIG ne peuvent pas régler la question sans être associés à une politique foncière dynamique et au développement d'un parc locatif public adapté aux besoins..

Sommaire

| | |
|--|---------|
| Avertissement au lecteur | page 1 |
| Remerciements | page 2 |
| I - LES CONSTATS | page 3 |
| I.1. - Concernant le logement en milieu rural | page 3 |
| I.1.a - La connaissance des besoins de logement en milieu rural reste limitée. | page 3 |
| I.1.b - Ces besoins en milieu rural concernent tous les types de logement. | page 5 |
| I.1.c - Les problèmes du logement ne peuvent être traités que dans des réflexions plus globales portant sur le territoire et sur la politique du logement à une échelle plus vaste | page 7 |
| I.1.d - Les conditions de financement du logement privé pèsent sur le montage de nouvelles opérations. | page 9 |
| I.1.e - Les aides de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat ont un rôle majeur dans la réhabilitation du logement privé dans le secteur rural. | page 11 |
| I.1.f - La promotion de logement public social nécessite un très fort engagement des collectivités territoriales. | page 11 |
| I.2. - Les OPAH et PIG | page 12 |
| I.2.a - Le cadre général des OPAH et PIG a été récemment adapté. | page 12 |
| I.2.b - Les contextes locaux sont très différents et les diagnostics préalables peuvent permettre d'en tenir compte. | page 13 |
| I.2.c - Les objectifs différents doivent se traduire dans les cahiers des charges des opérations. | page 14 |
| I.2.d - Une fois les opérations lancées, le suivi du respect des Objectifs et des procédures est insuffisant. | page 15 |
| I.3. - Concernant les acteurs du logement en milieu rural | page 16 |
| I.3.a - Il y a un manque de lisibilité sur qui fait quoi au sein des pouvoirs publics. | page 16 |
| I.3.b - Les opérateurs sont peu nombreux ; ceux qui s'intéressaient traditionnellement au sujet sont démobilisés par la nécessaire mise en concurrence et le foisonnement des initiatives locales. | page 17 |
| I.3.c - Les opérateurs maîtrisent souvent mal les dispositifs fiscaux incitatifs à la réhabilitation. | page 19 |
| I.3.d - Alors qu'on constate le rôle déterminant que peuvent avoir les banquiers, les notaires et les artisans, les ADIL, ils ne sont pas toujours mobilisés. | page 20 |
| II. - CONCLUSIONS | page 20 |
| II.1 - Une OPAH ne peut inverser une tendance lourde. | page 20 |
| II.2 - Les problèmes les plus difficiles ne sont pas ceux qui sont traités en priorité. | page 21 |
| II.3 - La définition normative de différents types de rural reste peu pertinente au regard de l'habitat. | page 21 |
| II.4. - La logique de projet doit primer sur les procédures. | page 23 |

| | |
|---|---------|
| III - PRECONISATIONS | page 23 |
| III.1 - Des objectifs politiques locaux définis de manière suffisamment détaillée, permettant d'engager des financements publics à caractère plus pérenne. | page 23 |
| III.2 - Dans le respect de la circulaire de 2002, sur les OPAH et les PIG, donner la priorité au qualitatif plus qu'au quantitatif. | page 23 |
| III.2.a - Procéder à des diagnostics préalables qui fondent une politique claire et transparente. | page 23 |
| III.2.b - Articuler les actions habitat, urbanisme, développement local, action sociale, santé. | page 24 |
| III.2.c - Utiliser les procédures OPAH et PIG à bon escient en fonction des objectifs poursuivis. | page 24 |
| III.2.d - Ne pas lancer une opération sans un fort engagement des élus. | page 24 |
| III.3 - Un cadre précis pour les règles du financements du logement, mais permettant des adaptations locales et la mise en œuvre d'un vrai contrôle à posteriori. | page 25 |
| III.3.1 - Les règles de financement doivent être localement adaptées Aux contextes et aux objectifs suivis. | page 25 |
| III.3.2 - Quelques évolutions réglementaires sont nécessaires. | page 25 |
| III.3.3 - Des souplesses doivent être apportées. | page 25 |
| III.3.4 - Des contrôles doivent être organisés. | page 26 |
| III.3.5 - La lisibilité des dispositions fiscales doit être accrue. | page 26 |
| III.4 - L'animation et la régulation du jeu des acteurs, doivent être modifiées et organisées avec les nouvelles données. | page 26 |
| III.4.1 - La mise en cohérence des différents acteurs doit être reconstruite. | page 26 |
| III.4.2 - La légitimité des opérateurs traditionnels des OPAH (PACT et H & D) doit être renforcée. | page 27 |
| III.4.3 - Il convient d'animer, former de nouveaux réseaux d'acteurs très importants pour le développement du logement de qualité en milieu rural. | page 27 |
| III.5 - Les conventions de délégation de la compétence du financement du logement doivent tenir compte des OPAH ET PIG en cours ou à lancer. | page 28 |
| III.5.1 - Les conventions de délégation de financement du logement doivent prendre en compte les OPAH et les PIG en cours ou à lancer. | page 28 |
| III.5.2 - Les conventions d'OPAH et PIG doivent s'articuler avec les conventions de délégation de financement du logement. | page 28 |

Avertissement au lecteur

Le Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 a demandé pour la mise en valeur du patrimoine naturel et du patrimoine bâti dans les espaces ruraux, que deux missions d'évaluation sur l'impact du prêt à taux zéro et sur les OPAH et PIG soient confiées au CGPC.

Les deux missions ont été menées parallèlement. Le rapport de François Wellhoff sur « les effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux » a été rendu en février 2004. La mission d'évaluation des OPAH et PIG en milieu rural fait l'objet du présent rapport.

Ce rapport a été établi à partir de travaux menés avec l'ANAH, la DGUHC, le ministère de l'agriculture, les fédérations nationales des PACT-ARIM et Habitat et Développement au niveau national et des visites dans quatorze départements : Aisne, Ardèche, Charente, Creuse, Côtes d'Armor, Gard, Lozère, Haute-Marne, Meuse, Nord, Pas-de-Calais, Puy de Dôme, Haute-Savoie, Haute-Vienne.

Lors de ces visites, des échanges ont eu lieu avec les services locaux de l'Etat (préfectures, DRE, DDE, DDASS), les collectivités territoriales (départements, communautés de communes, communes...), les opérateurs (H&D, PACT, bureaux d'études,...), le délégué régional de l'ANAH, des associations impliquées dans les OPAH ou PIG dans certains départements (ADIL, associations assurant des services de suivi social ou d'aide à domicile...), des organismes HLM, des agences immobilières, des propriétaires bailleurs et occupants, des locataires (cf. compte-rendus des visites en annexe 3).

Dans chacun de ces départements, les données générales de la construction, de la réhabilitation, le programme de lutte contre l'habitat indigne et le programme d'action pour le logement des plus démunis ont été examinés. Par ailleurs, deux ou trois opérations d'amélioration de l'habitat, ont été étudiées de manière plus approfondie.

Les analyses et préconisations de ce rapport sont donc le résultat d'études d'opérations et d'échanges plus généraux au niveau départemental et national.

Si le rapport traite d'abord des OPAH et des PIG en milieu rural, il est apparu indispensable de les étudier au regard des problèmes plus généraux de l'habitat en milieu rural, dont les caractéristiques sont souvent peu connues alors qu'y vivent, dans de mauvaises conditions, des populations nombreuses en situation précaire (cf. annexe 1: lettre de mission du 22 mai 2003 et annexe 2 : le relevé de décisions de la réunion du 19 septembre 2003 concernant la mission du CGPC sur l'évaluation des OPAH et des PIG).

REMERCIEMENTS

Les personnes rencontrées pour l'élaboration de ce rapport ont été très nombreuses tant dans le mouvement PACT-ARIM que dans celui d'Habitat et Développement. Qu'elles soient toutes ici remerciées de leur apport et tout particulièrement G. Cavaller, R. Gérard, X. Benoist et M. Pellenc.

Au niveau local, les visites ont été préparées et organisées par les DDE des départements concernés et leurs collaborateurs. Qu'ils soient particulièrement remerciés de leur implication pour l'organisation des rencontres multiples, diversifiées et riches d'enseignements. (cf. en annexe 3 les compte-rendus de visites avec la liste des personnes rencontrées).

Des contacts réguliers ont également eu lieu tout au long de la mission avec la DGUHC spécialement avec la sous-direction IUH, Aude Debreil, Louis Moreau-de-Saint-Martin, Marie-Laure Fronteau, Véronique Gonthier, Pascal Martin et la sous-direction FB, Hélène Dadou, Véronique Guégan, Véronique Sarazin-Charpentier.

et avec l'ANAH, avec Serge Contat, Michel Polge et Philippe Dress.

Nancy Bouché, IGE, responsable du pôle de l'habitat indigne, nous a fourni à plusieurs reprises des informations précieuses sur les travaux et observations du pôle.

Enfin Daniel Sené, responsable du collège AUH au CGPC a favorisé les échanges avec plusieurs membres du collège et a aidé à la bonne articulation de nos travaux avec ceux de François Wellhoff.

Que tous ceux qui ont consacré du temps à la collecte des données, à l'organisation des rencontres ou à ces rencontres soient remerciés de leur aide précieuse.

I - LES CONSTATS

I.1. - Concernant le logement en milieu rural

I.1.a - La connaissance des besoins de logement en milieu rural reste limitée.

Cette connaissance reste partielle.

La connaissance du parc existant de logements est relativement bien structurée, par les recensements de population, les enquêtes logement annuelles, les données du fichier "Filocom" construit par la Direction Générale des Impôts pour le ministère de l'Équipement et le secrétariat d'État au logement.

Par contre les besoins ressentis par la population et ceux attendus à partir des évolutions structurelles de l'économie ou de la démographie sur les différentes parties du territoire national, et notamment en milieu rural sont aujourd'hui beaucoup moins bien connus. La récente étude « France rurale 2020 » de la DATAR présentée au CIADT de septembre 2003 reste très générale sur le sujet. L'étude menée en 2003 par Habitat et Développement (H&D) sur le logement locatif rural analyse les différents territoires, leurs parcs de logements et leur population mais ne fournit pas d'évaluation quantitative des besoins en logements, par nature et par type de territoire. Le rapport du Conseil économique et Social "Accès au logement, droits et réalités" regroupe des indications chiffrées sur les évolutions du parc de logement, de la construction et de la réhabilitation, des financements, qui restent très globales.

Au-delà du seul sujet du logement et de l'habitat, il faut bien constater que le Ministère de l'Équipement a mené peu d'études consacrées au rural ces dernières années. Pour ce qui concerne la connaissance globale sur ces territoires ruraux, le Ministère est peu présent aujourd'hui au niveau national comme au niveau local alors qu'il y intervient fortement de manière très opérationnelle. Il n'y existe pas aujourd'hui de structure en charge du pilotage des politiques et de la connaissance sur l'habitat dans les territoires ruraux.

Les autres ministères et leurs services déconcentrés n'ont pas non plus d'intervention structurée forte sur ce sujet du logement rural, ni au niveau national ni au niveau local.

Le récent atlas de l'habitat privé établi par l'ANAH fournit des éléments intéressants sur l'évolution récente.

Le récent Atlas de l'habitat privé (ANAH, DAEI, DGUHC ; janvier 2004) fournit d'importantes données territorialisées sur la population, les logements, les améliorations du parc, les ressources des ménages, les financements ANAH. Une synthèse des éléments les plus intéressants que l'on peut en tirer sur le logement rural constitue l'annexe 4 du présent rapport.

Les territoires ruraux gagnent maintenant de la population (+ 0,6% entre 1990 et 1999), et avec la décohabitation et le vieillissement, le nombre de ménages et donc le besoin en logements s'accroît aussi dans ces territoires (+ 8,4% entre 1990 et 1999).

| | Population 99 en millions hab. | % | Variation de population 90 à 99 en% | Variation nombre de ménages 90 à 99 en % |
|-------------------------------|-----------------------------------|------|---|--|
| pôles urbains | 35,7 | 61 | 2,6 | 9,6 |
| espaces périurbains | 12,2 | 20,9 | 8,3 | 16,1 |
| pôles ruraux | 3 | 5,2 | 0,7 | 9,3 |
| autres espaces ruraux | 7,5 | 12,8 | 0,6 | 8,0 |
| France entière (INSEE RGP) | 58,5 | 100 | 3,4 | 10,6 |

Mais ces évolutions sont très différentes suivant les territoires. La “diagonale aride” des Pyrénées au Massif Central et au Nord-Est¹ regroupe toujours les territoires les moins dynamiques où la population continue de diminuer, même si le nombre de ménages reste stable.

De grosses améliorations de qualité et de confort du parc de logements ont eu lieu mais il reste beaucoup à faire.

Les logements locatifs privés sont loin de tous disposer de tous les “éléments de confort” : chauffage central, salle d’eau, WC. Sur 160 000 d’entre eux il manque deux de ces éléments de confort. Et pour 50 000 d’entre eux, considérés comme “précaires”, il en manque 3. Les secteurs les plus ruraux, sont les plus inconfortables, notamment dans cette “diagonale aride” de la France et dans le nord du territoire français.

| | Parc total logements PB (milliers de logements) | Part du parc très inconfortable : | | Part du parc précaire | |
|-----------------------|--|--------------------------------------|------------|-----------------------|------------|
| | | milliers logements | en % | milliers logements | en % |
| Pôles urbains | 3 935 | 102 | 2,6 | 29 | 0,8 |
| Espaces péri urbains | 689 | 25 | 3,7 | 9 | 1,3 |
| Pôles ruraux | 286 | 8 | 2,6 | 2 | 0,8 |
| Autres espaces ruraux | 516 | 25 | 4,8 | 10 | 1,9 |
| | 5 425 | 160 | 2,9 | 50 | 0,9 |

Les logements “très inconfortables” et “précaires” des propriétaires occupants privés sont encore plus nombreux (302 000 logements “très inconfortables” et 114 000 “précaires”), notamment dans ces espaces les plus ruraux (124 000 très inconfortables soit plus de 5% des logements et 52 000 précaires soit plus de 2% des logements)

¹ La carte p 18 de l’atlas des territoires ruraux sur les évolutions de population et celle p 19 sur l’évolution du nombre des ménages permettent de visualiser l’importance de ces évolutions suivant les territoires

| | Parc total logements PO (milliers de logements) | Part du parc très inconfortable : | | Part du parc précaire | |
|-----------------------|--|--------------------------------------|------------|-----------------------|------------|
| | | milliers logements | en % | milliers logements | en % |
| Pôles urbains | 6507 | 47 | 0,7 | 12 | 0,2 |
| Espaces péri urbains | 3460 | 121 | 3,5 | 47 | 1,4 |
| Pôles ruraux | 637 | 10 | 1,6 | 3 | 0,6 |
| Autres espaces ruraux | 2430 | 124 | 5,1 | 52 | 2,2 |
| | 13034 | 302 | 2,3 | 114 | 0,9 |

Des analyses par département sont menées localement sur des thèmes particuliers (les jeunes, les personnes âgées, la vacance, le locatif public) comportant l'examen des problématiques des différents territoires. Il n'y a pas pour autant un partage de ces constats entre les services de l'Etat (DDE notamment) et les élus, qui pourrait être le fondement d'une forte implication des différents partenaires sur des actions communes pour répondre aux enjeux relevés.

I.1.b – Ces besoins en milieu rural concernent tous les types de logement.

Le développement des territoires urbains influe de plus en plus sur le périurbain, mais aussi sur le rural plus éloigné dans une continuité des territoires et des modes de vie.

Il y a une forte demande de développement du logement locatif de la part des élus et de la population.

Le locatif privé est très différent suivant les départements et reste globalement plus limité dans les espaces périurbains et les espaces ruraux que dans les villes. Il se développe aujourd'hui, grâce aux financements de l'ANAH et aux aides fiscales qui lui sont consacrés (+5% entre 1999 et 2001).

Dans les espaces ruraux, le locatif privé, bien que limité (15,5% des logements) a un rôle essentiel du fait de la faible importance du parc locatif public (6,5% seulement), notamment vis-à-vis des ménages modestes et très modestes très nombreux sur ces territoires. Néanmoins la réponse qu'il peut apporter aux ménages les plus modestes est de moins en moins bien assurée.

Il bénéficie d'un atout : les propriétaires sont souvent locaux et très impliqués dans le maintien en état de leur patrimoine par leur lien personnel fort à la commune et à leur patrimoine immobilier.

Le locatif communal rural est important au regard du parc HLM et se développe.

Une demande forte de nouveaux logements locatifs (privé, HLM ou communal) est mise en avant par tous les acteurs du monde rural. Pour les territoires en régression démographique, cette extension est un volet important d'une politique globale « d'accueil » de nouvelles populations jugée indispensable. **Le problème de l'habitat indigne en milieu rural est préoccupant.**

La prise de conscience forte bien que récente de l'importance du sujet de l'habitat indigne est présente dans la plupart des départements visités. En milieu rural, il y a des situations aussi catastrophiques qu'en ville ou dans les banlieues même si on n'en parle que très peu.

Les logements "très inconfortables" et "précaires" y sont proportionnellement plus nombreux que dans l'urbain et le périurbain. Au-delà des "éléments de confort", cela concerne aussi la salubrité (forte humidité notamment) et même la sécurité.

Cependant, la réserve en milieu rural des habitants, comme des propriétaires, la forte proximité entre propriétaires et locataires, comme les faibles ressources financières disponibles localement sont des obstacles très importants pour initier des politiques fortes de réhabilitation dans les secteurs les plus éloignés où des actions d'envergure seraient pourtant nécessaires. Tout ceci explique que le sujet de l'habitat indigne en milieu rural, d'une ampleur très importante, reste encore peu présent dans les politiques abouties localement.

Le risque d'exclusion par la mise aux normes accompagnée de l'augmentation forte des loyers et du départ des occupants actuels existe. Il n'y a pas toujours un traitement très personnalisé des locataires et propriétaires occupants modestes, et ce thème de l'occupation sociale n'est pas toujours bien intégré dans les politiques de réhabilitation menées jusqu'ici.

Le problème particulier de l'ancien habitat ouvrier agricole loué à des prix modiques, occupé par des ménages difficilement relogeables est notamment évoqué : il pose d'importantes difficultés de financement pour les travaux pourtant indispensables de réhabilitation.

La situation des propriétaires occupants est souvent difficile. Peu sont en fait vraiment solvabilisés par les aides publiques.

Les propriétaires occupants en milieu rural sont souvent très modestes². Les plus démunis, vivant dans des conditions très précaires, souvent âgés ou très âgés, ne sont pas à même d'apporter les financements complémentaires aux subventions de l'ANAH pour procéder aux travaux de mise aux normes nécessaires.

Dans un certain nombre de départements (mais pas dans tous) les aides cumulées des familles, de l'ANAH, des caisses de retraite et des collectivités territoriales permettent de trouver des solutions au cas par cas aux problèmes les plus cruciaux de logement pour les personnes âgées et les handicapés. Mais l'appui technique à ces propriétaires occupants très modestes et âgés reste encore limité. Globalement, la remise à niveau du parc pour l'adapter aux besoins demanderait d'ailleurs d'importants moyens difficiles à mobiliser.

Certains dispositifs innovants ont toutefois été mis en place localement pour apporter une réponse à des situations particulièrement difficiles (anciens agriculteurs dans le Nord-Pas de Calais, accédants en difficulté dans le Puy de Dôme, propriétaires occupants très âgés en Meuse, etc.).

Les propriétaires occupants modestes aux ressources entre 60% et 100% des plafonds HLM ne sont plus aidés par l'ANAH parce que localement, les aides aux propriétaires occupants doivent être réservées aux plus démunis en raison des crédits limités. On assiste alors à un retour de fait aux critères d'éligibilité de la Prime à l'amélioration de l'habitat (PAH). Certains élus sont très critiques à l'égard d'un système d'aides qui, pour eux, ne concourt pas à la mixité sociale car il exclut les « classes moyennes ».

² Comme le montre l'atlas ANAH de l'habitat privé. Voir l'annexe 4 au présent rapport.

Les coûts des terrains et constructions et les loyers croissent avec une demande diffuse, diverse, mais importante, sur la plus grande partie du territoire.

Sur la plus grande partie du territoire existe une forte concurrence sur les biens immobiliers, avec comme conséquences une forte croissance des coûts, et des risques de ségrégation, les plus modestes ne pouvant plus trouver localement une réponse adaptée à leurs ressources en matière de logement.

Ce phénomène est partout souligné, y compris dans de nombreux départements ou territoires en décroissance comme la Creuse, l'Ardèche, la Haute- Marne, la Meuse, le Centre Bretagne ou les secteurs éloignés de Clermont-Ferrand dans le Puy de Dôme ou de Limoges en Haute Vienne. La présence croissante d'étrangers qui depuis quelques années investissent fortement dans ces territoires, les effets du développement touristique (résidences secondaires, gîtes ruraux), la demande forte de logements même éloignés pour les populations ayant un emploi dans la ville ou le bourg centre sont partout constatés. Les élus ont maintenant pris conscience des limites du développement basé uniquement sur le tourisme qui laisse les maisons vides la plus grande partie de l'année (en Bretagne, en Ardèche par exemple).

Le rapport CGPC sur le prêt à taux zéro de François Wellhoff aboutissait au même constat d'une concurrence renforcée sur les terrains constructibles comme sur les bâtiments existants sur la majeure partie du territoire³.

Par contre la demande reste limitée, sauf dans certains secteurs très tendus, pour les constructions anciennes ne correspondant pas aux souhaits d'aujourd'hui (avec un éclairage trop faible, des difficultés de stationnement) et nécessitant de très importants travaux. La revitalisation des bourgs est difficile, quand le bâti traditionnel est haut et avec peu d'ouvertures (comme en Auvergne ou dans le Limousin...).

I.1.c – Les problèmes du logement ne peuvent être traités que dans des réflexions plus globales portant sur le territoire et sur la politique du logement à une échelle plus vaste.

Le projet de territoire est indispensable pour définir une politique du logement et d'aménagement et lui donner toute son efficacité.

Les projets de territoire se développent fortement depuis quelques années avec la couverture du territoire en pays (loi Voynet), complétant les parcs naturels régionaux existants et surtout le nombre croissant d'intercommunalités et notamment de communautés de communes (loi Chevènement). La politique de contractualisation avec ces intercommunalités de la plupart des conseils régionaux et généraux y contribue aussi.

En travaillant sur ces projets de territoire, les problèmes du logement sont quasi-automatiquement abordés, notamment celui des jeunes, des actifs aux ressources modestes en concurrence sur le marché du logement avec les ménages recherchant une résidence secondaire.

³ Cette demande très forte explique aussi la difficulté pour conventionner les logements locatifs privés en dehors des secteurs très ruraux où les ressources des ménages et les loyers du marché sont limités.

Du dynamisme et des caractéristiques de ces projets de territoire portant sur l'emploi, les services, l'accueil de populations nouvelles, dépendent fortement les objectifs locaux en matière de logement. Les exemples rencontrés sont nombreux de démarches globales de développement local comportant un volet logement affirmé : dans la Creuse, en Haute-Vienne, en Ardèche, en Charente, en Lozère, dans les Bauges en Savoie et Haute Savoie, dans la Montagne Thiernoise dans le Puy de Dôme, autour de Saint Pol sur Ternoise dans le Pas de Calais.

L'évaluation interministérielle sur les politiques de développement rural menée en 2002 et 2003 a mis en évidence la trop forte segmentation par ministère et par procédure de ces politiques pour une pleine efficacité. La difficulté d'articuler ces politiques est souvent mise en avant (par exemple entre les OPAH et les ORAC sur le commerce et l'artisanat, entre les OPAH et les opérations Leader + initiées par l'Union Européenne). Quand une maîtrise d'ouvrage forte, un ou des opérateurs compétents et un appui solide des services locaux de l'Etat sont simultanément présents, la coproduction des politiques territoriales entre les différents élus et les administrations permet la mise en place de fortes synergies entre les différents acteurs et a un effet d'entraînement sur les populations et les propriétaires.

Les objectifs de la politique locale de l'habitat en milieu rural ne sont pas aujourd'hui toujours définis à des échelles pertinentes.

Les réflexions sur l'habitat portent essentiellement sur des territoires de communautés de communes, souvent de taille limitée. Peu de programmes locaux de l'habitat ou d'études territoriales d'habitat sont définis à une échelle suffisamment large pour prendre en compte les objectifs d'intérêt public relevant de la grande agglomération et de son arrière-pays, ou du département. Les réflexions départementales formalisées ne sont souvent pas suffisamment précisées par territoire.

Le partage des orientations entre acteurs existe parfois (Isère, Meuse). Il reste limité le plus souvent, même quand il y a un affichage formel de celles-ci par la DDE dans les rapports annuels au Comité départemental de l'Habitat (Ardèche, Haute Marne par exemple).

Des initiatives diverses sont prises par de nombreux élus et l'administration mais peu de réflexions sont articulées entre les politiques locales d'habitat et celles menées en matière de développement durable, de valorisation du patrimoine, de politique sociale, de maintien à domicile des personnes âgées.

L'articulation des actions d'amélioration du bâti avec les réflexions sur le droit au logement et sur les politiques de santé (souvent organisées sur le territoire du département) se renforce cependant aujourd'hui (en Charente, dans le Gard, en Ardèche, dans le Nord, dans le Pas de Calais, dans l'Aisne par exemple).

I.1.d - Les conditions de financement du logement privé pèsent sur le montage de nouvelles opérations.

Pour tous les propriétaires.

Les incertitudes des propriétaires sont fortes au moment de la décision d'investir : Quelle est l'importance des aides publiques auxquelles ils peuvent prétendre? Quels dégrèvements fiscaux sont-ils prévisibles ? Quel est en fait le rôle de chacun des acteurs publics et privés qui interviennent sur le logement ? Quelles contraintes résulteront des financements prévus

(ressources maximales pour les locataires, niveau des loyers, durée d'engagement) ? Quelles garanties espérer pour le loyer futur qui est prévu dans le plan de financement ?

Dans tous les départements visités le traumatisme créé localement par les réductions du budget de l'ANAH après une période de financements "à guichet ouvert" a été souligné. Dans les départements qui disposaient de dotations très importantes, la rupture est en effet brutale⁴ et partout les subventions prévues au moment du montage des opérations n'ont pu se concrétiser comme envisagé.

Une certaine opacité et des changements fréquents des règles du jeu ont aussi été mis en avant. Ne sachant pas quand et comment les règles budgétaires et fiscales changeront, chacun prend des précautions. Le caractère aléatoire des gels et dégels budgétaires s'ajoute aux changements eux aussi fréquents des politiques d'aide des collectivités territoriales.

Les réhabilitations progressives, tenant compte des financements disponibles par le propriétaire, sont difficiles à monter et ne peuvent bénéficier facilement des aides publiques.

Par ailleurs les aides pour l'acquisition amélioration, les plus adaptées au secteur rural, sont beaucoup plus limitées que pour la construction neuve, ce qui va à l'encontre de la bonne utilisation du patrimoine existant.

Pour les propriétaires occupants.

Aujourd'hui, les aides pour les propriétaires occupants sont limitées par rapport à celle pour les propriétaires bailleurs (qui bénéficient par ailleurs souvent d'aides fiscales). Pourtant, en milieu rural notamment, les besoins d'aides publiques pour la réhabilitation des logements pour des raisons sociales comme de santé⁵ des propriétaires occupants les plus modestes sont considérables, même si ce point est beaucoup moins évoqué que les difficultés du logement locatif. Les aides à la pierre sous forme d'une subvention limitée ne peuvent le plus souvent répondre aux besoins de réhabilitation et de mise aux normes de confort et de décence des ménages modestes et très modestes, sauf pour ceux qui bénéficient d'un appui financier de leur famille ou dans certains départements d'aides complémentaires ciblées vers les personnes âgées.

Le prêt à taux zéro (PTZ) n'est pas accepté pour l'acquisition amélioration, sauf si les travaux sont importants (dépassant 35% du coût total de l'opération, soit 54% de l'acquisition), alors qu'il faudrait en zone rurale, surtout quand il n'y a pas de tension foncière, privilégier la bonne utilisation du patrimoine et donc la réhabilitation par rapport à la construction neuve⁶.

Pour les propriétaires bailleurs.

Les aides de l'ANAH sont fortement sollicitées, tant en diffus que dans les opérations groupées (OPAH, PIG, PST).

⁴ Allant jusqu'à une division par 3 des crédits disponibles en Haute Marne entre 1999 et 2003

⁵ Voir 1.1.1 du présent rapport et l'atlas de l'habitat privé (ANAH)

⁶ Cette remarque rejoint les préconisations du rapport de F Wellhoff sur le PTZ

Le conventionnement du logement privé n'est le plus souvent pas accepté des propriétaires dans les secteurs tendus compte tenu du différentiel de revenus des loyers. Les cartes⁷ sur le conventionnement privé mettent clairement en évidence cette absence de logements conventionnés dans les secteurs tendus, où ils seraient le plus nécessaires.

Au contraire, dans les secteurs peu tendus, avec les aides complémentaires sur le conventionnement souvent mises en place par les collectivités territoriales (Région, Département, Communautés de communes, communes), et le complément de financement ANAH qui en résulte, l'importance des subventions accordées pour les logements conventionnés alors que tant d'autres besoins existent par ailleurs, n'est sans doute pas toujours justifiée.

Dans de nombreux départements, on constate des difficultés pour monter de nouveaux logements PST⁸ compte tenu du différentiel de loyer et des craintes des propriétaires, ou l'utilisation du PST en fonction des seuls problèmes de ressources et non pour loger les familles les plus difficiles. Des expériences antérieures malheureuses (Puy de Dôme) rendent parfois difficiles la pérennisation du dispositif, l'absence de remise en état de la façade dans des opérations lourdes financées en PST accentue la mauvaise acceptation des « cas sociaux » (pas d'amélioration parallèle de l'image de l'îlot) et les changements de règles budgétaires nécessitent de nouveaux débats avec les collectivités pour engager de nouvelles opérations. L'articulation des PST avec les politiques de suivi social constitue aussi un enjeu important associant de nombreux acteurs dans le cadre du PDALPD.

De plus au bout de 9 ans, les immeubles conventionnés ou PST, réhabilités avec d'importantes aides, peuvent quitter le parc privé social ou très social.

Les limitations de crédits conduisent à éliminer les subventions sur les façades qui tiennent pourtant un rôle important dans l'effet des OPAH pour la revalorisation des bourgs. Souvent les collectivités territoriales, dont les élus sont conscients de l'importance de ce point, apportent des aides (Ardèche, Haute-Vienne, Puy de Dôme, Nord), mais ce n'est pas toujours le cas. (L'Europe intervient aussi aujourd'hui sur les façades dans les territoires en difficulté).

Les conventions ANAH sont enfin trop complexes (avec leur rédaction actuelle inscrite dans le Code de la construction et de l'habitation) pour être comprises et suivies dans le temps par l'ensemble des partenaires⁹.

⁷ Atlas de l'habitat privé ANAH p 68 et 69

⁸ Programmes sociaux thématiques de l'ANAH, qui permettent le financement de logements privés très sociaux dans le parc privé, à destination des ménages en grande difficulté

⁹ Il serait nécessaire que la réforme en cours du conventionnement privé permette une meilleure lisibilité pour tous de ces conventions

I.1.e – Les aides de l’Agence Nationale pour l’Amélioration de l’Habitat ont un rôle majeur dans la réhabilitation du logement privé dans le secteur rural.

Les aides de l’ANAH sont importantes pour les propriétaires bailleurs dans le milieu rural (8% de la population et près de 18% des aides de l’ANAH pour les propriétaires bailleurs dans les territoires ruraux, proportion qui a peu évolué récemment malgré un léger rééquilibrage en direction des villes).

| | Nombre Propriétaires bailleurs (millions) | Répartition géographique (%) | Subventions ANAH 1993-2002 | | Subventions ANAH 2003 | |
|-----------------------|---|------------------------------|-----------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | | | Millions d' € | % | Millions d' € | % |
| pôles urbains | 4 486 | 74,8 | 1 990,7 | 57,2 | 162,6 | 60,9 |
| espaces périurbains | 715 | 11,9 | 574,1 | 16,5 | 39,5 | 14,8 |
| pôles ruraux | 307 | 5,1 | 289,2 | 8,3 | 17,4 | 6,5 |
| autres espaces ruraux | 491 | 8,2 | 623,8 | 17,9 | 47,4 | 17,8 |
| Total | 5 999 | 100 | 3 477,8 | 100 | 266,9 | 100 |
| | filocom 2001 page 38 atlas habitat privé | | page 66 atlas habitat privé | | intranet ANAH | |

Pour les propriétaires occupants, les aides sont plus limitées, mais le secteur rural est également mieux doté que le secteur urbain: 16,5% de la population et 34,5% des aides.

| | Nombre (millions logements) | Répartition géographique (%) | Subvention ANAH 2002 (Millions d'€) | | Subvention ANAH 2003 (Millions d'€) | |
|-----------------------|--|------------------------------|-------------------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|
| | | | Montant | % | Montant | % |
| pôles urbains | 7 309 | 52,5 | 41,7 | 32,7 | 49,9 | 33,7 |
| périurbain | 3 553 | 25,5 | 32,5 | 25,5 | 37,2 | 25 |
| pôles ruraux | 762 | 5,5 | 8,8 | 6,9 | 9,8 | 6,6 |
| Autres espaces ruraux | 2 296 | 16,5 | 44,6 | 35,0 | 51,3 | 34,6 |
| Total | 13 920 | 100 | 127,6 | 100 | 148,25 | 100 |
| | filocom 2001 page 38 atlas habitat privé | | intranet ANAH | | intranet ANAH | |

I.1.f – La promotion de logement public social nécessite un très fort engagement des collectivités territoriales.

Ces logements sociaux publics (HLM ou communaux) font l’objet d’une forte demande des maires, exprimée soit pour aboutir à une population suffisante pour maintenir les services à la population (école, médecin...), soit pour loger les jeunes souhaitant leur propre logement ou les employés d’entreprises récemment implantées. Ces logements sociaux font parfois l’objet de difficultés de programmation et les liens trop limités entre cette programmation et celle des OPAH sont soulignés.

La complexité des financements avec les aides à la pierre (PLUS, PLS, PLAI, PALULOS, aides de la région et du département), les aides à la personne et de suivi social des locataires, les règles sur les niveaux autorisés des loyers et des ressources des ménages pour les logements aidés, comme les difficultés de l'articulation entre le logement très social et l'hébergement d'urgence sont soulignées.

Les opérations sont de plus rendues plus délicates à monter dans le secteur rural avec la nécessité de loyers limités compatibles avec le marché malgré les difficultés d'équilibre financier d'investissements onéreux au logement pour des opérations de faible taille et un bâti préexistant pas forcément optimisé pour les normes de financement.

Dans beaucoup de départements, il existe peu ou pas d'opérateurs HLM pour les opérations diffuses notamment d'acquisition amélioration dans le milieu rural. Les réticences à ces opérations HLM des habitants actuels comme de beaucoup de membres des conseils municipaux accentuent les difficultés de concrétisation des opérations, d'autant plus qu'un apport financier de la commune est souvent nécessaire. L'image du locatif social reste encore dans beaucoup d'esprits attachée aux banlieues en difficulté et les refus d'accueil des populations issues de ces milieux défavorisés sont souvent perceptibles. Quand les opérations se montent, cela correspond donc toujours à un fort engagement personnel des élus locaux et notamment des maires.

Le locatif communal est très développé dans le secteur rural, par tradition, grâce à l'importance du parc immobilier préexistant, et aussi du fait de la maîtrise plus forte des attributions par la commune que dans le cas des logements HLM.

Ce marché du locatif public rural reste cependant volatil et une certaine prudence est nécessaire. Il faut être en mesure de donner des réponses urgentes à des situations particulières. Mais il faut aussi que les opérations restent de taille limitée et soient adaptées pendant une longue période aux besoins pour que les solutions mises en place à grand coût conservent à terme un fort intérêt.

I.2 Les OPAH et PIG

I.2.a - Le cadre général des OPAH et PIG a été récemment adapté.

Dès 1977, la procédure des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) a été mise en place. Elles ont d'abord concerné essentiellement les villes et se sont progressivement étendues à l'ensemble du territoire. Elle ont permis une amélioration très nette des logements ne présentant pas de trop grandes difficultés de réhabilitation.

Tous les départements sont concernés. Dans le passé il y a eu plus ou moins d'OPAH dans chacun des départements non parce qu'il y aurait eu des priorités particulières mais parce que localement, dans une conjoncture favorable pour les crédits ANAH, il y a eu ou non la rencontre et la mise en dynamique entre opérateurs, DDE et élus. Ces opérations ont souvent traité les situations les plus faciles sans s'attaquer aux situations complexes nécessitant des curetages ou des aménagements urbains complémentaires.

A l'occasion des 20 ans de cette procédure des OPAH, un bilan¹⁰ a été fait qui a conclu au fort intérêt des OPAH et à leur appréciation très positive par tous les acteurs. Quelques inflexions ont été jugées nécessaires pour en améliorer la pertinence et l'adéquation aux objectifs d'aujourd'hui. La circulaire du 8 novembre 2002 résulte de cette large réflexion.

A cette occasion, il a été jugé souhaitable de regrouper sous le terme de Projet d'Intérêt Général (PIG) l'ensemble des autres procédures territorialisées d'amélioration de l'habitat privé, et notamment les "programmes sociaux thématiques" (PST) mis en place par l'ANAH pour renforcer l'action sur les logements des plus modestes et mettre en œuvre les PDALPD.

I.2.b- Les contextes locaux sont très différents et les diagnostics préalables peuvent permettre d'en tenir compte.

Les contextes et les besoins sont très variables suivant les départements

Quand des études locales suffisamment territorialisées et associant les différents acteurs sont mises en place, elles permettent de mieux cibler les politiques à mettre en œuvre et de mieux programmer les financements. C'est le moyen d'examiner tous les segments de la demande logement (public et privé, locatif et accession, neuf et réhabilitation).

Cela peut prendre la forme de programmes locaux de l'habitat (PLH) bien formalisés portant sur un territoire suffisamment étendu (Vendée).

D'autres dispositifs pragmatiques de partage des connaissances sont mis en place à une échelle adaptée sur de nombreux territoires, intitulés "observatoires locaux" ou "politiques territoriales du logement" (Nord-Pas de Calais, Indre, Isère par exemple).

Ailleurs, des concertations annuelles à l'initiative de la DDE avec les communautés de communes sont organisées (Meuse).

Le lancement d'études de PLH reste cependant aujourd'hui limité pour de multiples raisons. Celles-ci peuvent concerner la crainte des DDE de demandes fortes ultérieures de crédits difficiles à satisfaire soit pour des OPAH nouvelles soit pour des logements locatifs PLUS, la réticence de beaucoup d'élus aux études, la spécialisation des acteurs du logement peu demandeurs d'études transversales, l'absence de structures porteuses fortes sur les territoires pertinents pour ces démarches.

Des études d'opportunité avant le lancement des OPAH sont maintenant mises en place dans de nombreux départements, parfois réalisées en régie par la DDE (Creuse), le plus souvent confiées à des bureaux d'études et pilotées par les communautés de communes ou les Pays (Ardèche, Haute-Vienne, Charente, Puy-de-Dôme, Haute-Marne, Meuse, Nord, Haute-Savoie).

¹⁰ Documents établis à l'occasion des 20 ans des OPAH :

- Évaluation nationale des OPAH récentes 1987-1994. METL ANAH (avec le concours de Gerou Conseil) synthèse mai 1997
- Cahiers de l'ANAH hors série juin 1997

La territorialisation des actions de mise en œuvre du PDALPD reste cependant le plus souvent trop limitée pour une déclinaison opérationnelle complètement adaptée aux différents contextes locaux.

I.2.c. Les objectifs différents doivent se traduire dans les cahiers des charges des opérations.

La nécessaire sélectivité des objectifs et des actions, confirmée par la circulaire du 8 novembre 2002, n'est pas toujours acceptée localement. Les "OPAH guichet" sans réelle prise en compte du diagnostic dans les actions prévues qui sont très standard restent nombreuses. Les analyses ne sont pas toujours suffisamment personnalisées au territoire concerné.

Les objectifs de l'OPAH doivent être traduits dans le cahier des charges de l'étude puis dans la convention d'OPAH. et être portés tant par les élus, maîtres d'ouvrages de l'OPAH, que par les DDE et délégations locales de l'ANAH qui suivent les études et conventions. Ce n'est pas aujourd'hui suffisamment le cas, comme cela est souvent indiqué lors des contacts locaux.

Les DDE et opérateurs rencontrés sont conscients de la trop faible articulation par le passé des OPAH avec les démarches sociales ou de santé. Des améliorations sur ce point ont été constatées dans de nombreux endroits. Les OPAH peuvent être le moyen de mieux connaître les situations difficiles évoquées dans le PDALPD et de les traiter (Charente, Côtes d'Armor, Gard, Haute Savoie, Pas de Calais, Meuse)

La problématique de résorption de l'habitat indigne est de plus en plus intégrée dans les opérations de réhabilitation : lancement de démarches de connaissance et de traitement des cas signalés dans de nombreux départements (Gard, Charente, Pas de Calais, Nord), intégration de ce sujet dans les diagnostics préalables puis les cahiers des charges d'OPAH (Haute-Savoie), mise en relation et mobilisation de nombreux acteurs (Ardèche, Haute Vienne, Creuse, Puy de Dôme). Mais les réticences aux mesures coercitives, pourtant nécessaires parfois pour aboutir au traitement des difficultés, sont encore plus importantes qu'en ville.

Le traitement spécifique souhaitable des bourgs centres n'apparaît pas toujours suffisant. Il y a en effet nécessité de vraies actions sur l'urbanisme, difficiles à concevoir et à monter et lourdes financièrement. Le travail préalable sur les immeubles, les îlots, voire plusieurs îlots, notamment dans les petites villes et bourgs centres reste peu abordé. Il présente des difficultés importantes visibles à Thiers ou à Privas.

De plus, il y aurait nécessité d'agir parallèlement sur le logement privé et le logement public. Or les OPAH aujourd'hui s'intéressent essentiellement aux logements privés et les actions sur le logement public sont programmées trop souvent indépendamment.

Concernant les OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR).

La distinction entre OPAH classique et OPAH RR introduite par la circulaire du 8 novembre 2002 n'existe pas encore dans les faits. Le contenu souhaitable est certes relativement similaire. Mais les conditions de réalisation sont plus délicates dans les secteurs ruraux les plus en difficulté, avec un manque de moyens financiers et souvent de dynamique locale, et de faibles ressources des habitants, ce qui a des conséquences sur les loyers possibles indispensables pour financer les réhabilitations. Il y aurait donc nécessité d'une priorité locale

de programmation et d'incitations complémentaires par rapport aux autres territoires. Cela ne peut toujours être obtenu soit du fait des contraintes très fortes de la programmation financière (Côtes d'Armor) soit d'une mobilisation limitée des élus des territoires susceptibles d'être concernés (pour le secteur d'Hucqueliers dans le Pas de Calais, pour le Parc naturel de la Montagne Ardéchoise, au nord de la Haute-Vienne et au sud de la Creuse) alors que la dynamique est forte par ailleurs et les crédits limités.

Concernant les Programmes d'Intérêt Général (PIG) et les Programmes Sociaux Thématiques (PST) :

Ces outils de mise en œuvre du PDALPD sont plus ou moins présents suiv ant les départements. Ils sont encore mal reconnus et sont moins mobilisateurs que les OPAH malgré leur intérêt.

Les articulations nécessaires avec le FSL, le suivi social, le dispositif d'attribution ont été très organisées dans plusieurs départements, de façon partenariale avec de nombreux acteurs (Nord, Pas de Calais, Puy de Dôme).

Mais des interrogations sont soulevées qui obtiennent des réponses différentes suivant les territoires : Faut-il des études préalables et comment les financer ? Quelle est la durée souhaitable pour ce PIG ? Quelle articulation organiser entre un projet de PIG, le PDALPD et le protocole habitat indigne ? Quels partenariats, quel montage financier et quel dispositif de pilotage prévoir pour ces actions en frontière du logement et du social ?

I.2.d - Une fois les opérations lancées, le suivi du respect des objectifs et des procédures est insuffisant.

L'atteinte des objectifs nécessite une forte implication tant des élus que de la DDE, ce qui est d'ailleurs constaté dans les opérations qui se déroulent bien.

Dans beaucoup d'opérations, les objectifs assignés ne sont pas atteints, ce qui n'empêche pas de relancer une nouvelle opération sans nouveaux moyens appropriés pour pallier les insuffisances constatées. L'intérêt d'un comité de pilotage tous les ans qui n'est pas seulement financier et permet de recadrer l'action par rapport aux objectifs, comme d'une évaluation finale suffisamment objective, sont soulignés par de nombreux acteurs. Des démarches sont menées dans ce sens dans plusieurs départements (Ardèche, Haute Savoie, Haute Vienne).

Une intéressante, même si elle est relativement critique, étude d'évaluation des OPAH récentes a ainsi été menée en Auvergne. Elle a mis en évidence des difficultés et des voies de progrès. Ce type de démarche est porteur d'évolutions positives sur la conception des opérations, sur leur pilotage et l'implication des différentes parties prenantes.

I.3 - Concernant les acteurs du logement en milieu rural

I.3.a - Il y a un manque de lisibilité sur qui fait quoi au sein des pouvoirs publics.

Le positionnement de l'État, de la DDE.

Bien souvent, la DDE tire un peu seule, parmi les grands acteurs départementaux, le dossier logement, ce qui arrange tout le monde. La concrétisation des mobilisations des différents acteurs et des partenariats nécessaires est difficile.

Le Préfet reste en général peu présent, sauf quand des arbitrages financiers sont indispensables sur le logement social notamment, ou lors des réunions annuelles souvent très formelles du Conseil Départemental de l'Habitat.

Le lien est rarement complètement assuré au sein des services régionaux et départementaux de l'Etat entre la politique du logement et les politiques sociales, de santé ou d'aménagement du territoire. Des contacts pragmatiques et positifs existent entre les multiples acteurs de ces différentes politiques dans de nombreux départements, notamment sur le PDALPD et l'habitat indigne. Mais les dispositifs sont très preneurs de temps et n'ont pas toujours toute l'efficacité requise faute d'une formalisation clarifiée et acceptée du pilotage, des objectifs, des moyens, et de la mise en place de procédures communes, le plus lisibles possibles pour les usagers.

Souvent le lien est également limité au sein même de la DDE entre les missions d'urbanisme et de logement, malgré la proximité des personnes concernées. C'est encore plus net entre les responsables de la politique du logement, en général tous situés dans un service spécialisé du siège et ceux en relation forte avec les élus sur l'urbanisme, l'ingénierie publique, la route, beaucoup plus éclatés.

Le contraste est fort également entre un dialogue de la DDE limité avec les acteurs les plus importants du logement privé (et notamment les opérateurs des OPAH, PIG, PST), au contraire des relations suivies entre la DDE et les organismes HLM ou entre la DDE et les élus. Pourtant l'écart des enjeux financiers publics en cause n'est pas considérable.

Le positionnement des collectivités territoriales.

Les élus font peu de liens entre les responsabilités sur le logement et les compétences des collectivités territoriales qui lui sont fortement liées et qui, pour être mises en œuvre, nécessiteraient une action commune avec l'État intégrant le logement. C'est le cas pour les régions pour l'emploi et l'aménagement du territoire. Pour les départements, tout le champ du social et le développement local sont concernés ainsi que la politique d'aide aux communes. Pour les communes de nombreuses politiques se recouvrent avec le logement : l'urbanisme, le développement local, le social de proximité, les équipements publics, la sécurité des personnes et des biens.

Aujourd'hui, nous assistons en général à une logique d'accompagnement des collectivités sur les politiques logement de l'Etat plutôt qu'à la mise en œuvre conjointe d'orientations stratégiques partagées avec l'État. Cette position des élus est la symétrique de la position des personnels des services de l'Etat en charge du logement qui cherchent peu à s'intégrer dans les politiques sociales ou d'aménagement initiées par les collectivités.

Néanmoins deux fortes exceptions sont à souligner : L'implication de certaines communes ou des communautés de communes sur les logements publics et les OPAH, celle des conseils généraux sur le FSL et sur leurs OPHLM ou OPAC.

La phase d'attentisme des élus avant les décisions sur la décentralisation, où chacun craint, en s'impliquant plus aujourd'hui, que cela ne serve de référence pour la future répartition des charges financières demain, explique peut-être en partie les réticences constatées sur le terrain...

I.3.b - Les opérateurs sont peu nombreux ; ceux qui s'intéressaient traditionnellement au sujet sont démobilisés par la nécessaire mise en concurrence et le foisonnement des initiatives locales.

Les opérateurs d'OPAH.

Ils sont le plus souvent membres des mouvements PACT ou Habitat et Développement (H&D).

Leur financement propre est leur souci permanent, ce qui est légitime compte tenu de leur statut d'association, avec des fonds propres très limités. Des précédents existent d'associations locales importantes qui ont dû cesser brutalement leur activité. Aussi bien au niveau local que national, les inquiétudes pour l'avenir de leur activité sont un message récurrent. Les OPAH, l'activité ANAH, et les actions collectives sur l'habitat (PST, PIG, MOUS, participation à gestion du FSL, etc.) sont fondamentales pour ces organismes pour fiabiliser leur plan de charge et leur financement.

Tous ont une forte implication sur la réhabilitation des logements. Quelques nuances existent sur le positionnement de ces organismes.

Les PACT soulignent en général fortement leur implication dans le droit au logement avec le logement des plus démunis et le logement indigne. Les centres Habitat et Développement se présentent d'abord comme un outil de développement local en lien avec l'urbanisme, les équipements publics, l'aménagement des territoires. Les PACT sont en général d'origine urbaine, les centres Habitat et Développement (ex centres départementaux de l'habitat rural) ont une forte tradition d'intervention dans le rural. Mais beaucoup d'associations intègrent ces deux traditions et dans de nombreux départements, il existe une seule association affiliée à l'un des réseaux et pour certains aux deux.

D'importantes interrogations sont mises à jour sur l'importance respective des activités d'utilité sociale¹¹, dont la pérennisation du financement est nécessaire, et des missions concurrentielles, de plus en plus encadrées par le code des marchés publics.

Peu de dialogues locaux existent entre les différents acteurs publics et avec ces associations sur la stratégie, les prévisions d'activité et les financements de ces structures. Dans beaucoup de départements, il y a un seul opérateur. Dans certains, la relève est difficile après la faillite d'un opérateur important. Dans d'autres, un plan de redressement est en cours avec un appui financier du conseil général et dans ce contexte l'opérateur peut difficilement s'engager sur

¹¹ Ces activités en direction des ménages défavorisés nécessitent un financement public mal adapté aux règles du code des marchés publics. Elles sont évoquées dans l'article 141 de la loi SRU, mais ne sont pas encore précisées par décret

des activités nouvelles dont le financement reste incertain, même pour des réflexions préalables.

L'État est un partenaire obligé, mais distancié par rapport aux élus départementaux. Ceci s'explique aussi par la montée en puissance des exécutifs locaux et des financements à maîtrise d'ouvrage locale par rapport à ceux de l'Etat. L'Etat qui finance d'ailleurs le plus souvent sous forme de subventions aux collectivités n'a pas la pleine maîtrise du choix des opérateurs et de leur financement.

Les coûts et la qualité des études ont été évoqués. Les opérateurs regrettent une vision trop financière des DDE qui irait à l'encontre de la qualité des études par une pression trop forte sur les coûts. Les DDE et certains élus insistent sur l'insuffisance de nombreuses études qui ne feraient que reprendre des constats faits antérieurement sur d'autres territoires. La concurrence et le plus faible coût ne sont pas une fin en soi dans ce domaine.

Les communautés de communes et syndicats intercommunaux, les communes.

Ces collectivités se structurent progressivement pour faire face à leurs nouvelles missions, même si elles s'appuient encore beaucoup sur les DDE pour suivre leurs projets en lien avec l'habitat.

Beaucoup d'emplois jeunes embauchés par les communautés de communes interviennent sur ce champ de l'habitat soit en participant fortement à la maîtrise d'ouvrage, soit pour assurer dans les OPAH les relations de proximité avec des propriétaires très dispersés. D'importantes incertitudes sur le devenir de ces personnes et le mode de fonctionnement futur des intercommunalités existent donc.

Certaines communautés de communes ont embauché des anciens animateurs d'OPAH pour les aider dans leurs actions sur le logement et deviennent opérateurs d'OPAH en régie (Creuse, Ardèche).

Un besoin de conseil logement de proximité dans les communes ou communautés de communes, qu'il y ait ou non OPAH, existe, qui explique des embauches (Creuse, Lozère) et parfois la volonté de pérenniser plusieurs OPAH successives sur le même territoire.

Beaucoup de ces intercommunalités et de communes interviennent fortement comme maîtres d'ouvrages de petites opérations de réhabilitation de bâtiments pour en faire des logements locatifs. Elles ont besoin d'ingénierie de conseil technique, juridique et financier et pour la gestion locative. Le refus d'intervention des organismes HLM ou l'absence d'autres opérateurs, comme la volonté de maîtriser complètement les opérations et notamment les attributions expliquent le succès des logements publics communaux.

Les organismes HLM.

Ils se limitent le plus souvent à une mission de maître d'ouvrage de logements locatifs sociaux décidés à l'initiative des maires, et interviennent peu dans les missions amont.

Il y a souvent réticence aux interventions en milieu rural et notamment en acquisition réhabilitation.

Mais la situation est très variable suivant les départements, même de caractéristiques similaires (grande présence des organismes HLM en acquisition-amélioration en Meuse, et quasi-absence dans le département voisin de la Haute Marne).

Les autres acteurs.

Ils sont très nombreux, avec des rôles très divers suivant les départements. On peut citer les acteurs sur le champ social (les CAF, MSA, associations caritatives, CHRS, agences immobilières à vocation sociale), ceux de la gestion du patrimoine (notaires, banques), du conseil juridique et du financement du logement (ADIL, CIL), les monteurs de projets (architectes et maîtres d'œuvre). Quelques lieux d'échange, limités, existent, d'initiative diverse, très différents suivant les départements.

Les manques.

Bien souvent, il y a en fait peu d'opérateurs localement, peu de matière grise, peu d'échanges et peu de dialogues entre ces opérateurs sur leurs stratégies de développement des activités.

Les élus et les propriétaires qui envisagent des investissements manquent d'appuis techniques pour monter les opérations d'acquisition amélioration, de curetage dans les petites villes et les bourgs, plus globalement de réhabilitation de logements dégradés.

Le professionnel « clefs en main » de la construction neuve (promoteur, constructeur de maisons individuelles, lotisseur) ayant une approche conjointe urbanisme et logement, y compris sur la conception et le financement, n'existe pas pour la réhabilitation.

Le sujet le plus difficile concerne les opérations de revitalisation des bourgs, en dehors des secteurs sauvegardés : curetages, acquisitions ciblées, recherche d'investisseurs, opérations complexes de réhabilitation ou de construction dans un environnement protégé. Les financements et notamment les importantes aides fiscales et les moyens coercitifs des secteurs sauvegardés ont permis la mise en place d'opérateurs spécifiques. Mais pour les opérations plus classiques hors secteurs sauvegardés, dans les villes moyennes, comme dans les bourgs centre, il ne s'agit pas du même marché. Les opérateurs d'OPAH sont rarement reconnus comme des outils de mise en œuvre d'opérations d'urbanisme complexes (restauration, action sur l'immobilier).

I.3.c -Les opérateurs maîtrisent souvent mal les dispositifs fiscaux incitatifs à la réhabilitation.

Les aides fiscales sont parfois plus importantes que les aides directes au financement du logement.

Elles ne sont pas toujours bien maîtrisées par les opérateurs qui sont aussi parfois peu incités à les mettre en avant compte-tenu des interprétations différenciées des règles par les différents services fiscaux concernés¹².

¹² Indiqué en Pas de Calais et dans le Puy de Dôme ; Au contraire, en Meuse, la Direction des services fiscaux se prononce à la demande des propriétaires sur l'éligibilité aux déductions fiscales des travaux envisagés et participe aux commissions ANAH.

Les réseaux PACT et H&D mettent en place des formations sur ce sujet.

I.3.d.e - Alors qu'on constate le rôle déterminant que peuvent avoir les banquiers, les notaires et les artisans, les ADIL, ils ne sont pas toujours mobilisés.

Si les artisans le sont assez fréquemment, les banquiers et les notaires le sont nettement moins.

Sur les opérations importantes pour la restructuration du bâti urbain, il est indispensable de procéder à des recherches de propriété ou à des règlements de succession.

Les banquiers et les notaires sont souvent les conseillers patrimoniaux en milieu rural.

Dans certains départements (Doubs, Puy de Dôme) les ADIL apportent un conseil juridique, fiscal et financier important aux propriétaires et locataires.

II. CONCLUSIONS

II.1- UNE OPAH NE PEUT INVERSER UNE TENDANCE LOURDE.

Une opération programmée d'amélioration d'habitat (OPAH) qui porte sur l'amélioration de l'habitat dans un secteur donné incite les propriétaires privés à réhabiliter leurs logements sans les contraindre à le faire. Elle ne peut pas à elle seule, revitaliser un secteur, surtout maintenant que les OPAH les plus faciles à réaliser, l'ont été.

Il est indispensable de prévoir simultanément à l'OPAH :

- des curetages d'îlots très dégradés ou de « verrues » nuisant notamment à l'éclairage nécessaire des logements et permettant de dégager des capacités de stationnement,
- la réalisation d'équipements complémentaires (assainissement, aménagement de parkings, améliorations d'espaces publics : places, espaces verts...),
- des actions d'accompagnement ne portant ni sur le logement ni sur l'aménagement même du quartier mais ayant trait aux services (revitalisation du commerce et de l'artisanat ; services d'aide au maintien à domicile : entretien, portage de repas ; organisation des déplacements ; soins infirmiers ; présence des professionnels de la santé : pharmaciens, médecins..., suivi social des locataires et propriétaires occupants impécunieux)

L'OPAH est un des outils qui peut concourir à développer un territoire mais elle sera de peu d'effet si elle ne constitue pas un volet d'une panoplie d'interventions montées si possible simultanément. Le périmètre de l'OPAH et ses priorités doivent donc être définis en fonction du projet de territoire en précisant les rôles et actions des différents partenaires y concourant.

Dans ces conditions, il ne semble pas pertinent de se fixer un objectif quantitatif d'OPAH à lancer sans avoir évalué le coût et les programmes à réaliser parallèlement et sans avoir dégagé les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre .

Trop d'OPAH lancées seules sont à renouveler car, si elles ont permis d'améliorer les conditions d'habitat d'un certain nombre de ménages, elles n'ont pas pour autant changé l'image du quartier ou du secteur géographique couverts, et en matière d'habitat, les situations les plus complexes n'ont souvent pas pu être réglées.

II.2- LES PROBLEMES LES PLUS DIFFICILES NE SONT PAS CEUX QUI SONT TRAITES EN PRIORITE.

Les travaux lourds ou la suppression des facteurs d'insalubrité de l'habitat indigne sont plus compliqués à réaliser que la simple amélioration de l'habitat ou le complément d'équipements. La suppression de l'insalubrité doit être prise en compte en priorité dans toutes les OPAH. L'éradication de l'habitat indigne suppose par ailleurs des équipes dédiées à cet objectif et des programmes d'action spécifiques.

Le maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées spécialement en milieu rural suppose des interventions simultanées dans le domaine de l'habitat et la mise en place de services d'aides à la personne.

Satisfaire les besoins de logements de saisonniers suppose la mise en place d'une nouvelle offre par construction neuve ou réhabilitation mais cela ne saurait suffire. Les loyers supportables par les saisonniers sont souvent très largement inférieurs à ceux pratiqués pour les autres usages (dans les zones touristiques) ou inférieurs au loyer d'équilibre de l'opération d'autant plus que la durée d'occupation des logements est souvent très limitée.

Conventionner des logements est beaucoup moins attractif et donc plus compliqué à monter dans les zones tendues où les logements à destination des ménages modestes sont le plus nécessaires.

Les problèmes les plus difficiles doivent faire l'objet de programmes spécifiques bien identifiés combinant les outils juridiques, les aides financières et la présence d'acteurs adaptés aux objectifs fixés.

II.3- LA DEFINITION NORMATIVE DE DIFFERENTS TYPES DE RURAL RESTE PEU PERTINENTE AU REGARD DE L'HABITAT.

Dans différentes études, on s'est efforcé de créer des typologies d'espaces ruraux différenciés. Le périurbain de la région parisienne a peu à voir avec les zones les plus isolées du Massif Central, mais l'interpénétration entre villes, périurbain et rural est partout croissante.

Les frontières se modifient rapidement en fonction du marché foncier et de l'augmentation de la mobilité liée à l'amélioration des dessertes routières. Les territoires ruraux relèvent de moins en moins d'un développement endogène.

Les activités industrielles et économiques sont aussi implantées dans le périurbain et les mouvements de population sont multiples. Ils ne correspondent pas systématiquement aux trajets périphérie/centre-ville. Beaucoup de zones bien desservies sont soumises à des pressions foncières très fortes dues à une demande importante de résidences secondaires qui constituent des freins sérieux au maintien d'un habitat permanent, facteur de développement local. Des zones géographiques à caractéristiques économiques comparables si on reprend la typologie SEGESA : rural à fragilités structurelles, rural ouvrier à habitat locatif significatif, rural ouvrier à dynamique récente de l'habitat locatif, rural touristique, périurbain, n'ont pas pour autant, à l'intérieur de la même catégorie, les mêmes caractéristiques de bâti : habitat très regroupé, dense ou dispersé, grosses bâtisses compactes ou petites unités...

Les choix à faire en matière de stratégie de l'habitat doivent donc être très différenciés selon les contextes, et notamment la tension sur les prix et les loyers.

Dans tous les secteurs, il est indispensable de lutter contre l'habitat indigne.

Dans les secteurs, les plus tendus, il faut privilégier l'accroissement de l'offre de logement dans le neuf comme dans l'ancien en encourageant tant le locatif privé intermédiaire, que le logement conventionné, mais aussi et surtout le logement locatif public social et très social.

Quand la tension est moyenne, le recours aux organismes publics et aux collectivités pour du logement très social est nécessaire et dans le parc privé les aides publiques doivent prioritairement être affectées à l'amélioration de logements conventionnés ou aux programmes d'intérêt général/programmes sociaux thématiques.

Quand la tension est faible, il convient d'aider essentiellement la réhabilitation privée pour le locatif comme pour les propriétaires occupants à destination d'abord des ménages aux revenus les plus faibles.

Dans un programme global de redynamisation territoriale, la réhabilitation de logements vacants, ou la reconversion de bâtiments en logements peuvent être aidés sous réserve que cela corresponde à des besoins réels du bassin d'habitat et n'accroisse pas trop les migrations alternantes et la vacance de logements sociaux en ville dans le bassin d'habitat.

Les objectifs prioritaires de chaque OPAH et de chaque PIG doivent être explicités. Il convient de ne pas trop saupoudrer les aides publiques disponibles et de cibler les interventions en fonction des spécificités des différents territoires, sans s'enfermer dans une typologie des territoires ruraux pertinente au regard des critères économiques et démographiques mais qui ne correspond pas aux caractéristiques de l'habitat.

II.4 LA LOGIQUE DE PROJET DOIT PRIMER SUR LES PROCEDURES.

Les procédures concernent chacune un volet du projet de territoire (OPAH, aides du FISAC développement de services...). Trop souvent, on constate un cloisonnement des interventions soumises à des calendriers d'instruction et de décisions variés. Il faudrait adapter la procédure au projet alors que trop souvent on adapte le projet à la procédure.

Les opérations réussies sont celles où plusieurs maîtres d'ouvrage, plusieurs administrations, plusieurs opérateurs se sont concertés pour monter un projet global suivi dans la durée.

III- PRECONISATIONS

III.1- DES OBJECTIFS POLITIQUES LOCAUX DEFINIS DE MANIERE SUFFISAMMENT DETAILLEE, PERMETTANT D'ENGAGER DES FINANCEMENTS PUBLICS A CARACTERE PLUS PERENNE.

L'Etat doit afficher plus clairement ses priorités sur chaque territoire afin que les différents acteurs soient conscients des aides dont ils pourront ou non bénéficier pour tel ou tel programme qu'ils souhaitent engager.

Comme ces priorités ne peuvent et ne doivent pas être identiques sur tous les territoires, ceci suppose que les services déconcentrés de l'Etat participent activement à la connaissance de ces territoires, analysent finement les marchés du logement et favorisent aux niveaux régional et départemental la mise en place d'observatoires, de débats locaux formalisés ou non entre les différents partenaires sur les enjeux locaux et les priorités.

Sur les territoires où l'Etat considère que des interventions sont nécessaires, il doit susciter la réalisation de programmes locaux de l'habitat. Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les programmes de lutte contre l'habitat indigne doivent se décliner géographiquement grâce à cette connaissance fine du territoire.

III.2- DANS LE RESPECT DE LA CIRCULAIRE DE 2002, SUR LES OPAH ET LES PIG, DONNER LA PRIORITE AU QUALITATIF PLUS QU'AU QUANTITATIF.

III.2.a- Procéder à des diagnostics préalables qui fondent une politique claire et transparente.

Avant de lancer les études d'une opération, la circulaire demande qu'un diagnostic préalable soit fait, si possible par un autre organisme que l'opérateur.

Ce diagnostic doit comprendre l'examen de l'inscription ou non de l'OPAH ou du PIG dans un projet de territoire, de la pertinence de l'échelle du programme, des succès ou des échecs des opérations antérieures menées sur le même territoire. Il doit analyser les résultats des opérations situées à proximité par rapport à leurs propres objectifs et à ceux affichés pour la nouvelle opération.

III.2.b- Articuler les actions habitat, urbanisme, développement local, action sociale, santé.

Cette nécessité soulignée dans la circulaire de novembre 2002 et confirmée par les observations locales doit conduire à ce qu'aucune OPAH ou aucun PIG ne soit lancé s'il n'y a pas d'actions d'accompagnement programmées.

Pour les OPAH, ces actions d'accompagnement doivent systématiquement porter sur les curetages, les nouveaux équipements publics indispensables et les situations identifiées comme les plus difficiles à résoudre.

Pour les PIG ou PST, elles doivent systématiquement porter sur les services complémentaires à mettre en place (relogement, suivi social, services à la personne...).

Dans l'un ou l'autre cas, ces actions d'accompagnement seront fonction des objectifs spécifiques de chaque programme.

III.2.c- Utiliser les procédures OPAH et PIG à bon escient en fonction des objectifs poursuivis.

L'OPAH correspond au traitement du problème logement dans le cadre d'une opération de développement local. Elle doit porter sur un territoire restreint (la communauté des communes semble correspondre à un bon périmètre) et être combinée avec des actions multiples notamment pour la revitalisation des centres bourgs.

Le PIG au contraire est thématique. Il porte plus sur un problème à traiter (logement des jeunes, logement des saisonniers, maintien des personnes âgées ou handicapées au domicile...) et s'applique généralement à un territoire plus vaste (pays, département).

Rien n'empêche que dans une OPAH, les objectifs de PIG soient pris en compte, mais l'OPAH traite d'abord un territoire et le PIG un problème.

III.2.d- Ne pas lancer une opération sans un fort engagement des élus.

Les OPAH et les PIG ne peuvent pas être la seule affaire des opérateurs.

Le fort engagement des élus locaux est nécessaire au lancement d'opérations collectives (OPAH ou PIG) réussies. Cette implication importante doit porter tant sur la définition des objectifs, que sur la maîtrise et le pilotage de l'opération, le choix puis le contrôle du respect du cahier des charges, l'articulation avec les différentes politiques publiques, l'information de la population, éventuellement la mise en place de financements complémentaires avec un guichet unique d'instruction,

Aujourd'hui, peu d'opérations nouvelles ont été lancées dans le cadre de la circulaire OPAH de novembre 2002 mais **en dehors des équipes d'encadrement des services locaux du ministère de l'équipement et du secrétariat d'Etat au logement, peu ont perçu localement en quoi cette circulaire impliquait des démarches, des choix prioritaires nouveaux d'actions et de localisation d'opérations.**

III.3- UN CADRE PRECIS POUR LES REGLES DU FINANCEMENT DU LOGEMENT, MAIS PERMETTANT DES ADAPTATIONS LOCALES ET LA MISE EN ŒUVRE D'UN VRAI CONTROLE A POSTERIORI

III.3.1- Les règles de financement doivent être localement adaptées aux contextes et aux objectifs suivis.

Avec la décentralisation et la délégation de compétence du financement du logement qui l'accompagne, les autorités locales doivent assurer **l'adaptation locale des règles nationales** en fonction des tensions du marché, des besoins spécifiques et des priorités. Tout ne pouvant pas être financé au taux maximum, les priorités doivent être affichées et maintenues une durée suffisante pour conserver leur caractère incitatif.

Les **études de rentabilité** des opérations devraient être réalisées pour les opérations importantes pour moduler les règles de financement en fonction des contextes locaux.

III.3.2- Quelques évolutions réglementaires sont nécessaires.

- **La réforme engagée du dispositif de conventionnement des logements privés est indispensable.** Elle doit assurer une meilleure adaptation aux réalités du marché immobilier (relancer ainsi les logements conventionnés dans les zones tendues) et une meilleure clarté des engagements pris pour tous les acteurs concernés.
- Lorsque les subventions au logement sont d'un montant élevé, la remise en état des **façades** et la vérification de la **qualité du gros œuvre** devraient être exigées spécialement lorsqu'il s'agit de logements à destination très sociale.

III.3.3- Des souplesses doivent être apportées.

- **L'acquisition- amélioration** devrait bénéficier plus facilement neuf des prêts à taux zéro dans les zones de revitalisation rurale en exigeant une quote-part de travaux inférieure (proposition également émise dans le rapport Wellhoff) .
- **L'autoréhabilitation** devrait bénéficier des mêmes aides que les travaux réalisés par des entreprises sous réserve qu'elle soit encadrée techniquement par les opérateurs de l'OPAH ou du PIG,
- Des **combinaisons d'usages** devraient être facilitées, alors qu'aujourd'hui, le bénéfice d'aides au logement touristique par exemple les exclut parfois de la location aux étudiants à d'autres périodes.
- À côté des mises aux normes complètes, il faudrait encourager les **améliorations progressives** quand elles seules sont compatibles avec les moyens financiers des occupants souhaitant le maintien dans leur logement.

III.3.4- Des contrôles doivent être organisés.

Le contrôle doit porter tant sur la qualité technique des réhabilitations que sur le respect des engagements pris au moment de la demande de subvention.

- Des travaux sont en cours entre l'ANAH, le CSTB, Qualitel et la DGUHC en vue de mettre au point une certification sur l'ancien. Il conviendrait de les accélérer autant que faire se peut, et de réduire si possible le délai de deux ans prévu actuellement pour les faire aboutir. S'il est certain que l'administration ou l'ANAH ne peuvent pas directement procéder aux contrôles de qualité des travaux entrepris, il faut avoir de meilleures garanties sur la pérennité et l'efficacité des travaux d'amélioration engagés notamment pour régler les problèmes d'insalubrité.
- Des **contrôles réguliers de l'occupation et des niveaux de loyer** des logements conventionnés, notamment des logements PST, doivent être assurés. Aujourd'hui ils sont effectués de manière très épisodique.

III.3.5- La lisibilité des dispositions fiscales doit être accrue.

Il est indispensable localement, comme cela se fait dans certains départements, que les services fiscaux acceptent de préciser au moment des décisions d'investissement le régime

fiscal des opérations. L'investisseur de bonne foi ne doit pas voir peser sur lui en permanence une menace de redressement fiscal.

III.4- L'ANIMATION ET LA REGULATION DU JEU DES ACTEURS, DOIVENT ÊTRE MODIFIÉES ET ORGANISÉES AVEC LES NOUVELLES DONNÉES

III.4.1- La mise en cohérence des différents acteurs doit être reconstruite.

S'il est clair que les décisions d'aménagement du territoire local relèvent de la responsabilité des élus locaux, **les services de l'Etat doivent s'organiser pour faciliter dans les territoires ruraux la mise en place de politiques d'habitat** (par l'ATESAT notamment) **en liaison avec les politiques d'urbanisme et de développement local** (point dont l'importance est soulignée par le rapport de F. Wellhoff sur « les effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux »). En milieu rural, peu de communautés de communes et à fortiori de communes ont les moyens de se doter de services compétents. Elles attendent de l'Etat un appui technique et de l'ingénierie territoriale.

Les rôles des collectivités territoriales (communes ou communautés de communes), des opérateurs (organismes HLM, PACT, H&D, bureaux d'études...), des partenaires associés (associations immobilières à vocation sociale, notaires...) doivent être précisés en fonction de la nouvelle donne de la décentralisation et des regroupements de communes, et sans rigidité trop forte, pour **faciliter la réalisation** (notamment grâce à l'acquisition-réhabilitation) et **l'assistance à la gestion des logements locatifs publics** en milieu rural.

III.4.2- La légitimité des opérateurs traditionnels des OPAH (PACT et H & D) doit être renforcée.

Pour monter les OPAH et PIG en milieu rural qui seront nécessairement complexes (cf. observations ci-dessus), il est indispensable de disposer **d'opérateurs compétents, permanents**, capitalisant les expériences menées en différents points du territoire, et par le passé sur le même territoire.

La reconnaissance professionnelle de ces réseaux par les différents acteurs de l'Etat gagnerait à être réaffirmée. Leur activité d'utilité sociale, reconnue par la loi SRU, doit être mieux précisée et la pérennité de leur financement assurée. Ces outils ont mis des années à se construire ; leur existence ne peut pas être remise en cause chaque année, en fonction de la fluctuation des crédits budgétaires. Il convient que la DGUHC mette en place des dispositifs favorisant la permanence de ces outils dans le respect du code des marchés.

III.4.3- Il convient d'animer, former de nouveaux réseaux d'acteurs très importants pour le développement du logement de qualité en milieu rural.

- En milieu rural, plus qu'ailleurs, le succès des OPAH et demain des PIG repose sur un très fort engagement des élus locaux relayés par les services municipaux et des communautés de communes. Il faut à la fois un opérateur compétent mais aussi des interlocuteurs présents en permanence dans les structures de gestion des communes ou des communautés de communes. Aujourd'hui, ce sont souvent des collaborateurs, BAC+4, recrutés à la fin de leurs études avec le statut « d'emplois jeunes » qui assurent cette présence. Les collectivités ou groupements de communes considèrent ne pas pouvoir transformer ces emplois en poste **d'attachés territoriaux**. Or il conviendrait de

prévoir ce type d'emplois quand on lance les opérations, et en assurer la pérennité pour suivre localement les problèmes de logement indépendamment de ces procédures.

- Beaucoup d'agents de développement territorial recrutés dans les parcs naturels régionaux ou par les régions ou les départements et mis à disposition des pays ou des communautés de communes, sont peu formés aux problèmes de l'habitat. Ils les découvrent quand ils élaborent les projets de territoire et prennent alors conscience de la nécessité d'y faire figurer un volet concernant le logement. **En liaison avec le CNFPT, il conviendrait de mettre au point des programmes de formation à destination des agents de développement local, aux problèmes de l'habitat en milieu rural et aux dispositifs existants pour l'améliorer.**
- Des nouveaux réseaux d'interlocuteurs doivent être informés des dispositifs d'aide à l'amélioration de l'habitat (aides fiscales, aides personnelles et aides à l'investissement) pour qu'ils puissent mieux conseiller leur clientèle de propriétaires susceptibles d'être concernés par des OPAH. Il s'agit spécialement des notaires et des banquiers, notamment ceux du crédit agricole et des caisses d'épargne.
- Si certaines ADIL jouent déjà un rôle important d'information des propriétaires et locataires sur les dispositifs d'aide à la réhabilitation en milieu rural, il y aurait tout intérêt à systématiser leur action dans ce domaine.

III.5- LES CONVENTIONS DE DELEGATION DE LA COMPETENCE DU FINANCEMENT DU LOGEMENT DOIVENT TENIR COMPTE DES OPAH ET PIG EN COURS OU A LANCER

Il est difficile aujourd'hui, avant le vote définitif de la loi, d'être très précis sur ces sujets. Toutefois, si seuls les regroupements de communes de plus de 50.000 habitants peuvent signer les conventions de délégation de la compétence du financement du logement, l'espace rural sera régi essentiellement par des conventions de délégation au niveau du département, ou si les départements ne souhaitent pas conventionner, par le maintien de la compétence Etat.

III.5.1- Les conventions de délégation de financement du logement doivent prendre en compte les OPAH et les PIG en cours ou à lancer.

Des règles du jeu claires doivent être fixées pour permettre de satisfaire les besoins de financement du logement dans les OPAH ou PIG. Ces opérations ne peuvent être menées à bien que si elles bénéficient d'une priorité de financement.

Ceci suppose que dans les conventions de délégation, des précisions soient données :

- sur les principes de répartition des financements tant entre le neuf et l'ancien, qu'à l'intérieur de chacune de ces catégories,
- sur les conditions de lancement de nouvelles OPAH ou PIG,
- sur les adaptations locales aux règles de financement.

a) Sur les principes de répartition de financement, outre le volume de crédits consacrés à la réhabilitation et à la construction neuve, il convient de prévoir :

Pour l'ancien :

- la répartition entre les opérations groupées (OPAH et PIG) et les opérations lancées à la seule initiative des propriétaires ou des occupants,
- la répartition selon les territoires,
- la priorité donnée dans l'habitat ancien à l'extension du parc (transformation d'usage - remise en état) ou à l'amélioration des logements occupés,
- la priorité au locatif social privé (conventionné-PST) ou à l'amélioration de la qualité du parc ancien tous publics,
- la quantification des objectifs de logements locatifs privés et de logements de propriétaires occupants,
- la quantification des objectifs de logements permanents et de logements à occupation saisonnière (tourisme – travailleurs saisonniers),
- la quantification des logements sociaux publics réhabilités.

Pour le neuf :

- la réservation des dotations PLUS ou PLAI pour opérations à réaliser dans les îlots « curetés » compris dans les OPAH ou nécessaires pour amorcer les PIG ou les OPAH,
- en cas de convention de délégation départementale, la répartition des financements par communautés de communes et communautés d'agglomération éventuellement, en laissant toutefois des marges d'ajustement en fonction des opérations susceptibles d'être lancées rapidement.

b) Sur les conditions deancements de nouvelles OPAH ou PIG :

- le bilan et l'évaluation préalables des OPAH et PIG sur les mêmes secteurs avant toute opération nouvelle doivent être exigés,
- le diagnostic préalable pour déterminer le périmètre et le contenu des OPAH et PIG notamment en lien avec le PDALPD et le protocole habitat indigne doit être produit.

c) Sur les adaptations locales aux règles de financement :

Les taux de subvention, les loyers et revenus plafonds d'accès par catégorie de logement (logements intermédiaires, conventionnés, PST) doivent être précisés en fonction des contextes locaux, même si à l'intérieur d'un même département, les traitements peuvent être différenciés en raison de la diversité des situations du marché du logement.

III.5.2- Les conventions d'OPAH et PIG doivent s'articuler avec les conventions de délégation de financement du logement.

La durée des conventions des OPAH et PIG pourrait être d'une manière générale de six ans comme les conventions de délégation, avec bilan à mi-parcours. Le délai de trois ans est trop court compte-tenu de la nécessité de procéder quasi-systématiquement à des opérations d'accompagnement.

Des conventions spécifiques sont nécessaires car les signataires ne sont pas les mêmes. La convention OPAH ou PIG sera signée entre l'ANAH, le délégataire, la commune ou la

communauté des communes, la communauté d'agglomération où ont lieu les OPAH ou les PIG (si elles ne sont pas délégataires), et pourra concerner d'autres partenaires concourant à la réalisation des objectifs (Région, département, communes, CAF, MSA...).

La convention d'OPAH ou PIG devra préciser les adaptations locales des règles de financement et d'occupation sociale fixées dans les grandes lignes par la convention de délégation.

a) Pour les opérations d'OPAH et PIG en cours au moment de la signature de la convention de délégation de compétence du financement du logement, cette dernière devra :

- prendre en compte la réalisation des objectifs assignés à l'OPAH ou au PIG,
- donner une priorité au financement des logements prévus dans les conventions OPAH/PIG.

b) Pour les conventions d'OPAH et PIG à signer, il faudra :

- fixer la part de logements à réaliser dans le cadre de l'OPAH ou du PIG concerné,
- imposer une évaluation annuelle de leur réalisation, s'assurer de la prise en compte du PDALPD et du programme de lutte contre l'habitat indigne.

x
x x

ANNEXES

ANNEXE 1 - Lettres de mission du 17 mars 2003 et du 22 mai 2003

ANNEXE 2 - Relevé de décisions réunion du 19 septembre 2003

ANNEXE 3 - Compte-rendus d'entretiens locaux :

- 3.1 - Visite dans l'Aisne
- 3.2 - Visite en Ardèche
- 3.3 - Visite en Charente
- 3.4 - Visite dans les Côtes d'Armor
- 3.5 - Visite dans la Creuse
- 3.6 - Visite dans le Gard
- 3.7 - Visite en Haute-Marne
- 3.8 - Visite en Haute-Savoie
- 3.9 - Visite en Limousin et Haute-Vienne
- 3.10 - Visite en Lozère
- 3.11 - Visite en Meuse
- 3.12 - Visite dans le Nord
- 3.13 - Visite dans le Pas-de-Calais
- 3.14 - Visite dans le Puy-de-Dôme

ANNEXE 4- Atlas de l'habitat privé

ANNEXE 5- Bibliographie

ANNEXE 6- Lexique

2 0 0 3 - 0 1 3 8 - 0 1

La Défense, le 7 MAR 2003

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction

**Le ministre de l'équipement, des transports, du
logement, du tourisme et de la mer**
à

Monsieur Claude MARTINAND
Vice Président du Conseil Général des Ponts et
Chaussées

Le CIADT du 13 décembre 2002 a demandé au Ministère de l'Équipement, du Logement, des transports, du Tourisme et de la Mer de mettre en place un dispositif associant les collectivités locales afin de suivre et d'évaluer la réforme des OPAH et du PIG. Le Ministère se propose de confier à cette fin au Conseil Général des Ponts et Chaussées une mission d'accompagnement des services et des acteurs locaux pour la mise en œuvre de ces outils renouvelés.

Cette mission se situe dans l'optique d'une mise en valeur de l'espace et du patrimoine naturel et bâti, dans laquelle l'habitat constitue un élément majeur. Bien que cette action ait été inscrite par le CIADT au titre des orientations des politiques rurales, je souhaite qu'elle soit étendue à l'ensemble du territoire national dans la mesure où il convient d'apprécier la cohérence de ces politiques dans leur ensemble.

En effet, l'OPAH et le PIG, outils réformés au travers de la circulaire du 8 novembre 2002, offrent aux collectivités territoriales des outils d'intervention rénovés au service des politiques locales de l'habitat ; contribuant à intervenir sur les quartiers, à réguler l'offre de logement et à améliorer sa qualité ; et ce sur l'ensemble du territoire national.

La réforme de l'OPAH et du PIG a consisté à définir quatre outils : l'OPAH « de droit commun », l'OPAH « de revitalisation rurale », l'OPAH « de rénovation urbaine » et le PIG (programme d'intérêt général).

La diversité de ces outils vise à répondre à la diversité des situations locales ; et à répondre aux besoins en logement générés par l'évolution des territoires.

En effet, les résultats du recensement de la population de 1999 font apparaître que 80% des départements français ont connu une croissance démographique dans la période 1990/1999 ; que cette croissance est très contrastée suivant les régions, mais que, dans l'ensemble, elle a d'avantage concerné les communes rurales ou péri-urbaines que les communes urbaines.

Cette croissance aura sans doute dans les années qui viennent un impact fort sur les politiques locales de l'habitat; phénomène qui transparait déjà au travers des premiers résultats de l'enquête nationale logement de 2002 (baisse significative de la vacance).

Dans le même temps, on observe sur les marchés locaux de l'habitat une croissance des phénomènes de dégradation urbaine de certains quartiers, d'insalubrité ou de tension des marchés due à une offre insuffisante dans certains segments, notamment dans le secteur locatif.

Descriptif de la mission

La mise en œuvre de ces outils rénovés nécessite sur le plan méthodologique de la part de l'ensemble des partenaires impliqués dans les démarches d'OPAH (au sein du Ministère de l'Equipement, de l'ANAH, des collectivités territoriales ou des opérateurs) une certaine évolution des pratiques et des connaissances, si l'on souhaite réussir cette réforme et répondre aux enjeux urbains sur ces territoires.

Or, à ce jour, les questions posées par certains de nos partenaires sur le terrain quant à la compréhension des textes nouveaux, à la nature des démarches à engager, et à leur mise en œuvre opérationnelle font apparaître un besoin d'accompagnement local auquel il convient de répondre.

Les services déconcentrés du Ministère de l'Equipement (et notamment les services études et habitat des DDE, ces derniers détenant également la fonction de délégation locale de l'ANAH) sont au cœur de ce dispositif, au travers des partenariats dans lesquels ils sont engagés.

Je souhaite donc que le CGPC apporte son concours aux services déconcentrés, et par leur intermédiaire aux acteurs locaux, dans le but d'éclairer au niveau de la méthode cette politique de mise en œuvre locale des OPAH, notamment dans les phases amont jusqu'à la préparation des conventions d'opération. A cette fin, je souhaite que la mission que vous désignerez s'appuie sur un échantillon d'opérations en cours de montage correspondant à des situations diversifiées (situations du marché du logement, fonctionnement du système d'acteurs). Les points suivants me semblent notamment importants :

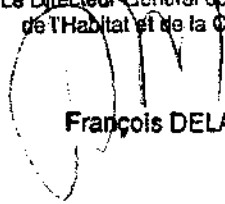
- compréhension des outils
- identification des territoires de projet
- négociation des projets et montage du partenariat
- qualité des diagnostics et des études pré-opérationnelles
- prise en compte des problématiques et des démarches spécifiques ou connexes (habitat insalubre, planification, développement local)

Pour la réalisation de cette mission, la personne que vous désignerez veillera à associer à le bureau IUH4 de la DGUHC, chargé, par le biais des conventions d' OPAH de renouvellement urbain ou de revitalisation rurale, du suivi de ces politiques sur le plan national.

Cette personne veillera également à associer les services des Ministères de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire ainsi que de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, ainsi que de l'ANAH.

Je souhaite disposer de votre rapport pour la fin du second trimestre 2004.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur Général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction



François DELARUE

ANNEXE 2

RELEVÉ DE DÉCISIONS DE LA RÉUNION DU 19 SEPTEMBRE 2003 RELATIVE À LA MISSION DU CGPC SUR L'ÉVALUATION DES OPAH ET DES PIG

La mission confiée par le Ministre de l'Équipement au CGPC à l'issue du CIADT de décembre 2002 (« accompagner les services et les acteurs locaux pour la mise en œuvre de la réforme des OPAH et du PIG ») a vocation à être réorientée. Il apparaît que les secteurs urbains en difficulté et les OPAH correspondantes sont suivis spécifiquement dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne. La présente mission se focalisera donc particulièrement sur le milieu rural.

En effet, les typologies des territoires ruraux construites par SEGESA, utilisées par la DATAR pour le CIADT de septembre 2003, et par la FNHDR dans le cadre de son étude sur le logement locatif en milieu rural, permettent de mieux distinguer les problématiques habitat en fonction des types de territoires.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'élargir le champ d'investigation de la mission à la problématique du logement en milieu rural dans toutes ses composantes, que ce soit au niveau de l'offre ou de la demande, au regard des politiques publiques prioritaires et des outils disponibles ou souhaitables.

Ainsi, la mission étudiera la qualité de l'offre, sa capacité à répondre à la demande ou aux besoins locaux (à court et moyen terme) et les éventuelles concurrences entre segments de parcs seront pris en considération (parc locatif et parc des propriétaires occupants dans leur différentes composantes, autres types d'hébergement), en lien avec la mission parallèle sur le PTZ en milieu rural.

La mission s'attachera également particulièrement à la question du logement indigne en milieu rural, au logement adapté aux personnes âgées, au logement des travailleurs agricoles, à l'articulation avec le logement touristique et les résidences secondaires...

Enfin, la mission analysera le rôle des différents acteurs intervenant dans le champ du logement en milieu rural sur les sites étudiés : collectivités, État, ANAH, banques, MSA, opérateurs de terrain.

Elle s'attachera à fournir des éléments de méthode et de cadrage à l'intention des DDE, destinés à intégrer les outils opérationnels, notamment OPAH et PIG, dans les futures conventions de délégation prévues par le projet de loi de décentralisation, afin de permettre la préservation effective des enjeux prioritaires de l'État dans les politiques locales de l'habitat.

ANNEXES

1° PROPOSITION DE SITES

- Côtes d'Armor, Creuse, Haute Vienne, Lozère, Ardèche, Puy de Dôme (départements déjà visités par La Mission).
- Le Gard : ce département fait partie des 11 départements prioritaires au titre du plan EHI ; on sait qu'il existe dans ce département une réelle problématique d'insalubrité diffuse en milieu rural que les pouvoirs publics ont du mal à appréhender ; du fait du poids financiers des actions engagées par ailleurs sur la problématique des inondations. Des logiques de concurrence sont susceptibles de se développer dans ce département entre l'habitat saisonnier et touristique dans un contexte globalement tendu.
- L'Aisne : ce département se situe dans une logique de secteur rural ouvrier et vieilli, potentiellement en crise, d'après la typologie de la DATAR. Une OPAH RR est en cours sur les Vallons d'Anizy, site pilote au titre des OPAH RR suivies par ailleurs par l'ANAH au titre de son expérimentation.
- La Charente : département contrasté d'un point de vue typologique entre des communes rurales attractives et des communes rurales fragiles économiquement. Une démarche active et innovante semble se mettre en place à l'initiative du Préfet en matière de lutte contre l'insalubrité.
- Le Pas de Calais : des démarches de planification nombreuses se développent dans le département (PLH en milieu rural et urbain) ; l'insalubrité constitue une réalité importante sur l'ensemble du territoire, et est difficile à appréhender en milieu rural, où la problématique du logement des travailleurs saisonniers en milieu agricole semble également importante.
- Le Nord
- La Haute Savoie : le marché du logement connaît dans ce département de fortes pressions, liées notamment à sa situation géographique à proximité de la Suisse et aux fortes concurrences avec le secteur touristique. Une OPAH RR couvrant une cinquantaine de communes et interdépartementale avec la Savoie a été engagée (OPAH RR du Massif des Bauges).
- La Haute Marne et la Meuse : départements ruraux assez pauvres, classés par la DATAR comme des «territoires vieillissés et peu denses à dominante agricole », dans lesquels le développement touristique est difficile pour des raisons climatiques.

2° BIBLIOGRAPHIE

- « Le logement locatif en milieu rural, situations et enjeux » (FNHDR pour le MAAPAR), juillet 2003
- « Quelle France rurale pour 2020 ? contribution à une politique de développement durable », étude prospective de la DATAR pour le CIADT du 3 septembre 2003

ANNEXE 3.1

OPAH ET PIG

VISITE DANS L' AISNE LE 24 NOVEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES :

- Aldo Massa (DDE)
- Maryse Launois (chef de service urbanisme habitat)
- Isabelle Loreau (responsable de la cellule politique locale de l'habitat)
- Ludovic Mabriac (responsable de l'unité politique sociales du logement)
- M. Sokolowski (délégué régional ANAH pour Picardie et Nord-Pas-de-Calais)

aux Vallons d'Anizy avec M. Sokolowski de l'ANAH, M. Launois et I. Loreau de la DDE,

- M. Solari (vice-président de la communauté des communes chargé de l'habitat)
- Mlle de Oliveira (chargé d'études habitat à la communauté de communes)
- M. Desni (technicien économies d'énergie à Aisne Habitat)
- Mme Tricot (chargée d'opérations à Aisne Habitat)

2. DONNEES GENERALES (visite à Laon)

- 500 000 habitants - Département semi urbain – semi rural dépendant de plusieurs pôles urbains - Château-Thierry/Paris - Laon/Reims - Saint-Quentin/Lille, avec partie agricole à grandes exploitations et petites (dans la Thierarchie).

- Département composé de pays assez différents avec un passé industriel important, correspondant souvent à des secteurs en difficulté.

- zone à caractère industriel (Tergnier Chauny ; Saint-Quentin),
- zone à caractère rural à grosses difficultés (Thierarchie),
- zone dans la dépendance du bassin parisien (Château-Thierry),
- zone à dominante d'activités très administratives (Laon),
- zone de Soissons en déperdition.

- 817 communes dont 600 de caractère rural.

- Département où il n'y a pas de demande forte de logement social « moyen » (sauf à Saint-Quentin) mais où il y a une forte pénurie de logement très social.

- Les communes font volontiers de la « Palulos communale » mais ont peu recours sur leur patrimoine à des montages avec un organisme HLM d'acquisition réhabilitation de peur de perdre la maîtrise de l'opération et de l'occupation.

- Les centres d'hébergement d'urgence sont saturés (conséquence notamment de la fermeture de Sangatte). 25 % environ des occupants de ces centres seraient « aptes » à les quitter immédiatement d'après les travailleurs sociaux s'ils étaient acceptés par les bailleurs sociaux.

- 35 000 logements publics sociaux, dont 20 000 par SA HLM ; 15 000 « maison du CIL » ; 3 offices HLM interviennent.

- Les opérations de logement social public réalisées actuellement sont de petites opérations plutôt en périurbain. Aucune opération en cours en ZUS ou en ville.

- Très faible taux de vacance. Baisse du taux de rotation dans le parc social.
- Inquiétude sur la population vieillissante de propriétaires occupants à faibles revenus ayant besoin d'aménagements assez lourds pour permettre le maintien à domicile.
- Le Conseil Général s'investit assez peu dans le logement. Priorité : emploi - économique.

3. HABITAT INDIGNE

- Pas d'enquête systématique.
- Mise en place d'un système de visites pour les logements dont les caractéristiques semblent mauvaises et dont les occupants sont relogés à l'aide du FSL. 150 visites ont été réalisées. Dans un cas sur 2, le logement a été considéré comme non décent. La DDE dans l'immédiat n'a pas la répartition entre milieu rural et milieu urbain de ces 150 logements et des logements indécents dans les 150.
- Aisne-Habitat est chargé de faire le diagnostic et assure le contrôle pour la CAF de la réalisation des travaux permettant la reprise du versement de l'allocation logement.
- La Ville de Saint-Quentin a un Centre communal d'hygiène et de santé qui fait les enquêtes.
- Une part des logements indignes du département correspond à des anciens logements d'ouvriers agricoles, souvent appartenant aux élus de leurs communes, ce qui implique qu'ils sont peu démarchés par les associations pouvant améliorer les logements dans le cadre de baux à réhabilitation.

4. OPAH

- 52 OPAH ont été réalisées.
- Celles qui ont le « mieux marché » se situent en milieu rural. Surtout en Thiérache là où il y avait beaucoup de logements vacants.
- En 2001 : toutes les demandes de financements ANAH correspondant aux règles ont été satisfaites.
- Depuis 2002, situation extrêmement tendue pour les propriétaires occupants.
 - dans le département de l'Aisne on n'accepte que les dossiers des propriétaires occupants ayant droit, compte tenu de leurs ressources, à un taux de 35 % de subvention,
 - avec cette condition restrictive, tous ne peuvent pas être honorés,
 - à la fin octobre 2003 stock de 9 mois.
- Aisne Habitat fait connaître les dispositions fiscales et travaille avec le secteur bancaire.
- En 2004, les dotations ANAH ne seront attribuées que dans le cadre des OPAH.

5. LE PST DEPARTEMENTAL

- Programme annuel de 30 logements dont la réalisation est confiée à Aisne-Habitat. Cela marche surtout bien en Thiérache, car le différentiel de loyer n'est pas très important. Il y aurait effet d'aubaine.

6. OPAH DES VALLONS D'ANIZY

- OPAH qui a le label revitalisation rurale alors qu'elle est plutôt située en périurbain.

- Volonté forte de la Communauté de Communes support et présence d'un emploi jeune (fin de contrat en mars 2004) chargée de l'habitat au sein de cette communauté de communes qui assure les permanences d'information (rôle très important).

- Alors qu'il y avait eu une baisse de la population entre 1990 et 1999 et un risque de vieillissement, aujourd'hui on constate :

- Une hausse du nombre de logements,
- Une baisse du nombre de logements vacants et de résidences secondaires,
- Un nombre important de personnes prenant un train pour aller travailler à Paris tous les jours.

- Avec l'OPAH, souhait de :

- développer un parc locatif notamment pour les jeunes,
- permettre aux propriétaires occupants de rester sur place et d'améliorer leurs logements. (il existe des bâtiments et logements d'urgence de l'après-guerre, désormais propriété de leurs occupants, en mauvais état mais à occupation de caractère très social.).

« Si on laisse faire, il n'y aura que les gens qui ont les moyens qui s'installeront ».

- Aisne-Habitat est chargé d'animer l'OPAH et fait tout le travail technique (visites des logements, plans de financement, animation des commissions) mais au dire de tous (vice-président de la Communauté des Communes, DDE, Aisne-Habitat), l'efficacité de ses interventions est très liée à la présence permanente de l'agent de développement (emploi jeunes) dans les services de la Communauté de Communes.

- Difficulté de faire correspondre les programmes d'assainissement financés avec l'aide de l'Agence de l'eau et l'OPAH ; or beaucoup d'aménagements de sanitaires ne peuvent se faire convenablement que si il y a une solution pour l'assainissement.

- L'OPAH ne permet pas de prendre en compte l'amélioration des logements très insalubres occupés par les propriétaires occupants à faibles ressources pour lesquels le relogement en logement social public classique serait totalement inadapté.

- Alors qu'en Thiérache (zone correspondant plus à la définition de la zone de revitalisation rurale que les Vallons d'Anizy), l'impossibilité de prendre en compte les travaux d'autoréhabilitation a été un problème souvent soulevé, il l'a été peu aux dires d'Aisne-Habitat aux Vallons d'Anizy. L'agent de développement qui assure le premier contact considère quant à elle que c'est un problème et que connaissant cette disposition, les candidats aux travaux ne franchissent pas la 2^{ème} étape après un premier contact avec elle.

Observations sur les logements visités

- Immeuble vide auparavant avec réalisation de 3 logements conventionnés : on peut regretter qu'alors qu'il s'agit d'une opération lourde, tout l'effort soit porté sur l'aménagement intérieur, et que les besoins fonctionnels soient seuls pris en compte (pour aménager l'accès des logements créés, l'équilibre de la façade est détruit). Le non recours à un architecte pour concevoir l'opération pose problème.

- Logement occupé par propriétaire occupant. Changement prévu de toutes les fenêtres et doublement des murs dans le cadre de l'opération soutenue par l'ADEME. On peut s'interroger sur la priorité de ces travaux par rapport à d'autres (toiture, équipement intérieur...). Programme défini dans le cadre de l'opération « H.Q.E. ».

7. HABITAT DES TRAVAILLEURS AGRICOLES SAISONNIERS

- Le problème se pose dans une partie du département pour la cueillette des pommes et la vigne, les logements mis auparavant à disposition des saisonniers n'étant plus conformes aux normes exigées actuellement. Les tâches saisonnières sont désormais assurées par les gitans, d'où de gros problèmes puisqu'il n'existe pas d'aires de stationnement de nomades en nombre suffisant. La mise aux normes des logements de saisonniers serait trop coûteuse pour pouvoir être équilibrée financièrement.

8. OBSERVATIONS GENERALES

- Pas d'opérateur en dehors d'Aisne-Habitat.

- Rôle déterminant des agents de développement au statut incertain et précaire.

- Des bureaux d'études pourraient être prestataires mais ne se positionnent pas sur le marché de la restauration de l'habitat ancien.

- en 2001 : toutes les demandes correspondant aux règles ANAH ont été satisfaites. On en est loin aujourd'hui

ANNEXE 3.2

OPAH ET PIG

VISITE EN ARDECHE LE 24 OCTOBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

- Daniel Pfeiffer, DDE ; Agathe André chef du service habitat construction ; Alain Terrasse, chef du bureau technique et financement du logement
- à Saint-Joseph des Bancs (OPAH des Hautes Cévennes Ardéchoises) : M. Michel TESTON sénateur, PCG et CG d'Antraigues, M. Pagannelli, Président du SIDAHC, M. R. Roux VP et maire de Saint Joseph des Bancs, Mme J. Martellet directrice et M.B. Gusella animateur OPAH, Mme. Lacrotte (propriétaire de logements réhabilités)
- M. J. Lefebvre CAL 07 et M^{me} Mercural DDASS 07
- M. D. Renaud DG adjoint solidarité au conseil général de l'Ardèche
- M. JF Kraft préfet de l'Ardèche

2. DONNEES GENERALES

- Département très rural (286 000 habitants), à faible croissance démographique.
- Contrastes dans le département :
 - Vallée du Rhône : 75 % de la population sur 20 % du territoire, avec influence forte des villes de la Drôme (Valence, Montélimar) – Fortes tensions sur l'offre de logements,
 - Annonay au nord et Aubenas au sud structurent le département (industries parfois en difficulté),
 - Privas a peu d'activité (hors du rôle de préfecture) : la ville centre se dépeuple – l'agglomération augmente,
 - Sud Ardèche (autour de Vallon Pont d'Arc) : importance du tourisme. Des tensions fortes sur le logement en résultent,
 - Montagne Ardéchoise– Vieillissement et décroissance de population – Le tourisme est la seule activité qui permet à cette région de survivre.
- Le conseil général intervient peu, et avec réticences, sur ce domaine du logement qu'il considère comme une prérogative de l'État (aujourd'hui essentiellement sur les HLM, le très social, les aides aux communes). Les intercommunalités récentes n'ont pas encore pris d'initiatives en matière de logement.
- La région Rhône Alpes a initié une politique de réhabilitation des logements en faveur des jeunes, d'une part, des personnes handicapées et à mobilité réduite d'autre part (ORAH). Elle a lancé des contrats globaux de développement sur des pays qu'elle a définis. Mais les périmètres des pays au sens de la loi Voynet récemment retenus en Ardèche sont différents. Par ailleurs un périmètre de parc naturel régional se superpose à ces territoires ...
- La demande des élus vient souvent en terme de "produits logement" : financer quelques logements PLUS, plutôt qu'en réflexion globale sur les besoins.
- La DDE dans ce contexte a souvent un rôle central, initiateur de politiques et de réflexions auprès des collectivités, mais qui ne sont pas toujours suivies et acceptées notamment quand

une participation financière leur est demandée. Elle propose à ces collectivités de participer aux initiatives qu'elle a initiées, soit d'elle-même, soit sur impulsion ministérielle.

La DDE essaie d'initier un PLH sur le sud du département, une OPAH sur le périmètre du parc naturel régional avec avec peu de répondant.

Ses contacts avec les chargés de mission de la région restent limités : fourniture de données – participation à des réunions.

Il est très rare que la DDE soit sollicitée sur des initiatives en lien avec le logement, sauf pour des projets ponctuels qui ne sont pas toujours adaptés à la situation (demande de PLUS en construction neuve sur des territoires qui se dépeuplent par exemple).

En conclusion, la co-élaboration des politiques fonctionne mal.

- Définition par la DDE d'une politique du logement en Ardèche (note du 27 juillet 2001) portée dans les réunions du CDH, comme dans son action et ses contacts au quotidien :

- privilégier la réhabilitation du patrimoine bâti (ANAH, acquisition – amélioration HLM, aides aux communes sur leur patrimoine communal),
- produire une offre de logements sociaux adaptée aux besoins (dans les OPAH avec le développement du parc privé conventionné, de la construction neuve HLM dans la Vallée du Rhône et l'Ardèche Méridionale, des acquisitions améliorations HLM sur tout le territoire),
- agir sur le logement des personnes défavorisées (et maintenant le "logement indigne"),
- développer, en partenariat avec les collectivités locales des programmes d'action pour répondre aux besoins locaux (initier des PLH ou de futures OPAH).

- Analyse et orientations par bassin d'habitat sont initiées par la DDE. Pas de PLH engagé malgré les souhaits exprimés de la DDE sauf celui de Valence qui comporte 3 communes ardéchoises, d'ailleurs peu partantes pour le partage des difficultés dans l'agglomération.

- Les gîtes ruraux, beaucoup plus subventionnés que l'habitat permanent (subventions État, Région, Département, Europe), constituent souvent une réelle concurrence aussi bien pour l'acquisition par les propriétaires occupants que pour les projets locatifs et font monter le coût du foncier. Les propriétaires préfèrent souvent la vente de leurs bâtiments pour une résidence secondaire ou la réalisation de gîtes ruraux, plus rentables que l'habitat permanent. Les élus commencent à intégrer les limites de ce type d'actions qui ne permettent pas de revivifier les villages en dehors de l'été. Est évoqué le passage au logement locatif social à l'issue de la période de 10 ans d'obligation de location saisonnière (liée au financement des gîtes ruraux). Ce serait intéressant pour redynamiser les bourgs par l'arrivée de nouvelles populations, permettant la réouverture des écoles...

- Quelques discours sur les difficultés initiées par l'arrivée de nouvelles populations venant des villes. Pour les élus rencontrés, l'accueil de nouvelles populations ne semble pas devoir se faire dans n'importe quelles conditions et la politique de l'emploi est un préalable.

- Une question: Doit-on accepter sans limites l'arrivée dans les campagnes, pour les revitaliser, de nouvelles populations travaillant dans les bourgs centres, et donc favoriser l'étalement urbain, la circulation automobile ? Les élus rencontrés paraissent plutôt de ce point de vue, compte tenu de la pression de la demande et de l'atout que représente une population vivant en permanence pour le maintien et le développement de services indispensables à la vie locale (commerces, médecin, pharmaciens...)

- Besoin ressenti d'une aide pour l'adaptation du logement des personnes âgées permettant leur maintien à domicile. Le DGA du département indique que dans certains cantons de montagne, c'est fondamental également pour le maintien des services comme la pharmacie ou le médecin.

- Interrogations du Sénateur Président du conseil général sur la deuxième étape de la décentralisation. Il ne souhaite pas que le conseil général prenne la nouvelle responsabilité du logement si des financements permanents ne sont pas mis en même temps en place : Le logement n'est pas aujourd'hui une compétence départementale, sauf le très social, l'accompagnement des organismes HLM, les aides aux communes ...

- Les élus parlent très peu des problèmes de logement au préfet, sauf pour se plaindre quand des difficultés apparaissent (tensions sur financements HLM ou ANAH, modification des règles), mais pas sur le fond du sujet.

3. LES OPAH en ARDECHE et l'ANAH

- Une OPAH pilote de taille importante : 29 communes sur les Hautes Cévennes Ardéchoises, sur le territoire d'un syndicat intercommunal existant depuis 20 ans – 3^{ème} OPAH sur ce territoire, qui est labellisée OPAH RR.

- Les autres OPAH en cours ou envisagées sont de taille réduite à quelques communes voire une seule commune (Privas, Bourg Saint Andéol, Tournon, Aubenas).

- Une OPAH est souhaitée par la DDE sur le périmètre du parc naturel régional des Cévennes.

- Une mission d'études initiée par la DDE pour un bilan qualitatif des OPAH en Ardèche (cahier des charges d'août 2003) : 65 OPAH en Ardèche depuis la création de la procédure.

- Un opérateur important : le CAL 07 (à la fois PACT et CDHR) comportant 13 salariés, qui a eu de fortes difficultés financières récemment. Un bureau d'études, le CESER, a piloté de nombreuses OPAH, a disparu puis s'est reconstitué avec Urbanis (à Montélimar) ; il intervient dans des études préalables d'OPAH aujourd'hui. Quelques OPAH en frontière du département sont suivies par des organismes de l'Isère ou de la Drôme (Atelier de la Gère, CAL 26). Le SIDAHC suit son OPAH en régie (animateur ancien du CESER), ce qui soulève des objections de la part du CAL 07. La DDE souhaite que les études préalables (sur l'opportunité des opérations) soient réalisées par des organismes indépendants de ceux qui interviendront pour les études préopérationnelles puis le suivi-animation.

- Privas : beaucoup de logements vétustes ne sont pas réhabilités. Une OPAH RU est envisagée. Difficulté là aussi pour trouver un opérateur qui mettrait en œuvre un projet d'aménagement urbain dépassant la seule dynamique d'incitation financière de l'OPAH, en s'orientant vers des acquisitions, une RHI, ...

- Contrôles d'occupation pour les logements conventionnés assurés par la DDE suivant les consignes de l'ANAH (au moment du versement du solde de subvention, 3 ans après).

- Discours du CAL 07 sur une diminution importante des aides de l'ANAH (plafonds de travaux fortement diminués en francs constants depuis 10 ans, décrochage des loyers conventionnés par rapport aux loyers libres pour les secteurs tendus de la Vallée du Rhône en zone III).

- Au contraire pour l'OPAH RR des Hautes Cévennes Ardéchoises demande par les élus et l'opérateur du réajustement de la convention à la hausse pour tenir compte des aides plus importantes de l'ANAH dans cette OPAH devenue après les études préalables une OPAH RR.
- Tension sur les financements ANAH. Mais les OPAH restent privilégiées dans le financement avec des crédits complémentaires pour les OPAH dynamiques à partir des crédits réservés sur d'autres OPAH avec des réalisations inférieures aux objectifs
- Il n'y a pas formellement de PIG, à l'exception des deux ORAH jeunes et handicapés (initiées par la Région) qui fonctionnent sur un dispositif similaire.

4. L'OPAH DES HAUTES CEVENNES ARDECHOISES

OPAH pilote de revitalisation rurale, avec l'appui de l'ANAH, avant la circulaire de novembre 2002.

Couplée à de nombreuses initiatives : conscience que la réhabilitation seule de logements ne peut suffire à une dynamique :

- Opération rurale collective pour petites entreprises artisanales, de commerces et de services,
- Opérations façades dans les bourgs centres,
- Réhabilitation de logements communaux,
- Gîtes ruraux, auberge rurale, piscines et plans d'eau, sentiers de randonnée,
- Mesures agri environnementales.

La commune de Saint Joseph des Bancs (187 habitants) possède ainsi 10 gîtes ruraux, une auberge rurale qui gère aussi ces gîtes, un foyer pour colonies de vacances de 50 lits, une piscine, tous largement subventionnés. à l'investissement mais avec une organisation permettant d'assurer l'autofinancement du fonctionnement. Dans le futur, elle souhaite transférer une partie de ses investissements à la communauté de communes qui vient de se créer autour de Vals les Bains et à laquelle elle vient d'adhérer.

Le SIDAHCA va sans doute dans le futur disparaître avec la nouvelle configuration territoriale (communautés de communes).

Pilotage en régie de l'OPAH par le SIDHACA, comme de l'opération rurale collective.

Les objectifs quantitatifs fixés initialement dans la convention d'OPAH apparaissent désormais sous estimés.

- Augmentation des plafonds de travaux subventionnables pour les Propriétaires occupants, et des taux et plafonds de subvention propriétaires bailleurs,
- Augmentation des plafonds de ressources,
- Montant des aides supérieures, notamment pour sorties d'insalubrité et travaux spécifiques liés au handicap.

En conséquence, crainte d'insuffisance de l'enveloppe financière allouée.

Utilisation de la règle X + X : subvention de la région pour les logements conventionnés ainsi que sur communes de Montpezat, aide de la commune.

Incitation à la réhabilitation par les seules subventions. Il n'y a pas d'appui particulier aux propriétaires sur les prêts. Les banques semblent jouer un rôle limité, au contraire des élus très présents.

Conscience de l'importance de ces réhabilitations pour fixer les populations ou en attirer de nouvelles.

5. LES PERSONNES DEFAVORISEES. LE LOGEMENT INDIGNE

- 4 commissions territoriales dans le département de mise en œuvre du PDALPD, avec les travailleurs sociaux, se réunissent mensuellement (2 avec l'appui de la DDE, 2 avec l'appui de la DDASS).

- Deux PST sont mis en place en vue de créer des logements très sociaux subventionnés par l'ANAH :

- quelques communes de la Vallée du Rhône (avec l'association logement Vallée du Rhône),
- le reste du territoire départemental (avec une MOUS du CAL 07).

- Le conseil général participait déjà à ces PST avec les fonds du RMI ce qui permettait la création de logements très sociaux pour les titulaires du RMI. Il vient de donner (après avoir fait état de ses réticences) son accord à des interventions pour des logements d'insertion privés ANAH hors RMI avec la règle X + X (6,5 % CG, 6,5 % complémentaires de l'ANAH).

- Travail conjoint avec la DDASS et le CAL 07, avec l'appui du CETE pour le logement indigne et notamment le saturnisme inspiré par ce qui existe dans d'autres départements. Le conseil général est associé (techniciens participant aux réunions) mais sans que les politiques se prononcent aujourd'hui. Ils seront officiellement saisis prochainement à l'issue de l'étude et leur soutien financier sera demandé ainsi que pour les CAF

Il est prévu de définir une procédure alliant incitation et contrainte : diagnostics avec estimation du montant des travaux plan de financement, relogement, arrêtés d'insalubrité.

Le CAL 07 sera l'opérateur. Il fait état de ses difficultés pour cadrer les coûts de ce type d'intervention. Pour le moment, il n'y a eu qu'un seul arrêté d'insalubrité, d'ailleurs contesté devant le tribunal administratif.

-Question posée sur le rôle possible de la DDE dans le diagnostic technique (saturnisme notamment).

- Pour les personnes handicapées, à mobilité réduite, notamment âgées, soutien fort de la région Rhône Alpes (Opération régionale de réhabilitation de l'Habitat sur ce thème comme sur celui du logement des jeunes). Crainte de désengagement de la région au moment du vote de la loi handicap.

Pour les personnes âgées, convention CG avec CAL PACT. Mais il manquerait une prestation pour définir précisément les travaux nécessaires au maintien à domicile des personnes très âgées dans les hameaux qui se vident (créer une MOUS à ce sujet qui serait confiée au CAL 07?). Moins de crainte pour le financement des travaux eux-mêmes (financements ANAH, Région dans le cadre de l'ORAH, caisses de retraites ...).

ANNEXE 3.3

OPAH ET PIG

VISITE DANS LA CHARENTE LE 11 DECEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

- de la DDE et ayant participé pour partie ou en totalité aux rencontres :
 - C. Vinclair, directeur
 - JF. Maury, directeur adjoint
 - B. Vera, chef du service de l'urbanisme et de l'habitat
 - M. Nadaud, déléguée adjointe de l'ANAH, chargée de l'habitat ancien au service habitat
 - M. Emprinchar, chargé du financement du logement public et de la politique de la ville au service habitat
 - P. Garin, responsable du service habitat
 - Mme Matelly, chargée du dossier « éradication de l'habitat indigne »

- de la préfecture :
 - M. Géraud, préfet de Charente
 - M. Jonathan, secrétaire général

- le maire de Segonzac (commune de 2 300 habitants dans la région de production du cognac de grande qualité (M. Gérard Raby)

- un couple de propriétaires bailleurs ayant réhabilité deux logements vacants 1 F₅, 1 F₄, conventionnés, dans le cadre de l'OPAH Rouillac/Saint-Simeux

- M. Devos, directeur du PACT-ARIM (10 salariés) et M. Guégan, directeur de l'association d'aide à domicile en milieu rural (1 800 salariés correspondant à 950 équivalents temps plein) sur le programme de maintien des personnes âgées à domicile dans le pays de Ruffec (Nord du département) étudié dans le cadre de l'appel à projets lancé par la fondation de France sur « vieillir dans son quartier, dans son village, des aménagements à inventer ensemble »

2. DONNEES GENERALES

- Le département est organisé en cinq pays et un territoire central correspondant à l'Angoumois qui, seul, a vu sa population légèrement augmenter. Les autres pays sont touchés par une érosion démographique dont la plus forte, au plan régional, affecte la Charente Limousine, à l'Est, qui a perdu 4,2 % de ses habitants.

- Le département est structuré autour de deux agglomérations :
 - l'aire urbaine d'Angoulême qui rassemble plus du tiers de la population de la Charente,
 - l'aire urbaine de Cognac qui représente 42 000 habitants.

- Avec 339 628 habitants au recensement de 1999, le département de la Charente est le moins peuplé de la région Poitou-Charentes.
Il a perdu 2 400 habitants depuis 1990 quand la Charente-Maritime et la Vienne en gagnaient respectivement 30 000 et 19 000.

- Au cours de la dernière période intercensitaire, la population diminue légèrement. Cette perte de population est principalement le fait de jeunes en âge de travailler.
 - Plus d'un tiers de la population vit dans les quatre agglomérations principales : Angoulême, Cognac, Barbézieux-Saint-Hilaire et Jarnac. Le contraste entre milieux urbains et ruraux est fortement marqué.
 - Le parc de logements s'élève à 164 440 dont 140 813 résidences principales avec l'occupation suivante :
 - 63 % de propriétaires occupants,
 - 10 % de locatif public,
 - 20 % de locatif privé.
 - Le logement individuel représente 83 % du parc contre 15,2 % pour les immeubles collectifs.
 - 46,8 % des logements et 42,7 % des résidences principales ont été construits avant 1949.
 - Les résidences secondaires ne correspondent qu'à 6,1 % du parc (France : 10,1 % - Région Poitou-Charentes : 12,2 %).
 - Le département se présente dans une situation économique et sociale contrastée, la part des bénéficiaires du RMI y est relativement importante et le revenu net moyen imposable est le plus faible de la région. Le ratio du nombre de bénéficiaires de minima sociaux par rapport à la population totale, de 3,5 %, est le plus élevé de la Région. Par contre en % de population, c'est le 2^{ème} département français après les Hauts-de-Seine pour le nombre de personnes imposées à l'ISF.
- La part des locataires tant du parc privé (51,3 %) que du parc HLM (69,2 %) dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds de ressources HLM est aussi la plus forte des départements de la Région.
- Les pays sont assez bien structurés mais tendance au saupoudrage (ex. dans le pays rufécois, il était proposé « 1 logement social par commune »). On ne fait que commencer à parler de la nécessité de pôles secondaires même si certains élus essaient de fait de les constituer (cf. Segonzac).
 - Département qui s'implique financièrement fortement dans le logement sans avoir une réelle politique de logement.
 - Beaucoup d'urbanisation dans le péri-urbain (en neuf).
 - Arrivée ces dernières années d'émigrants du Nord (anglais et néerlandais) qui font sensiblement monter les valeurs foncières.

Les logements locatifs publics (HLM et Communaux)

- 15 000 logements sociaux publics appartenant à trois organismes :
 - office public départemental (8 000 logements),
 - OPAC d'Angoulême pouvant intervenir sur l'ensemble du département mais intervenant essentiellement sur le secteur d'Angoulême ; résultant de la fusion d'une SEM et de l'office public d'HLM,
 - SA LE FOYER.

- Les organismes HLM font peu d'acquisition réhabilitation (16 logements contre 342 neufs ces 3 dernières années) mais construisent facilement en milieu rural en individuel (1/2 des constructions ces 3 dernières années).

- Très forte demande des communes de dotations leur permettant de réaliser dans l'ancien des logements avec maîtrise d'ouvrage communale (59 logements financés ces 3 dernières années; report d'année en année de 20 demandes).

- Les élus sont très demandeurs de logements locatifs sociaux en milieu rural. Très grande réticence à faire des logements sociaux à Angoulême.

Le logement privé

- Pour la réhabilitation de l'habitat ancien, il y a encore des entreprises locales compétentes, mais manque d'ingénierie. Encore beaucoup de locaux vacants, avec gros œuvre de qualité mais nécessitant de lourds travaux.

- La baisse des dotations ANAH n'est pas ressentie aussi durement que dans les autres départements car il y a une baisse du nombre des dossiers présentés (difficulté à équilibrer financièrement les opérations lourdes mise en avant. On peut toutefois s'interroger sur le fait qu'on a tendance à considérer qu'une opération n'est réalisable que si les loyers permettent d'amortir la totalité des emprunts nécessaires sans apport autre qu'un bâti très dégradé).

- Le nombre de logements financés avec aide de l'ANAH en locatif privé de 92 à 2001 à oscillé entre 466 et 595. Il est descendu à 297 en 2002 et ne remontera guère en 2003.

- Le nombre de propriétaires occupants ayant bénéficié de la PAH a été de 926 en 1998, 812 en 1999, 876 en 2000, 722 en 2001 et 462 propriétaires occupants seulement ont reçu des subventions de l'ANAH en 2002.

Il reste beaucoup à faire en réhabilitation dans le département mais les dossiers « faciles » sont éclusés.

Les aides des collectivités territoriales pour l'habitat sont particulièrement importantes.

Aides au logement

- **Les aides du Département**

Depuis environ une dizaine d'années, le Conseil Général soutient les opérations de réhabilitation de l'habitat locatif public en secteur rural et appuie la politique de l'État en matière de logement des ménages les plus défavorisés. Ses interventions sont les suivantes :

| | | Maîtrise d'ouvrage Organismes HLM | Maîtrise d'ouvrage Collectivités |
|---------------------------------|--------------------------|---|---|
| PLAI | Neuf | 6 720 €/ logt (20 % du prix de revient plafonné à 33 600 €HT) | 6 720 €/ logt (20 % du prix de revient plafonné à 33 600 €HT) |
| | Acquis. Amélioration. | 6 720 €/ logt | 6 720 €/ logt |
| PLUS | Neuf | 6 720 €/ logt sur 30 % à 50 % des logements (part des logements réservés aux ménages avec ressources < à 60 % des plafonds) | Sans objet |
| | Acquis. Amélioration. | 6 720 €/ logt sur 30 % à 50 % des logements 3060 €/ logt sur les autres logt | 6 720 €/ logt sur 30 % à 50 % des logements 3060 €/logt sur les autres logt |
| PALULOS | | 9 200 €/ logt (40 % du prix de revient plafonné à 23 000 €HT) | Sans objet |
| HORS INTERVENTIONS DE L'État | | Sans objet | 9 200 €/ logt (40 % du prix de revient plafonné à 23 000 €HT) |

Parallèlement le département intervient en complément de l'ANAH, dans le cadre du PST défavorisés, à hauteur de 10 % par logement sur 30 logements /an.

- **Les aides de la Région**

La région intervient par le biais des contrats de territoire, sur les opérations de logements locatifs publics en acquisition-amélioration (PLU, PLAI) et amélioration seule (PALULOS). Il appartient à chaque pays de réserver une part des crédits contractualisés avec la région pour ces interventions.

L'aide est plafonné à 7 620 €/logt, chaque pays pouvant moduler l'aide dans la limite de ce plafond.

Aides sur les études et animations

Le département subventionne les études d'OPAH :

- études préalables : subvention maximum de 9 200 €
soit 20 % d'un montant plafonné à 46 000 €HT.
- suivi animation : subvention maximum de 21 400 €/ an,
soit 40 % d'un montant plafonné à 53 500 €HT / an.

Le département subventionne également les « plans de référence » communaux et études d'aménagement de bourg à concurrence de 15 300 € (50 % d'une dépense plafond de 30 600 €HT).

3. LES OPAH

- Tout le territoire du département dans les 10 dernières années a été couvert par des OPAH.

- Trois opérateurs interviennent pour l'animation.

- l'OPAC de l'Angoumois (il recentre sur le seul renouvellement urbain),
- PACT-ARIM (très impliqué sur les problèmes sociaux),
- URBANIS (bureau à Cognac) (+ pointu sur l'analyse et le diagnostic).

Il y a une certaine concurrence et une émulation.

- 4 OPAH en cours :

- 2 en milieu urbain : OPAH Angoulême (2003 à 2005),
OPAH de la CDC de Cognac (2003 à 2005).
- 2 en milieu rural : OPAH du Ruffécois II (2000 à 2003),
OPAH du Rouillacais – région de Château-Neuf (2001 à 2003).

- 2 OPAH projetées de revitalisation rurale :

- OPAH CDC du Confolentais (étude préalable devrait demander au 1^{er} trimestre 2004),
- OPAH du pays Harte et Tardoise. Territoire assez peu homogène, mais forte volonté des élus du pays de mener une OPAH dans le cadre du pays. C'est une manière de faire vivre le pays. Dans toutes les études sur les pays, le problème de l'habitat apparaît. La DDE souhaite plutôt 2 OPAH et s'appuyer sur les communautés de communes. L'étude préalable devrait démarrer au 3^{ème} trimestre 2004.

- Les changements des règles de l'ANAH sont difficiles à faire comprendre et l'incertitude sur les taux de TVA applicables est gênante.

- Les OPAH ont permis de réaliser beaucoup d'opérations de réhabilitation mais ne permettent pas la revitalisation des bourgs car il y a beaucoup de saupoudrage, et les opérations ne sont pas toujours très visibles.

Elles aident toutefois à faire prendre conscience aux élus de la nécessité de leur intervention : aménagement des immeubles au centre du village avec création de nouveaux locaux d'activités adaptés, aménagement d'espaces publics.

- A **Segonzac** (2 300 habitants), la commune est propriétaire de 63 logements qu'elle a réhabilités, pour partie situés au cœur du bourg au-dessus de locaux commerciaux réaménagés et donnés également à bail (boulangerie - débit de tabac - magasin de vente des cognacs de la région...). Elle a également aménagé des locaux dans une ancienne ferme au cœur du bourg pour y développer des activités (34 emplois de services (Groupama) et des enseignants, techniciens, chercheurs dans des domaines ayant trait à la viticulture).

Pour ces réhabilitations et aménagements, elle a acquis les bâtiments du cœur du bourg qui appartenaient à des commerçants ou des personnes ayant quitté le village et qui n'avaient rien fait dans le cadre de l'OPAH.

Les logements communaux ont été réhabilités avec de la PALULOS, du PLAI, du PLATS, des PLA et des PLUS.

Les réalisations sont équilibrées financièrement (les loyers couvrent les amortissements des emprunts car il y a d'importantes subventions).

Alors que la population baissait jusqu'ici, au dernier recensement, elle augmentait à nouveau.

- Les OPAH ne permettent pas de régler les **problèmes sociaux**. Besoin de montages très fins, très particuliers en jouant sur toutes les possibilités. PST, bail à réhabilitation, création de nouveaux logements locatifs sociaux publics adaptés aux handicapés...

Pour être efficace dans ce domaine, il faut une très forte coordination des intervenants, des services sociaux et des techniciens de l'habitat et animateurs de l'OPAH. D'où mise en place dans le cadre du « maintien à domicile » d'une plateforme de coordination.

Pour ces cas lourds, avec les différents dispositifs (MOUS «recherche d'habitat adapté », « programme de maintien à domicile », « mise en œuvre du PST »...), on arrive à financer les frais d'ingénierie du montage, mais on n'arrive pas à financer les travaux de réhabilitation.

- Les montages complexes des dossiers de financement, même dans les OPAH, nécessitent des interventions répétées et suivies des services de la DDE.

4. L'HABITAT INDIGNE

- La Charente n'est pas un des 11 départements pilotes mais a pris l'initiative d'entreprendre une démarche spécifique contre l'habitat indigne. Les assises nationales de l'habitat indigne doivent se tenir à Confolens en mai 2004.

- Travail exploratoire important effectué à partir des fichiers Filocom, des dates de construction et d'équipement des bâtiments, qui doit être complété par enquêtes fines de terrain sur les zones repérées comme potentiellement indignes.

- Très bonne coopération entre DDE et DDASS.

- On est passé de 1 à 2 déclarations d'insalubrité par an à une dizaine en 2003. En 2004 on devrait en avoir environ 20. Ceci va amener la DDASS à devoir « externaliser » les enquêtes d'insalubrité.

- Pour l'instant, il n'y a encore jamais eu à exécuter d'office des travaux.

- Volonté de travailler autant sur l'urbain que sur le rural.

ANNEXE 3.4

VISITE DANS LES COTES D'ARMOR LE 22 JUILLET 2003 MISSION CGPC OPAH ET PIG

1. PERSONNES RENCONTREES

Matin : réunion en préfecture présidée par Mme Haye-Guillaud, préfète avec :

- Présidents ou élus de communautés de communes concernées par les OPAH (une dizaine)
- VP du Conseil général, président de l'office départemental HLM
- M Le Fur, député
- Présidents et directeurs du CDHR et du PACT-ARIM, opérateurs d'OPAH
- M Vagner, DDE et M Prigent, délégué régional ANAH

Après midi : visites sur place de logements réhabilités dans deux OPAH (Quintin et pays du Mené), avec les maires, les opérateurs et les propriétaires

2. DONNEES GENERALES

Le contexte

- Importance de la dynamique OPAH depuis de nombreuses années (3ème OPAH pour le pays du Mené) : on touche maintenant des dossiers d'opérations logement plus difficiles à monter,
- Importance du rural et très forte dispersion de l'habitat mais avec une densité moyenne plus élevée que dans beaucoup de départements ruraux,
- Importance de l'industrie agro-alimentaire implantée en milieu rural, moteur pour l'emploi et dont les employés ont des difficultés de logement,
- Faible présence du locatif social et donc faible ligne fongible attribuée au département (financement PLUS, PLAI et PALULOS),
- Importance forte en Bretagne de la propriété (accession avec des ressources très limitées, peu de mobilité),
- Concurrence forte du logement touristique et notamment de la résidence secondaire pour les Britanniques ce qui rend le marché de l'acquisition très tendu, fait monter les prix et décourage l'investissement locatif,
- Bourgs ou campagne ? Discours sur la dynamisation nécessaire des bourgs mais aussi sur les souhaits d'habiter en campagne.

Intérêt de la procédure OPAH

- Tous les intervenants insistent sur l'intérêt de cette procédure pour la dynamique de développement local, pour la réhabilitation du patrimoine, pour développer le locatif privé social, pour le maintien à domicile des personnes âgées ,
- M Le Fur, député : deux points sont à maintenir dans la politique du logement : le prêt à taux zéro et les OPAH.

Projets locaux de développement

- Dans la présentation politique par les présidents de communautés de communes ou les maires, beaucoup insistent sur la complémentarité entre les actions sur le logement et notamment les OPAH et l'animation locale pour le tourisme, à destination des jeunes, les activités économiques, la réhabilitation du patrimoine (façades par exemple),
- Dynamique intercommunale très forte depuis de nombreuses années,
- Articulation avec d'autres procédures pour le tourisme, le développement des bourgs.

Le Partenariat

- Implication financière de la région, du département, des communautés de communes, en subventions mais aussi en montage financier (participation financière aux prêts),
- Avec la règle x+x de l'ANAH il en résulte des taux de subvention très importants (allant au-delà de 50%) qui permettent de faire sortir des opérations qui autrement ne verraient pas le jour.

Priorités et arbitrages

- Grosse tension sur les financements ANAH,
- Souhait exprimé de plus fortes marges de liberté locales entre financements pour propriétaires bailleurs et occupants,
- Mais en même temps pas de consensus apparent sur les priorités : les propriétaires occupants sont souvent impécunieux, dans des conditions de logement mauvaises ou même indignes ; Le développement de l'offre locative est indispensable pour accompagner le développement des activités économiques et offrir une réponse aux besoins des jeunes,
- Des priorités précises et relativement draconiennes explicitées dans le rapport CDH et dans le programme d'action ANAH, comprises même si elles ne sont pas complètement acceptées. Il en résulte le non-financement ou l'inscription en attente d'opérations de réhabilitation non prioritaires suivant les règles locales, même situées en OPAH. Ceci est parfois interprété comme le non-respect des engagements signés,
- Demande qu'il soit tenu compte dans la définition des enveloppes ANAH de la faible importance du locatif social dans le département,
- La DDE et la préfète ont donc été conduits à ne pas accepter le démarrage de l'OPAH RR de Kreiz Breizh bien que les études pré opérationnelles soient terminées compte tenu des enveloppes disponibles et des nombreuses opérations en cours.. Pour la même raison, réticences à l'extension de la durée des OPAH souhaitée par les acteurs locaux,
- Le succès du conventionnement accroît fortement la part de financement public notamment de l'ANAH : si le nombre de logements réhabilités est inférieur aux prévisions, les financements consommés sont supérieurs.

Le locatif

- Faiblesse du locatif social : culture locale, réticence à l'arrivée d'urbains non désirés,
- Importance du locatif pour fixer les jeunes ménages,
- « Il est plus facile de trouver un emploi qu'un logement »,
- Forte acceptabilité du conventionnement des opérations locatives privées : importance des financements, peu de contraintes réelles compte tenu du niveau des ressources des ménages dans les zones du département où il est pratiqué; quelques contraintes sur le loyer mais compensées par l'importance des financements. En fait, le conventionnement est surtout utilisé là où le loyer du marché est proche du loyer conventionné. C'est plus difficile là où le marché est tendu (résidences secondaires du Trégor- Lannion).

Les propriétaires-occupants

- Très nombreux dans ce département,
- Souvent des ressources extrêmement faibles (impécunieux) et conditions de logement très mauvaises, parfois logements indignes,
- Jugés moins prioritaires localement que les propriétaires bailleurs aussi de nombreuses opérations étudiées restent en attente y compris en OPAH.

3- LES OPAH

Études. Engagement nouvelles OPAH

- La dynamique OPAH continue (de nombreuses études en cours),

- Mais compte tenu des contraintes budgétaires, la DDE a cessé de promouvoir de nouveaux PLH en milieu rural : ils aboutissent systématiquement à une demande de nouvelles OPAH.

Sujets d'actualité pour les OPAH

- Les opérations de réhabilitation de logements visitées l'après midi sont souvent isolées et on peut se poser la question de l'adéquation réelle par rapport aux besoins des ménages et aux risques entraînés par la dispersion de l'habitat,
- Le fait de financer des logements vacants ou des travaux sur des annexes agricoles auparavant inoccupées est considéré comme très positif pour répondre aux besoins de locatifs et pour la bonne utilisation du patrimoine,
- Petites cités de caractère, patrimoine rural de Bretagne : importance des travaux d'intérêt architectural qui nécessitent des financements conséquents,
- Nombreuses OPAH successives sur le même territoire mais évolutions sur le type de logements traités et les priorités,
- Forte demande de stabilité dans les règles .

Durée des conventions d'OPAH

- Demande très forte de l'allongement des conventions (temps pour mettre en place la dynamique en milieu rural si bien que les deux premières années restent peu actives),
- Mais contraintes budgétaires qui expliquent les réticences de l'administration. L'allongement de la durée de l'OPAH jusqu'à la date anniversaire de la signature vient d'être accepté.

OPAH-RR (revitalisation rurale)

- Pour le directeur du PACT-ARIM, la notion d'OPAH de revitalisation rurale arrive un peu tard : En fait pratiquement toutes les OPAH en Côtes d'Armor pourraient bénéficier de ce label : l'intercommunal, le projet de territoire, le partenariat et l'intervention financière des collectivités locales, le maillage des services sont déjà pris en compte, les ressources des ménages sont bien souvent très limitées. Il ajoute par ailleurs l'après midi lors des visites que si le label OPAH RR modifie les conditions de financement du suivi animation, c'est peu différent pour ce qui concerne les travaux sur le logement par rapport aux OPAH classiques (sur les propriétaires occupants seulement),
- L'OPAH Kreiz Breizh n'a pu être retenue cette année malgré son intérêt compte tenu de la tension sur les crédits ANAH.

Propriétaires, investisseurs

- Adaptation au milieu local : agriculteurs, artisans, retraités. Peu d'investisseurs de métier,
- Souvent la propriété existe avant la décision d'investissement,
- Concurrence forte de la résidence secondaire ou du gîte rural,
- Parfois recherche d'investisseur par l'opérateur,
- Rôle prédominant des banques pour trouver l'investisseur.

Information Communication ; Rôle des opérateurs

- Information des propriétaires souvent par le canal des banques ; des locataires potentiels par le biais de la commune,
- Souhait des opérateurs d'aboutir à des réhabilitations très complètes,
- Pas de maîtrise d'œuvre par les opérateurs.

4- LOGEMENT INDIGNE

- Information limitée aujourd'hui sur le logement indigne dans le département,

- Pas de contrôle organisé du caractère salubre des logements et réticences à aborder de front le sujet: est-ce l'intérêt du locataire qui peut se retrouver sans logement ?
- Traitement de l'insalubrité et utilisation des procédures d'insalubrité pour inciter à faire les travaux ? Peu de dynamisme localement,
- Éléments de confort : faut-il systématiquement promouvoir la mise à niveau sur ces trois éléments de confort en période de contraintes budgétaires fortes ?
- Les propriétaires occupants apparaissent aux participants à la réunion moins prioritaires que le développement du locatif, sauf situations extrêmes.

5- LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

- Articulation organisée dans le département des OPAH avec le PDALPD

OBSERVATIONS GENERALES

- Implication très forte des élus dans les opérations pour convaincre les propriétaires de faire, pour lever les obstacles juridiques, pour trouver les investisseurs,
- Souci des opérateurs d'atteindre les niveaux de prestations du neuf et de faire des réhabilitations complètes. L'économie n'est pas privilégiée.

ANNEXE 3.5

OPAH ET PIG

VISITE DANS LA CREUSE LE 24 SEPTEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

- passage à St Léonard du Noblat (Hte Vienne), puis Bourganeuf avec M Deliancourt (DDE 23)
- DDE de la Creuse : réunion bureau de A. Munier (DDE) avec MM Deliancourt, Quien (études générales), Suret (habitat).
- entretien avec M. Mavigner président de la commission habitat de la communauté de communes Bénévent/ Grand Bourg, et M Gouery chargé de mission habitat (avec M. Deliancourt et M. Quien).
- entretien avec M. de Coursier président de la commission habitat de la communauté de communes de la Souterraine et et M. Mielnick chargé de mission (avec M. Deliancourt).

2. SAINT LEONARD DE NOBLAT et BOURGANEUF

Saint Léonard du Noblat (87)

Remise en état du centre bourg dans le cadre d'OPAH récentes notamment sur de nombreuses maisons de caractère,

Des immeubles non traités en plein centre. : propriétaires sans ambition de réhabilitation ou de vente? problèmes d'habitabilité, mauvaise adéquation par rapport aux souhaits des habitants (lumière ...) ?

Bourganeuf (23)

Difficultés fortes : communauté turque (forestiers) qui s'intègre difficilement malgré une présence ancienne ; chômage croissant ; nombreux logements vacants y compris dans des immeubles HLM récemment aménagés.

3. DONNEES GENERALES

- Département pauvre, vieillissant qui cherche à fixer les jeunes et aussi à accueillir sans exclusive, y compris les personnes en difficulté (par exemple à La Souterraine, l'association Trace de Pas issue du Samu social de Paris) comme les personnes âgées qui souhaitent revenir en Creuse.

- Priorités du préfet :

- emploi,
- revitalisation des bourgs centres (où existent encore commerces, services, etc.).

- Une convention Habitat – Creuse de mars 2002 (signée en présence de Mme Lienemann avec le conseil général). Elle prévoyait un PIG à destination des personnes âgées et une OPAH au sud du département qui n'ont aujourd'hui pas de suite.

- Importance de la réhabilitation. Très peu de constructions neuves (beaucoup de communes avec moins d'un PC par an).

- Prise de conscience locale sur l'habitat indigne. Collaboration DDE avec DDASS et service solidarité du conseil général sur le logement des plus démunis, le saturnisme, le radon, le plomb. La réflexion sur l'insalubrité démarre en partenariat: grille commune d'examen des

immeubles tirée d'un modèle ANAH. Souhait d'organisation de visites conjointes d'immeubles recensés comme pouvant être indignes.

- Réflexion en cours (à la demande du préfet) pour clarifier les aides locales au logement et notamment sur la réhabilitation, ainsi que pour les aménagements en centre bourg (Région, Département, etc.) et les comparer à ce qui existe en Bourgogne (Opérations cours de villages).

- La délégation locale de l'ANAH est-elle suffisamment sélective dans les priorités affichées dans le programme départemental d'actions ANAH? Mais déjà les évolutions sont difficiles à faire accepter après une période de financements à guichets ouverts.

- Remise de cartes sur les prêts à taux zéro établies par la DRE Limousin qui montrent la péri urbanisation en cours et quantifient par commune les PTZ.

4. LES OPAH en CREUSE

- L'OPAH est fortement considérée dans les communautés de communes comme un outil fédérateur. Ceci conduit à accroître les demandes.

- la DDE élabore en régie des études préalables d'opportunité d'OPAH et (exemple d'Evaux Chambon) elle ne craint pas d'indiquer si nécessaire que l'OPAH n'est pas la solution adaptée.

- Réticences à signer de nouvelles OPAH compte tenu des engagements antérieurs et des incertitudes sur les financements ANAH qui évoluent fortement à la baisse.

- Les opérateurs

- CAL (dans la fédération PACT – ARIM) mais qui collabore peu avec l'ARIM du Limousin- Organisme de groupage ANAH – Présent sur le suivi social, mais pas d'animation sur des opérations programmées,
- SELI (Société d'équipement du Limousin) intervient assez peu en Creuse (plutôt en Haute Vienne et Corrèze),
- Les communautés de communes dynamiques recrutent des chargés de mission habitat. Bonne solution adaptée au terrain. Pas de dispositif aujourd'hui cependant de formation, d'animation de ces compétences,
- Sur Guéret : décevant ; peu d'appui de fond des services de la commune ou de la communauté de communes – Peu de dynamisme dans l'action.

5. L'OPAH BENEVENT-GRAND BOURG

- M. MAVIGNER : Maire de Chatelus-le-Marcheix, président de la commission habitat de la communauté de communes, Vice-président du Conseil général chargé du tourisme et des sports, président du syndicat départemental d'électricité, président de la commission d'attribution de l'office départemental d'HLM.

- Communauté de communes de 3 cantons – 1° OPAH de 1986 à 1989 – Souhait d'une nouvelle OPAH (à labelliser OPAH RR) qui démarrerait prochainement – Recrutement à cet effet d'un chargé de mission logement depuis un an et demi qui sera opérateur de l'OPAH.

- Importance des besoins locatifs en milieu rural notamment pour les ménages modestes :
- accent sur le conventionnement des logements dans la future OPAH,

- 13 logements locatifs communaux dans la commune de Chatelus le Marcheix,
- intérêt fort de l'action locale engagée depuis plusieurs années sur le logement notamment locatif: seul collège rural de la Creuse à augmenter ses effectifs cette année.
- Existence d'un Fonds d'habitat Rural réservé aux propriétaires de logements auparavant vacants (prêts aidés par la Région qui bonifie les taux d'intérêt, distribution par trois banques).
- Les propriétaires ont besoin de conseils et de sécurité. Il faut les voir, avoir un suivi proche pour les convaincre. Le suivi au plus près par la communauté de communes est donc adapté.
- Politique globale en faveur des personnes âgées : adaptation du logement, soins infirmiers à domicile, portage de repas, aides ménagères.
- Sur le logement indigne : contacts avec mairie, le service maintien à domicile pour recenser les cas.
- Les priorités sur le logement : dans l'ordre :
 - 1 favoriser le développement local,
 - 2 répondre aux besoins des habitants,
 - 3 maintenir le patrimoine.
- Sur l'OPAH prévue prochainement dans la communauté de communes, deux axes importants :
 - locatif : personnes âgées – conventionnement surtout en centre bourg,
 - propriétaires occupants : accessibilité, adaptation du logement.
- Amertume par rapport aux contraintes financières qui risquent de retarder l'engagement de l'OPAH RR – Demande de stabilité dans les dispositifs.
- Construction neuve : pas de demande réelle forte en Creuse. Maisons neuves très localisées dans le département aux abords des grands axes ou des communes importantes. Sur la commune de Chatelus par exemple 5 constructions neuves seulement en 15 ans - Demande de pavillonnaires avec terrain, dans villages ou hameaux ou de maisons en centre bourg mais avec terrain.
- Concurrence forte avec la résidence secondaire (Anglais et Hollandais).

6. L'OPAH PAYS SOSTRANIEN (La SOUTERRAINE)

- M De Coursier, président la Communauté de communes du Pays Sostranien : Enfin on s'intéresse au rural ! La loi SRU montrait la priorité à l'urbain. Pour l'espace rural les problèmes sont très différents et ne sont jusqu'ici pas suffisamment pris en compte.
- Objectifs de la communauté de commune : économie, logement, espace culturel, point public multimédia.
- Objectifs futurs de l'OPAH RR – Répondre à la très forte demande de locatif (avec conventionnement) : maison + terrain.

- Ne pas vouloir à tout prix réhabiliter au centre des villages. Cela ne correspond pas à la demande (constructions à la campagne avec toutes les commodités, de l'espace, un terrain).
- Les personnes âgées sont très modestes, habituées à un travail dur et à ne jamais avoir réclamé. C'est pour cela qu'on trouve des situations aussi misérables sans révolte.
- Être près des demandeurs et donc traiter le dossier au sein même de la communauté de communes plutôt qu'avec un bureau d'études qui viendrait quelques jours par mois ou une fois par semaine.
- Logements insalubres- Connaissance de la réglementation sur l'insalubrité, le péril. Mais réticences à l'appliquer en milieu rural sauf cas extrêmes. Il vaut mieux agir par la persuasion.
- Prudence gênée de M de Coursier ces derniers temps vis à vis de ses interlocuteurs (élus, propriétaires) compte tenu des contraintes financières ANAH sur lesquelles il a été informé par la DDE. Mais il faut maintenant avancer. Les enjeux sont forts.
- S'adapter à la demande, la connaître :
Aujourd'hui l'offre est réduite sauf studio, T1 – les F3 et F4 sont très recherchés.
Les loyers sont élevés. Il est urgent de créer une offre.

7. LES POINTS IMPORTANTS DE LA JOURNEE

- **Forte attente en matière de réhabilitation,**
- Inquiétudes par rapport aux contraintes financières,
- Dans les importantes difficultés du département de la Creuse recherche de tout ce qui pourrait recréer de la vie. Mais pas d'attentisme des personnes rencontrées qui recherchent pragmatiquement mais efficacement des voies de progrès plutôt que de se cantonner à une attitude passive et négative,
- Prise en compte locale des problèmes avec les acteurs dynamiques (et le risque de la non-pérennité et de la non-diffusion des exemples réussis car fortement lié à ces acteurs),
- Tous s'accordent sur la nécessité de renforcer les bourgs importants qui disposent encore de services et de commerces. Des critiques sur les essais de dynamisation des villages où toutes les activités sont parties et où le bâti est indisponible ou inadapté par rapport aux attentes. Des plaidoyers pour la réhabilitation de maisons même isolées ou pour quelques constructions nouvelles qui correspondent à la vraie demande de ceux qui acceptent de venir ou de rester dans le département,
- Complexité des dispositifs financiers,
- Prise de conscience de l'importance du problème du logement indigne. Mais pas encore de dispositif opérationnel pour traiter cette problématique,
- Attention aux dispositifs intéressants mais pas suffisamment partagés : sur la problématique envisagée sur les personnes âgées le Conseil général ne s'est pas réellement engagé ; sur l'Opah envisagée sur le Sud Creusois en 2002 peu d'avancées. Pourtant ces opérations étaient visées dans la convention Habitat Creuse signée par le préfet et le PCG en présence de la ministre déléguée au logement !
- Intérêt des études en régie de la DDE préalables à des OPAH. Si on demande à un bureau d'études spécialisé de les mener, risque de conclure systématiquement à l'intérêt d'une OPAH sur le territoire concerné.

ANNEXE 3.6
OPAH ET PIG
VISITE DANS LE GARD LE 3 OCTOBRE 2003

Questions examinées

- OPAH inondations ;
- articulation OPAH classiques lancées et OPAH inondation ;
- lutte contre l'habitat indigne.

1. PERSONNES RENCONTREES

- B. Castets, Chef du Service Ville Habitat-Transports à la DDE
 - J.F. Agnel, Technicien Habitat indigne à la DDE
 - B. Duru, DDE
 - J.P. Hugues préfet
- + au déjeuner : chef du bureau logement à la préfecture, directeur de cabinet, Secrétaire Général et Sous-Préfet chargé du dossier inondations
- M.Mahieux Maire d'Aramont, Président de la communauté de communes de Remoulins;
 - S. Dunant, Habitat et Développement

2. DONNEES GENERALES

- Département avec des villes importantes (Nîmes - Alès...), mais la prédominance des ruraux au Conseil Général,
- Département très divers (17 kms de côtes - Mont Aigoual...),
- La croissance démographique est un des moteurs du développement. Les inondations ont rappelé que les risques sont présents et peuvent réduire l'attractivité,
- L'urbanisation s'est faite jusqu'ici avec un fort étalement urbain, en laissant parfois des poches importantes de logements vides dans les villes qui se dégradent progressivement,
- Habitat très étalé - avec peu de transports collectifs,
- Intérêt de la requalification des centres anciens pour assurer une meilleure occupation de l'espace, intégrant les préoccupations de développement durable,
- Bassin d'emploi vaste, grâce à la desserte autoroutière importante,
- Insuffisance de l'offre de logements (besoin estimé à 800 logements par an - production les années antérieures d'environ 400 logements par an - production 2003 : 150),
- 39.000 logements « potentiellement » insalubres,
- 25.000 logements vacants,
- Le Conseil Général ne considère pas que le logement relève de sa responsabilité. Il en est de même pour le Conseil régional,
- L'intercommunalité a été longue à se mettre en place mais pratiquement tout le département est couvert désormais par des communautés de communes. Elles sont pour le moment peu actives,
- Carence d'opérateurs : dans le département interviennent deux organismes HLM en mauvaise santé, et pour la réhabilitation un bureau d'études privé + habitat et développement (association locale constituée récemment à partir d'anciens du PACT, dont la directrice dirige aussi l'ADIL).

3. LES INONDATIONS

Le département a été confronté à d'importantes inondations en 2002 dans les bassins du Gard et du Gardon.

- La gestion du dossier « inondations » a modifié les modes d'intervention de l'Etat. L'ensemble des dossiers ont été revus à travers le prisme « prévention des risques ». Pouvoir mobilisateur de ce dossier pour les fonctionnaires de l'Etat,
- L'Etat est responsable de la gestion des risques, ce qui conduit à une certaine déresponsabilisation des élus par rapport au problème (demandes d'autorisations de construire en zones inondables),
- Difficulté à faire comprendre que la sécurité d'une ZAC ne se négocie pas,
- Concernant l'inondation de 2002 du Gard et du Gardon: 8 000 logements sinistrés - 300 dossiers de demandes de subvention ANAH alors qu'on en attendait 4000,
- Pas de candidat pour assurer la mission « MOUS inondations » - C'est là où il y avait des OPAH classiques engagées que cette MOUS existe dans le reste du département (Difficulté de PIG sur un espace vaste ? Définition de la mission introduisant un risque trop fort pour le titulaire ?),
- Difficulté des élus à assurer leur mission de « lien social ». Plus d'intérêt pour l'aménagement et les réalisations en dur,
- Efficacité de l'intervention de l'Etat très liée au fait que ses représentants ont disposé de capacités financières mobilisables rapidement et de sommes dont l'utilisation n'était pas soumise aux procédures classiques (latitude laissée aux représentants de l'Etat pour l'affectation notamment des dons aux particuliers),
- Refus massif d'aller dans le « logement social » des personnes à reloger après inondations,
- Pas d'outil facile à utiliser pour réquisitionner les logements vacants,
- A l'occasion des programmes de réparations, sont révélés des besoins de réhabilitation pour résorber l'insalubrité des logements (antérieure aux inondations),
- Importance des financements des assurances. Les financements Etat ou ANAH sont assortis de contraintes (reconstruire avec une amélioration de la sécurité) ce qui entraîne des réticences des propriétaires à les solliciter,
- Forte mobilisation financière de l'Etat pour traiter l'urgence, mais problème de calendrier : durée limitée des dérogations ANAH et de l'Allocation logement temporaire dues aux inondations.

4. LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITE

- Apprivoisement difficile pour le travail en commun DASS/ DDE/ Services sociaux. Travail engagé à partir des statistiques des services fiscaux (FILOCOM),
- Difficulté à utiliser toutes les possibilités offertes par la législation, compte tenu de leurs conséquences pour le propriétaire et l'Etat (obligation de relogement), mais intérêt néanmoins des textes pour brandir la menace de leur application (en 2002, 4 arrêtés d'insalubrités ont été pris),
- Pour l'instant efforts concentrés pour éradiquer l'habitat insalubre et indigne :
 - où il y a eu plainte,
 - dans les OPAH (c'est par la superposition des procédures qu'on est efficace pour lutter contre l'insalubrité ARAMON), pas de possibilité d'études systématiques faute de capacité financière de traitement,
- Carence d'opérateurs pour agir,

- La cellule d'Etat de lutte contre l'insalubrité travaille, pour 1/2 en milieu urbain, pour 1/2 en milieu rural,
- Problèmes d'insalubrités liés à la mauvaise utilisation du logement (bouches d'aération calfeutrées par exemple), à l'humidité (proximité de la nappe) dans des bourgs relativement denses,
- Pour traiter efficacement l'insalubrité, besoin de curetages. C'est plus facile en OPAH sur un secteur bien défini qu'en diffus avec la seule entrée insalubrité (Cf. Remoulins).

5. LES OPAH

Très peu de demandes de nouvelles opérations programmées dans le département au contraire des autres départements du Languedoc- Roussillon notamment Hérault, Aude et Pyrénées Orientales : culture de l'extension urbaine plutôt que de la réhabilitation, intercommunalités récentes, peu d'opérateurs.

Observations complémentaires sur l'OPAH d'ARAMONT

- Montage complexe du à la création récente de la communauté de communes et à l'interaction avec les inondations qui ont eu lieu au démarrage de l'OPAH,
- Priorité a bien entendu été donnée aux conséquences des inondations et les autres points sont encore peu abordés,
- Habitat et Développement ne fait pas de permanence sur place mais s'adresse aux propriétaires par courrier et les rendez-vous sont pris du bureau à Nîmes pour un contact dans le logement (8 logements étudiés par jour et par technicien),
- Habitat et Développement fait de l'assistance aux collectivités pour examen des DIA et exercice du droit de préemption,
- Chaque propriétaire n'a qu'un seul interlocuteur à Habitat et développement.

ANNEXE 3.7

OPAH ET PIG

VISITE EN HAUTE-MARNE LE 03 DECEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

Sur les questions concernant l'ensemble du département de la Haute-Marne :

- Bernard Schwob, DDE
- Guy Motus, chef du service urbanisme habitat, délégué de l'ANAH
- M. de Mestre, secrétaire général de la Préfecture
- M. Kryn, agent de la DDASS qui travaille à la Préfecture au pôle social
- M. Boichot, directeur général des services du Conseil Général
- M. Bouchu, directeur général de l'OPAC de Haute-Marne et son directeur technique

Sur l'OPAH du canton de Vignory :

- Guy Motus, chef du service urbanisme habitat de la DDE 52, délégué ANAH
- P. Vaurin, maire de Froncles
- D. Mayot, conseiller général du canton de Vignory, président du SIVU chargé de l'OPAH et maintenant de la communauté de communes
- M. Broyer, directeur de l'association départementale « Habitat et développement » affilié à la fois à Habitat développement et à la fédération nationale des PACT-ARIM (équipe de 8 personnes)
- A. Wissoguiet, adjointe au maire de Froncles, chargée de la jeunesse et des écoles qui participait à la réunion car se sent très concernée par le logement (conséquences importantes de la remise sur le marché de nouveaux logements pour la fréquentation des écoles)
- 1 artisan réhabilitant 7 logements après en avoir déjà réhabilité 2 pour se constituer un capital retraite
- 1 propriétaire occupante

2. DONNEES GENERALES

- La Haute-Marne a moins de 200 000 habitants. Département qui «perd» des habitants (1000 habitants/an). Nombre d'habitants : 194 873.

- Les villes (Saint-Dizier 31 000 habitants, Chaumont 26 000 hb, et Langres 9600 hb) se vident au profit du périurbain limité à un rayon de 15 kms (craintes de déséquilibre social accentué des villes comme Saint-Dizier).

- Nombre de résidences principales: 79 000.

- Le taux de vacance global des logements est de 7,5% sur le bassin d'habitat de Chaumont, de 6,9% sur celui de Saint-Dizier et de 10% sur celui de Langres,

- Situation sociale très difficile à Saint-Dizier, avec Contrat de Ville.

- Difficulté à pourvoir les postes d'encadrement des services de l'État.

- Les priorités d'affectation des crédits logements en fonction des besoins réels ne sont pas discutées en CDH qui se réunit une fois par an : on répond à des demandes locales aussi bien

pour les logements locatifs sociaux que pour les aides de l'ANAH et les OPAH sans analyse contradictoire entre l'Etat et les acteurs locaux.

- Parallèlement aux interventions sur l'habitat avec des crédits classiques, des « ruines » sont traitées au titre de l'embellissement des villages avec des aides FEOGA/FEDER mais peu de lisibilité sur les divers dispositifs permettant les opérations.

- Le département participe au financement de la viabilisation des lotissements, pas à la réhabilitation des logements.

- Le département considère nécessaire de faire une pause dans la réalisation des gîtes ruraux.

Les logements locatifs sociaux

- Nombre de logements sociaux publics : 17 200

- 3 opérateurs de logements sociaux :
- office public municipal de Chaumont (4900 lgts),
- office public municipal de Saint-Dizier (5400 lgts),
- OPAC départemental (6200 lgts)

qui ne se sont pas intéressés à la réhabilitation dans les années 80-90 d'où un retard important aujourd'hui dans la modernisation de leurs parcs de logements.

- Il n'y a pas d'objectifs fixés par l'Etat vers l'acquisition amélioration qui ne concernerait que quelques pour cents des logements construits chaque année. Le taux de vacances est assez faible dans le patrimoine de ces organismes, sauf sur Saint-Dizier où il se situe environ à 10%.

- La demande de logements sociaux en ville de «familles sans problèmes » est satisfaite.

- Forte demande de PLUS individuels à « la campagne ». L'OPAC en construit en répondant à la demande des maires dans la limite des dotations financières qui lui sont attribuées par l'Etat (aide de 3800 euros/logement du département pour les réalisations dans les communes de moins de 3500 h).

Les logements privés

- Observatoire du parc locatif privé portant essentiellement sur Saint-Dizier, Chaumont, Langres, mis en place par la DDE avec une aide financière du Conseil Général, à partir des données transmises par les professionnels de l'immobilier. Il ne concerne pas le secteur rural.

3. GESTION ANAH ET OPAH DANS LE DEPARTEMENT

- La Haute Marne a été le département consommant le plus de subvention par surface de logement rénové (5 fois la moyenne nationale). Elle a en conséquence subi une forte baisse de crédits ANAH depuis 5 ans (4,5 millions d'euros en 1999 pour les propriétaires bailleurs, 1,4 millions d'euros en 2003).

- Liste de critères de sélection établis pour l'ANAH :

- 1) OPAH,
- 2) installation des éléments de confort de base pour propriétaires occupants (sanitaire, wc, chauffage),
- 3) propriétaires occupants très sociaux pour autres travaux,

4) remise sur le marché de logements vacants dans les centres des 3 villes.

- Aujourd'hui :

- pas de refus de dossiers de propriétaires bailleurs mais diminution du nombre de dossiers déposés par les propriétaires,
- nombre de dossiers PO non subventionnés et rejetés pour manque de disponibilité financière en 2003 : 35 (travaux de PO ne rentrant pas dans la catégorie « très sociaux » hors travaux d'accessibilité, de sécurité et d'économie d'énergie). De plus, beaucoup de PO ont été découragés et n'ont pas déposé de dossier en connaissant les difficultés. D'autres dossiers ne seront pas subventionnés cette année et seront évoqués en 2004.

- Les diminutions de crédits et les hésitations des collectivités territoriales à s'engager financièrement ont fait diminuer le nombre d'OPAH (sept simultanées en 2000, aucune au début d'année 2003). Une convention vient d'être signée en octobre 2003 (OPAH du Grand Bassigny).

- Cela suscite difficulté avec les élus qui n'ont pas intégré la nécessité de définir des objectifs plus précis aux OPAH.

- En 2004, 5 OPAH en gestation, 2 en milieu urbain (Chaumont et Saint-Dizier) et 3 en milieu rural.

- Quand les OPAH en gestation seront sorties, tous les crédits ANAH y seront utilisés.

- 1 seul PIG en gestation, PIG bruit dans la zone de l'aéroport de Saint-Dizier.

4. OPAH DU CANTON DE VIGNORY

- OPAH qui s'est déroulée de 2000 à 2002 dans le cadre d'un SIVU.

- 16 communes correspondant à 19 villages et 5 500 habitants.

- 3 communes « importantes » :

- Froncles : 1 700 h
- Bologne : 1 500 h
- Vignory : 300 h

- Dans chaque commune, le SIVU avait « un élu référent » pour l'OPAH.

- Objectifs de l'OPAH :

- « améliorer le confort,
- améliorer le cadre de vie,
- favoriser l'économie locale ».

- Caractéristiques des logements avant OPAH :

- résidences principales : 2263 dont 594 locatifs,
- logements vacants : 228
- résidences secondaires : 103.

- Propriétaires ayant répondu à l'enquête pour recenser les projets potentiels lors de l'étude pré opérationnelle :

PO : 144

PB : 33 pour 39 logements.

- Objectifs quantitatifs fixés de réhabilitation :

- 90 logements de propriétaires occupants,
- 60 logements conventionnés.

La réhabilitation des logements non conventionnés de propriétaires bailleurs ne figurait pas dans les objectifs de l'OPAH. Le niveau des loyers libres et celui des loyers conventionnés est le même. Compte tenu de la subvention de la région de 10 % pour les logements conventionnés, et de la subvention complémentaire de l'ANAH, les travaux sont pour les logements conventionnés subventionnés à 50 %.

- Réhabilitations engagées dans le cadre de l'OPAH :

- 100 logements de propriétaires occupants (+ 10 par rapport à l'objectif),
 - 64 logements de propriétaires bailleurs dont 49 logements conventionnés (- 11 par rapport à l'objectif).
- Les forges possédaient un patrimoine important. Elles ont vendu les logements aux occupants ou à des investisseurs (dont des sociétés qui les revendent à nouveau sans avoir nécessairement réalisé des travaux).
- Le SIVU a pris en charge le subventionnement des façades (5 000 F/logement) dont peuvent aussi bénéficier les commerçants. Les élus considèrent que les réhabilitations sans amélioration des façades posent problème car l'objectif amélioration du cadre de vie ne peut pas être atteint sans cela. La communauté de communes qui vient de prendre le relais du SIVU a décidé de poursuivre après l'OPAH les subventions des ravalements de façades.
- Dans cette zone géographique, très forte demande de logements locatifs (Il y a plus d'emplois dans le canton que d'actifs), notamment pour des salariés de la zone qui habitent Chaumont pourtant éloigné (moyenne 3 mois d'attente sur le département, 2 ans dans cette zone).
- Intérêt de l'OPAH : « elle permet de rouvrir des classes ».
- Reproche à l'OPAC de ne vouloir faire que de la construction neuve. Peu de dialogue sur des montages d'opérations de réhabilitation entre l'OPAC et les communes avec subvention de la commune ou du SIVU.
- Des logements ne peuvent pas être réhabilités par incapacité à régler les problèmes de succession (rôle des notaires qui « font traîner »).
- Demande insistante de prolongement de l'OPAH mais sans objectifs très sérieux.
- Artisan investisseur : opération très lourde de réhabilitation complète de logements vacants pour la plupart mais réalisée sans étude globale de financement et de rentabilité. Les façades ne seront pas réhabilitées dans un premier temps, or ces 7 logements d'affilée en entrée de ville sont localisés à un point stratégique pour l'image de la commune. Le maire et le conseiller général sont sensibilisés à l'intérêt de la réhabilitation.

- Propriétaire occupante : OPAH : opportunité pour faire dans de meilleures conditions des travaux permettant le maintien à domicile de personnes âgées.

5. HABITAT INDIGNE

- Les incertitudes sur la définition juridique de l'habitat indigne constituent un certain frein à l'action.

- Implication faible de la DDASS sur l'habitat indigne car coordination du « pôle social » difficile. La DDE ne veut pas se faire « annexer ».

- Répulsion à employer des méthodes autoritaires.

- Axe d'action du prochain PDALPD sous co-pilotage DDE-DDASS.

6. GESTION DES PROBLEMES SOCIAUX DE L'HABITAT

- Cloisonnement assez fort entre DDASS et DDE. Le préfet précédent a voulu mettre en place un pôle social mais la DDE n'y participe pas (dossier qui doit être repris par le secrétaire général et le nouveau DDE).

- La Préfecture s'occupe de la gestion des expulsions locatives.

- Le pôle social (ANPE/agents RMI/Préfecture/DDASS) s'occupe de l'insertion sociale et professionnelle.

- la DDE s'occupe du FSL (dont la gestion vient d'être transférée à la CAF) et de la politique de la ville.

- Difficulté à susciter des associations assurant l'accompagnement social dans le logement compte-tenu de l'impossibilité de s'engager sur plusieurs années et de satisfaire l'ensemble des demandes formulées (au titre du FSL, on n'a pu retenir que 50 % des demandes d'accompagnement qui semblaient justifiées). Pourtant, cet accompagnement serait indispensable pour bien des familles ayant des problèmes de logements. - Trois organismes assurent « l'accompagnement social » sur le département : SOS femmes- accueil au Nord, foyer Langrois sur le Sud, UDAF au centre du département. Les bailleurs sociaux considèrent que cela ne doit pas être assuré directement par eux.

- Incertitudes sur les modalités d'utilisation de l'APA pour permettre le financement de l'amélioration du logement de personnes âgées.

- Étude en 2002 pour la connaissance de l'exclusion du logement en Haute Marne par « Habitat et développement », en prévision du nouveau PDALPD. Cette étude constate le faible nombre de PLAI et l'absence de besoins et de projets d'après les trois organismes HLM, comme le faible nombre de logements PST ou LIP (dont la plupart sont à chauffage électrique, avec donc des charges très élevées !). Ces dernières années il ne s'est construit que quelques logements PST ou LIP, du fait du non-accompagnement de l'ANAH par des collectivités locales, donc un nombre plus faible que les logements dont la convention vient à expiration. Un service de gestion locative sociale est envisagé par une extension à la Haute Marne des activités du SIRES basé en Haute Saône, en partenariat avec Habitat et développement.

ANNEXE 3.8

OPAH ET PIG

VISITE EN HAUTE SAVOIE LE 13 NOVEMBRE 2003

Questions examinées

- Habitat et notamment OPAH dans le département, en forte expansion.
- OPAH de Revitalisation Rurale des Bauges (sur 2 départements, Savoie et Haute-Savoie).
- Habitat indigne.
- Travailleurs saisonniers des stations de ski.

1. PERSONNES RENCONTREES

- C. Arathoon DDE 74
- P. Bernier, MA Foray et J. Richardeau (service habitat DDE 74)
- Directeur et architecte du parc naturel régional Bauges
- C. Lugand (service habitat DDE 73)
- M. Derumigny secrétaire général préfecture
- M^{me} Pesenti directrice prévention et développement social et M. Léger chargé de mission habitat, ainsi que M. Daniélou directeur aménagement, environnement et développement rural au conseil général

2. DONNEES GENERALES

- Département en très forte expansion (1,18 % par an contre 0,37 % pour la France) – Faible taux de chômage – Importance de l'activité avec la proximité de la Suisse – Ressources importantes des ménages -Tourisme important.
- Très fortes tensions sur le logement, sur le foncier-- Peu de logements vacants (5 %).
- Loyers très élevés dans tout le département (plus élevés pour la moyenne de Haute-Savoie qu'à Grenoble ou Lyon).
- Le département est entièrement soumis à cette pression de la demande et cette montée des prix, même les secteurs plus ruraux (comme les Bauges).

- Cela se traduit par le fait qu'une partie du département est en zone A dans le nouveau zonage de Robien (qui va s'appliquer maintenant à l'ANAH également), seul secteur en France avec l'Ile de France et ses franges ainsi que la frange méditerranéenne.

- Les acteurs locaux (préfet, DDE, conseil général) cherchent donc d'abord à augmenter le parc de logements, ce qui constitue l'enjeu majeur pour l'habitat dans le département. L'autre enjeu est de répondre aux besoins des ménages modestes par l'accroissement du parc locatif social (seulement aujourd'hui 47 logements pour 1000 habitants contre 67 pour la moyenne française et 93 pour les unités urbaines de 50 000 à 450 000 habitants) et à loyers maîtrisés (conventionnés, intermédiaire ou PST).

- Malgré les efforts des différents acteurs, déficit de production sur l'ensemble du parc (public et privé, propriétaires occupants et logements locatifs. Ce déficit est notamment accentué sur la partie la plus sociale (équilibre difficile des opérations, concurrence du privé à loyer libre).

3. LE LOGEMENT

La politique de l'habitat dans le département

- Privilégier l'augmentation de l'offre de logements avant la réhabilitation du parc.

Objectif intégré par tous les acteurs publics rencontrés, préfecture, conseil général, DDE. Aussi bien construction neuve qu'acquisition amélioration ou transformation d'usage des bâtiments existants.

Il y a accord de fond sur les objectifs et cet accord n'est pas conflictuel, chacun indique que tous participent à l'objectif, chacun à son niveau.

Exemple : transformation d'hôtels en logements.

- Le logement locatif social

Consensus élus, monde économique, organisations syndicales sur l'accroissement prioritaire du parc locatif social.

Par exemple le conseil général conditionne ses interventions économiques à un appui communal pour la réalisation de logements locatifs sociaux et a mis en place une aide de 2300€ par logement locatif social créé et une aide au surcoût foncier (à parité avec les communes).

Réticences communales par rapport aux attributions. Mise en place de financements "ad hoc" par le conseil général pour des logements "sociaux" dans des bâtiments communaux présentant un intérêt architectural et patrimonial (habitat traditionnel) et à loyers dépassant légèrement les plafonds HLM (mais non conventionnés).

De plus en plus de difficultés pour les personnes en difficultés (tensions sur le parc HLM très fortes, réticences du privé dans un marché porteur). Le règlement départemental d'attribution, récemment réécrit et formalisé, a clarifié les obligations (et a parfois malheureusement accentué provisoirement les difficultés par crispation des partenaires).

- Le logement privé intermédiaire

Mise en place d'un PIG avec des aides ANAH majorées pour toute la zone bénéficiant de PLI (agglomérations d'Annemasse et d'Annecy).

Succès du PLS dans le département.

Compte tenu de la difficulté de sortir des logements très sociaux, le locatif intermédiaire est favorisé par la DDE et l'ANAH (adéquation à forte demande). Dans les priorités ANAH : nécessité d'un logement à loyer maîtrisé (intermédiaire ou conventionné) au moins sur deux logements financés par changement d'usage (notamment à partir de bâtiments agricoles).

- Le logement privé conventionné

Privilégié au maximum par des priorités sur le financement, des objectifs de réalisation dans les conventions OPAH avec obligations partielles de conventionnement si on veut financer de la transformation d'usage. Aide du conseil général de 2 300 € par logement ANAH conventionné.

- Les logements d'insertion privés (Logement privé très social)

Volonté d'en réaliser: mise en place d'un PST, appui financier du Conseil Général.

Mais très peu de production compte tenu, du coût du foncier, des travaux et des réticences des propriétaires (quelques logements par an seulement).

Prise en compte de l'évolution des règles et des financements

- Le plus grave pour la production ou la réhabilitation : les **incertitudes** encore plus que la limitation des enveloppes (gels et dégels budgétaires aléatoires, qui entraînent l'inscription sur une file d'attente et donc la non décision sur l'investissement par les propriétaires).
- Intérêt souligné de la souplesse apportée par l'ANAH dans les interprétations sur les évolutions et sa rapidité de réaction aux questions posées.
- Incertitudes sur l'interprétation DGI – direction des services fiscaux pour l'éligibilité au taux de TVA à 5,5 % quand il y a amélioration avec transformation d'usage partielle. Difficulté accentuée par le fait que les réponses ne viennent pas a priori avant la décision de lancement de l'opération de réhabilitation mais a posteriori au moment de la déclaration fiscale. Ces aides jouent donc mal leur rôle d'incitation à la réhabilitation.
- Le dispositif investissement locatif (Besson, puis de Robien) est peu connu et peut poser le même type d'incertitudes.

- Intérêt de **l'évolution prochaine des zonages** pour faciliter le lancement des opérations par rapprochement des normes financières par rapport aux coûts du marché (coût des opérations, niveau des loyers). Mais aussi inquiétudes (risques d'accroissement de l'exclusion ? Inflation sur les loyers et les coûts ?).

Incertitudes aujourd'hui : le zonage de Robien en zone A inclut-il ou non l'agglomération d'Annecy ? Comment gérer des zonages différents sur la même OPAH ou la même communauté de communes ?

Contrôles d'occupation ANAH pour le respect des conventions (loyers, ressources des locataires).

Initié seulement depuis cette année et suivant circulaire ANAH (donc pas sur les logements depuis longtemps conventionnés). Résultats pour la fin de l'année.

Nécessité d'un suivi social pour faciliter le bon usage des conventions et l'acceptation de locataires difficiles par les propriétaires.

Les acteurs

- Préfet très moteur pour favoriser le logement social et à loyers maîtrisés.
- Conseil général : Vrai partenariat avec l'Etat – S'est organisé en créant une mission logement (y compris aides à la pierre) au sein de la direction de l'action sociale (et de la direction de l'aménagement du territoire).
- La DDE : Elle joue le rôle central dans la définition et le suivi des politiques. La DDE essaie d'éviter trop de dispersion des constructions et est en accord sur ce point avec les grands élus, mais pas toujours avec les maires. Les subdivisions interviennent très peu. Elles ont cependant bénéficié d'une formation généraliste sur le logement.
- Le Conseil régional Rhône Alpes a établi deux conventions avec l'ANAH pour les jeunes d'une part, les personnes âgées d'autre part.
- Les opérateurs d'OPAH – Etudes préalables par un BE (Urbanis ou Géode). La plupart des suivis-animations sont assurés par le PACT local Act-habitat 74. Peu d'intervention sur l'aspect fiscal ou patrimonial par rapport aux propriétaires.

4. L'OPAH de REVITALISATION RURALE DES BAUGES

- OPAH expérimentale – Validation comme OPAH RR par la DGUHC et l'ANAH centrale.
- Portage par PNR (parc naturel régional des Bauges créé en 1995).

- Premier objectif (avant que l'on parle d'OPAH) : la reconquête des bâtiments vacants : par transformation d'usage, et mise en location de logements vacants.
- Logements communaux également visés de manière importante.
- Liaison faite avec l'ORC (opération rurale collective sur commerce et artisanat), la politique d'urbanisme, le tourisme, la mise en valeur patrimoniale.
- Difficulté de montage accrue par le fait que ce PNR et donc l'OPAH comme l'ORC concernent 2 départements (Savoie et Haute Savoie) avec des règles et des administrations, des conseils généraux différents.
- Même ici dans le milieu rural, coûts très élevés (foncier, travaux, loyers).
- La concurrence de l'habitat permanent avec les gîtes ruraux reste limitée du fait de la faible durée de la saison touristique tant été qu'hiver dans les Bauges.
- Gros succès de cette OPAH, malgré le lancement récent cette année (énormément de dossiers prévisibles, notamment sur l'enjeu prioritaire de la reconquête de bâtiments vacants).
- Souhait du parc naturel régional maître d'ouvrage, comme de l'opérateur (les deux PACT de Savoie et Haute-Savoie), d'échapper à l'obligation, pour les changements d'usage, qu'au moins un logement sur 2 soit à loyer maîtrisé, comme le demandent les DDE – délégations locales de l'ANAH.
- Première action commune avec les SDAP pour les travaux d'intérêt architectural – Intéressant sur problématique- Mais très lourd à monter (tant entre acteurs qu'ensuite avec les propriétaires).

5. LOGEMENT INDIGNE

- Etude en cours sur le parc potentiellement indigne de Haute Savoie par le CETE de Lyon dans la suite des actions initiées par le pôle de compétence national sur le logement indigne.
- Intérêt de ces données pour donner de la crédibilité au discours État sur ce sujet, notamment comme document de base au moment du lancement des études d'OPAH ou de PLH.
- DDASS : jusqu'ici approche très technique – peu de lien avec l'approche sociale.
- Pas encore de mise en œuvre opérationnelle aujourd'hui d'une action conjointe forte tant sur l'obligation (arrêté d'insalubrité) que sur l'incitation (aides financières).
- Problème évoqué : les incertitudes aujourd'hui sur les possibilités de la communication externe sur les données issues du fichier DGI Filocom (secret statistique, mais aussi secret fiscal, et précautions à prendre sur des données dont l'interprétation est très riche, mais qui peuvent être contestées).

6. TRAVAILLEURS SAISONNIERS EN STATIONS DE SKI

- Etude-action lancée en Haute-Savoie comme en Savoie, avec pilotage de chaque DDE et en plein accord avec élus et professionnels.

- Opérations difficiles à monter compte tenu de la durée de location n'atteignant pas l'année. C'est plus facile quand la durée de la saison touristique est la plus longue (Chamonix par exemple avec été et hiver).
- De nombreux problèmes à résoudre : réglementaires, fiscaux, maîtrise d'ouvrage, implication des professionnels, des élus...
- SEM envisagée pour l'opération de Chamonix et dans un deuxième temps à Morzine-Avoriaz, Les Gets, Flaine...
- Dans documents fournis par DDE Savoie : de nombreuses opérations initiées en cours de montage, notamment avec financements PLUS.

7. PRETS A TAUX ZERO

- Etude menée par un stagiaire, qui montre une large diffusion du PTZ dans le département, accompagnant la croissance urbaine.
- PTZ Très peu utilisé pour l'ancien (conséquence de l'important coût foncier pour tout ce qui est réutilisable).
- Forte baisse des financements PTZ depuis deux ans. Conséquence de l'accroissement des coûts ? Des revenus des accédants à la propriété, les revenus moyens devenant exclus de fait dans un département fortement dynamique ?

8. ENSEIGNEMENTS IMPORTANTS

- Très fort consensus local sur les priorités, mais difficulté de donner des réponses adaptées aux enjeux de développement du parc de logement et de logement pour les ménages modestes dans ce département très dynamique. La richesse ne permet pas de tout résoudre facilement et l'exclusion se développe.
- Comme dans tous les départements, imbrication forte entre les problématiques urbaines et rurales, sur tous les secteurs du département.
- Intérêt et difficulté de conjuguer les actions sur le logement, le développement économique, le social dans des projets de développement local (Parc naturel régional des Bauges).
- Intérêt du financement de la transformation d'usage associée à des contraintes sociales sur l'occupation. Les OPAH sont un moyen de traitement de l'habitat indigne.
- Complexité des réponses pour le logement des travailleurs saisonniers (nombreux acteurs à mobiliser, nécessité de dérogations par rapport aux normes habituelles, obligation d'une implication spécifique des administrations).

ANNEXE 3.9

OPAH ET PIG

VISITE EN LIMOUSIN ET HAUTE-VIENNE LE 23 SEPTEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

matin :

Réunion à la DRE Limousin avec F. Bourion DRDE, MM. Petureau (DDE délégué Haute Vienne), Vendé (DDE Corrèze), Deliancourt (chef SUHE DDE Creuse), et Rougier (service aménagement, habitat statistiques de la DRE Limousin).

après-midi :

Réunion à la DRE avec le PACT ARIM.

Rencontre avec le préfet de région Limousin.

Réunion sur OPAH Monts et Barrages avec vice président, agent de développement et directrice de la SELI (société d'équipement du Limousin).

2. DONNEES GENERALES SUR LE LIMOUSIN

- Importance des besoins de réhabilitation, tant pour le parc HLM, que pour l'habitat privé. Ressources très faibles des ménages. Faibles revenus (moitié de la population sans impôt sur le revenu – importance retraites/salaires).

- Population âgée : région française où les plus de 60 ans sont les plus nombreux. Indice de jeunesse (rapport moins de 20 ans/plus de 60 ans) : 1,15 pour France, 0,66 pour le Limousin, 0,53 pour la Creuse.

- La baisse de 30 % des financements ANAH en 2 ans est très difficile à gérer.

Tensions accentuées sur les financements logement, notamment ANAH. La région Limousin ne reçoit que 0,6 % des financements français pour le logement alors qu'elle correspond à 1,2 % de la population. Le préfet de région vient de saisir le ministre sur ce point.

- Diminution progressive du nombre de logements inconfortables au sens INSEE (4% en 1999, 16,5 % en 1982) mais de nombreux logements potentiellement indignes (36 000 d'après l'étude CETE Lille !), beaucoup plus que la moyenne nationale.

- Vacance des logements très forte.

- Importance du développement local indiquée par tous les interlocuteurs rencontrés– Politique "d'accueil" de nouveaux résidents, y compris de populations âgées.

La Corrèze est l'un des départements expérimentaux sur les services publics en milieu rural

Les enjeux régionaux

- Secteurs "urbains"

- accélérer la réhabilitation HLM
- caractériser l'habitat indigne en vue d'un traitement adapté
- maîtriser la péri urbanisation

- Secteurs ruraux

- accompagner les projets de développement et l'offre de services
- reconquérir les bourgs centre (résorption de la vacance – rénovation)
- favoriser le maintien à domicile : personnes âgées, handicapées

- faciliter l'accueil de nouveaux ménages (pas de ciblage sur les populations qui souhaitent venir ...)

Intercommunalités – Pays – Stratégie des acteurs locaux

- Pays encore "balbutiants" peu de volonté politique réelle. Parfois antagonismes entre pays émergents en frontière de départements et conseils généraux
- Intercommunalités : poids de plus en plus important. Souvent l'OPAH est le premier projet commun de l'intercommunalité et est donc très fortement souhaitée.
- Autour de Limoges pas de définition rationnelle des périmètres d'agglomération comme des intercommunalités (intérêts des communes, luttes politiques, antagonismes lointains ...), Ville de Limoges à périmètre étendu. L'article 55 de la loi SRU pourrait pousser à la dévitalisation de certains quartiers de Limoges.

Financements des collectivités territoriales

- Financements Conseil régional

Aide au financement du logement social.

Politique d'accueil- A ce titre appui aux études d'OPAH, financement fonds d'habitat rural (bonification d'emprunts pour les logements auparavant vacants).

Guichet unique d'instruction par DDE/ANAH. Affichage de l'action du conseil régional.

- Financement Conseils généraux

Politiques diversifiées, différentes suivant les départements.

Pas de guichets uniques.

- Financements européens

Sur les façades en centre bourg, sur les aménagements urbains pas sur les logements eux-mêmes.

Lutte contre exclusions

- Le PDALPD, dans chacun des départements, reste général – Pas d'actions territorialisées.
- Travail commun DDE, DDASS, services départementaux d'insertion sociale.

Habitat indigne

- Porté dans objectifs DRE et DDE du Limousin (POM en cours). Le préfet en parle spontanément.
- Les élus et opérateurs ont été approchés sur ce sujet.
- Cartographie DRE sur l'habitat indigne à partir des études du CETE de Lille.
- Expérimentation prévue dans communes test : comment mieux caractériser ce phénomène pour ensuite le traiter.
- Pas de recouplement aujourd'hui entre logements inconfortables et logements indignes.
- Importance du parc vétuste, habité par des personnes âgées. Au total peu de plaintes malgré des difficultés objectivement très fortes.

Réflexions nationales aménagement du territoire sur le milieu rural

- Forts espoirs générés par la loi rurale, les CIADT récents – De plus des visites ministérielles ont accentué le message d'une attention renforcée aux difficultés du milieu rural. Les contraintes de programmation logement sont d'autant plus mal ressenties localement.

-

Priorités ANAH locale – Plans d'action départementaux ANAH

- 3 priorités : logement à vocation sociale

logement indigne ou indécent
qualité de l'habitat – développement durable

- Délégations départementales de l'ANAH de plus en plus sévères dans l'instruction des aides compte tenu des contraintes financières.
- Ces priorités s'appliquent aussi en OPAH (rejets sur des dossiers en OPAH).
- De plus en plus de rejets compte tenu des contraintes financières. Mais ces rejets signes de tensions financières apparaissent-ils comme un signe de bonne gestion des crédits ou d'une information insuffisante sur les priorités ?
- Pour les propriétaires occupants, on n'intervient plus que sur le social ou très social.

Foncier : Concurrence de la résidence secondaire (Anglais et Hollandais notamment) qui fait flamber les prix pour les constructions avec jardin, de caractère, ... et rend difficile de convaincre des propriétaires de lancer une opération de réhabilitation en vue de la location.

Études amont - PLH

Aujourd'hui, pas de demande très forte.

Volet habitat dans la charte prévue pour le Parc Naturel Régional Millevaches.

Des demandes d'OPAH en attente.

Importance des acteurs politiques locaux sur la politique du logement

- rien ne se fait au nord du département de la Haute Vienne où les enjeux de remise en état du patrimoine sont pourtant importants
- dynamisme au contraire au sud et à l'est conséquence de la forte implication des élus

Le préfet indique que l'habitat est un **sujet consensuel** – Peu de demandes formalisées des élus malgré les fortes difficultés au contraire des problèmes d'emploi.

Importance de la durée dans le milieu rural: Parc Naturel Régional de Millevaches – On en parle depuis 30 ans. Il va peut être voir le jour – l'OPAH envisagée qui prend la suite d'une OPAH récente sur ce territoire a donc une importance politique forte.

3. LES OPAH

La DRE établit une étude rétrospective sur les anciennes OPAH (attendue pour fin 2003).

Pourquoi une OPAH fonctionne bien :

- Convergence d'élus porteurs et d'un animateur compétent et disponible.
- Les élus rencontrés insistent beaucoup sur "l'équité" (souhait de la même aide, la plus importante possible, partout, sur le territoire concerné ...).

Nouvelles OPAH

- Hésitations des DDE à signer l'engagement de nouvelles OPAH pour des raisons budgétaires. Des engagements pris et des tensions de plus en plus fortes.
- Demande particulière sur Millevaches qui concerne les 3 départements et 121 communes. Une OPAH récente avec des financements privilégiés et donc le souhait des élus de pérenniser les mêmes avantages. Aller plutôt vers de nouvelles OPAH sur des territoires plus réduits, ou vers des thématiques particulières ? (lettre récente DRDE au président du syndicat).

Pourquoi agir sur l'habitat en milieu rural :

- Réponse prioritaire de tous les interlocuteurs : sauvegarde des bourgs ruraux, animation locale indispensable, accueil de nouvelles populations.

- Puis, pour les élus : la réponse aux besoins des habitants actuels, la prise en compte de leurs difficultés
- Au contraire pour les opérateurs : Assurer d'abord la sauvegarde du patrimoine. Des dossiers plus complets, mieux montés, qui traitent bien tous les aspects seraient souhaitables. Avoir plus de moyens pour cela.

Cumul des aides – partenariats :

- De nombreux acteurs interviennent financièrement et permettent ainsi de monter des opérations "exemplaires". Ainsi une opération avec aide de l'ANAH en OPAH, subvention de l'Europe (façades), aide de la Région (bonification fonds d'habitat rural car logement vacant), du conseil général (dans bourg rural), de la Fondation du patrimoine (avec avis SDAP et permettant déductions fiscales), majorations pour conventionnement ANAH, département, communauté de communes, amortissement fiscal.

Chaque intervenant a ses conditions, ses règles. L'opérateur est indispensable pour dénouer l'écheveau ...

Cela permet de réaliser des opérations très intéressantes, mais avec un financement public très élevé très complexe et très long à mobiliser.

Financements de plus en plus complexes avec coordination de plus en plus difficile.

Idée du guichet unique évoquée – Comment ? Et comment afficher l'action de chaque partenaire ?

Conventionnement des loyers

Les loyers du marché sont peu différents du loyer conventionné.

Réticences cependant des propriétaires pour le conventionnement : crainte culturelle par rapport à de mauvais payeurs ...

Volonté des élus de favoriser le conventionnement car ils ont l'impression qu'il y a de plus en plus de demandes sociales non satisfaites.

Centres bourgs

Des logements vétustes restent non traités : difficulté de retrouver les propriétaires puis de les convaincre, logements ne répondant pas à la demande (pas de jardinnet, de garage, clarté insuffisante) – Problème foncier, d'opérateur technique et d'adéquation à la demande.

Les opérateurs

- PACT ARIM Limousin qui évolue vers trois structures départementales
- SELI (filiale de la SCET) qui intervient essentiellement en Corrèze et Haute Vienne
- animateurs logement recrutés par le Conseil Général en Corrèze
- animateurs logement recrutés par les communautés de communes en Creuse

OPAH ou PIG

- La notion de PIG accroche mal avec les élus locaux (des intercommunalités). L'OPAH est au contraire ressentie comme permettant de traiter tous les sujets sur un territoire donné, ce qui n'est pas le cas du PIG (« équité » entre les habitants).

Une question donc: la sélectivité dans les orientations des OPAH compte tenu des contraintes financières, posera sans doute des difficultés de négociation ...

Par contre possibilité d'un consensus sur des thèmes précis avec le conseil général ou le conseil régional mais plus difficilement avec les collectivités de base.

4. LES POINTS FORTS VUS CETTE JOURNEE :

- **Une forte implication locale dans un contexte difficile, avec une bonne adaptation au contexte, un dialogue structuré avec les différents partenaires.**
- Les difficultés liées à la programmation des OPAH, comme du financement de la réhabilitation de logement par l'ANAH sont beaucoup plus présentes que les interrogations sur les procédures. Demande de réajustement des enveloppes financières allouées à la région Limousin (0.6% des crédits, 1.2% de la population, pauvre et donc où l'intervention de l'Etat est légitime.
- La notion de logement indigne est progressivement appropriée, mais les modalités de traitement sont en recherche.

ANNEXE 3.10

OPAH ET PIG

VISITE EN LOZERE LE 2 OCTOBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

- M. D Andrieux (chef service urbanisme -logement)
- Mme Brunel (adjointe au maire de Mende, chargée jusque période récente du logement à la DDE)
- M. JC Vichet (DDE)
- Elus des communes de l'OPAH des sources du Tarn et du Mont-Lozère
- M. A. Astruc (président de la communauté de communes de « Terre de Peyre » et maire d'Aumont-Aubrac
- Plusieurs salariés d'Habitat et Développement (association locale qui s'est constituée après la faillite du PACT-ARIM avec au départ des salariés de PACT-ARIM)
- M. J.N. Brugeron (conseiller général chargé du logement, du tourisme, de la culture)
- M. J.N. Nicolas (secrétaire général de la préfecture)

2. DONNEES GENERALES

- Département rural par excellence (70.000 h) - Mende 12.000 habitants - Quelques gros bourgs : Langogne, Marvejols, Florac.
- Retombées économiques importantes de l'A75.
- Tensions foncières importantes (retombées A75 + achat des résidences secondaires).
- Différences assez marquées dans l'approche des problèmes entre les élus des Sources du Tarn et du Mont-Lozère (Cévenols) et ceux de la majorité du conseil général et de la « Terre de Peyre ».
- Les dotations attribuées au département de la Lozère portent sur des petits montants/Région.
- Les besoins à satisfaire pour éradiquer l'habitat insalubre et indigne sont importants ; l'identification de ces besoins a été engagée, notamment à Mende, mais elle doit être développée en milieu rural.

3. ELEMENTS MARQUANTS :

1) Les difficultés budgétaires conduisent à :

- reporter le lancement de nouvelles OPAH préparées de longue date, dans l'esprit de la circulaire de novembre 2002 (soit revitalisation rurale, soit thématiques).
- refuser des dossiers qui étaient encore acceptés récemment (les dossiers de l'OPAH de Mende, relevant d'au moins de 2 critères prioritaires, seront les seuls retenus d'ici la fin de l'année).
- les logements communaux réhabilités ne peuvent plus bénéficier de la PALULOS. Compte tenu des diverses aides possibles (département, région...) les opérations peuvent se réaliser avec des PLS.

2) Volonté très forte des représentants de l'Etat de donner la priorité à la **suppression de l'insalubrité**. Coopération étroite engagée entre DDE et DASS.

Peu d'arrêtés d'insalubrité toutefois sont pris, compte-tenu des conséquences lourdes qu'ils impliquent pour le propriétaire (travaux à réaliser), pour l'Etat (relogement + travaux d'office à pré-financer éventuellement.)

Le travail conjoint avec les services sociaux départementaux pour la détection de l'insalubrité doit être développé en particulier sur le milieu rural

3) La réhabilitation de logements intéresse surtout les élus pour satisfaire des besoins de **développement économique**, pas pour répondre à des problèmes « sociaux ».

- Pour les élus de la majorité au Conseil général : l'entrée est la mise en valeur du patrimoine, permettant de développer le tourisme, première activité économique du département. Incitation financière sur les gîtes ruraux par exemple, mais peu sur le logement permanent.
- Pour les élus des communes cévenoles : besoin de logements pour accueillir de nouveaux habitants permanents dont l'arrivée est indispensable pour maintenir et développer la vie dans le secteur.
- Les élus cévenols veulent agir compte tenu de la concurrence habitat permanent/ résidences secondaires et sont surtout préoccupés par la transformation de locaux non utilisés et la récupération de logements vacants. Leur problème prioritaire n'est pas l'amélioration du logement occupé.

4) Compte tenu de la **multiplicité des financements notamment sur les études et l'animation** (fonds européens, régionaux, départementaux) il est difficile de faire correspondre les dates d'intervention (faute de crédits, l'Etat envisage de reporter les conventions OPAH, mais les aides apportées sur les fonds européens par le Groupe d'Action Locale Espace Cévennes qui portent sur l'animation de l'OPAH cesseront en 2004). Multiples sources de financement pour l'animation, pas pour la réhabilitation.

5) Les **opérateurs** logement ne sont pas les opérateurs emplois or l'OPAH revitalisation rurale est un tout.

6) **Bonne acceptabilité de populations** « en insertion économique et sociale » de la part des élus.

7) Les **taux de subvention** qui peuvent être très élevés en cas de conventionnement + suppression de l'insalubrité sont parfois supérieurs à ce qui serait nécessaire pour déclencher l'opération, parfois insuffisants.

Besoin de plus de modulation après analyse de l'équilibre économique de chaque opération.

8) Le succès de l'OPAH nécessite une **forte implication des élus**. Donc nécessité de ne pas réaliser les OPAH sur des périmètres trop vastes.

9) Importantes réhabilitations sur Mende grâce à des OPAH successives, qui ont nettement amélioré le **cadre de vie**. Aujourd'hui, compte tenu du coût des opérations en cours fortes contraintes de financement sur les autres opérations programmées dans le département.

ANNEXE 3.11

OPAH ET PIG VISITE EN MEUSE LE 4 DECEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

- Présentation de la politique du logement en Meuse à la DDE (C. Ageron, M^{me} Batique, M^{me} Girault)

- Table ronde sur la politique de l'habitat en Meuse

présents : MM. Storder, Jeannot, Mansuy, représentants des propriétaires à la Commission d'amélioration de l'habitat, M^{me} A.M. Grisselin, présidente UDAF, membre de la CAH, M^{me} V. Husson, Meuse Solidarité Logement (association gestionnaire du FSL dans le département)

Invités et non représentés : les trois opérateurs intervenant sur le département dans les OPAH (Cal-Pact, ARIM et Urban), la DDASS et le Conseil Général

- Visite des quartiers anciens de Bar-le-Duc

- Visite de 4 logements réhabilités ou en cours de travaux dans 3 OPAH rurales à Tronville en Barrois, Ligny en Barrois, Nubécourt et Lahaymeix, avec les propriétaires et M^{me} Girault (DDE-ANAH).

2. DONNEES GENERALES

192 000 habitants seulement, avec perte de population de 4 000 habitants entre 1990 et 1999. Mais le nombre de ménages augmente (+ 3% entre 1990 et 1999).

Département fortement rural avec 484 communes de moins de 2 000 habitants, 2 villes moyennes (Verdun et Bar le Duc) et 13 autres communes de plus de 2 000 habitants.

Du sud au nord dans le département :

Autour de Bar le Duc, Ligny en Barrois : relativement dynamique – Proximité de Nancy et accès aisé par voie ferrée et RN 4. Apports de populations qui veulent quitter St Dizier.

Entre Verdun et Bar le Duc, zone très rurale, aujourd'hui en difficulté. Espoirs de retombées de la gare TGV.

Verdun et son secteur : des difficultés, attiré par Metz.

Nord du département : se dynamise fortement maintenant par l'arrivée de populations belges et luxembourgeoises (qui apportent une plus forte richesse).

Le département est maintenant entièrement couvert de communautés de communes qui ont pris la compétence habitat (OPAH, coordination sur les logements sociaux).

Il n'y a pas de PLH engagé. Pour les 3 SCOT, le périmètre est arrêté mais aucun n'est approuvé.

Regret par la présidente de l'UDAF de l'absence d'ADIL dans le département.

3. POLITIQUE DU LOGEMENT

Parc locatif public

Les 2 organismes HLM ont aujourd'hui le même directeur, OPAC départemental à Bar le Duc (7000 logements) et SAVTB à Verdun (4500 logements).

Des démolitions importantes en cours et prévues : aussi bien sur Verdun ou Bar le Duc que dans des communes moins importantes : Ligny en Barrois, Saint Mihiel, Tronville en Barrois, Clermont en Argonne, Commercy, Gondrecourt, Montmédy, Stenay, Vaucouleurs. La Meuse est le département de Lorraine où l'on démolit le plus.

Les raisons évoquées : inadaptation de ces immeubles collectifs par rapport à la demande, trop forte concentration dans certains quartiers, coût élevé d'une réhabilitation.

Contrats de ville sur Verdun et Bar le Duc.

30% des logements locatifs sociaux sont situés en communes rurales, en dehors des deux villes et des 3 autres communes de plus de 5000 habitants. Près de 50% de l'extension du parc HLM se fait aujourd'hui sur les communes rurales.

L'État finance une centaine de logements PLUS ou PLAI par an. La DDE impose aux organismes HLM 40% minimum en acquisition amélioration pour 60% de constructions neuves.

Toutes les nouvelles constructions sont individuelles (au maximum 10 logements par opération) sauf quelques opérations d'acquisition amélioration. Entre 10 et 20 logements d'intégration (PLAI) sont financés chaque année, pour la plupart en acquisition amélioration. 25 logements ont été financés l'an dernier en PLS.

La concertation pour le choix des opérations nouvelles financées (CN et AA) se fait par l'intermédiaire des communautés de communes. Un débat entre communes pour la programmation des opérations envisagées par les organismes HLM a lieu au sein de chacune de ces communautés de communes dans le cadre d'une enveloppe financière globale vue avec la DDE. Ce dispositif qui permet la confrontation entre bourgs centres et autres communes, responsabilise les élus et donne satisfaction. La DDE favorise le "surbooking" de manière à être en mesure de financer des logements ou de les réhabiliter à partir des crédits non utilisés par les autres départements lorrains.

La diffusion du parc HLM en petites opérations, y compris dans les villes est favorisée.

Forte demande de nouveaux logements, y compris HLM, sur les communes périurbaines. Mais crainte des élus des villes centres du départ des populations aisées, et du maintien des seules familles les plus fragiles dans les bourgs centres. Risque de déséquilibre social de ce fait.

Acceptation très difficile par les bailleurs sociaux des personnes actuellement en CHRS (et demande de logement en CHRS de locataires HLM).

Réalisation de résidences sociales en milieu rural, ce qui correspond aux souhaits de la population concernée et permet une bonne intégration malgré des services limités.

Parc privé et OPAH

Grande tradition des OPAH dans le département : toutes les communes en ont bénéficié souvent plusieurs fois. Les communautés de communes sont systématiquement maîtres d'ouvrage de celles-ci.

Aujourd'hui 7 OPAH en cours,
7 OPAH nouvelles en 2003.

Pour les préfets successifs, les OPAH sont un outil fondamental pour l'aménagement du territoire.

Le loyer du marché est supérieur de 30 % au loyer conventionné dans le secteur de Bar le Duc, mais proche de celui-ci dans la plus grande partie du département. Aussi la DDE demande, compte tenu de l'importance des subventions si convention (avec l'apport de la région et l'apport complémentaire de l'ANAH), un loyer maximum de 80% du loyer conventionné. Il n'y a par contre pas de conditions de ressources plus strictes que la réglementation actuelle sur ces logements conventionnés.

Les thématiques des OPAH: en général insalubrité, remise sur le marché de logements vacants, social (personnes âgées et personnes à mobilité réduite).

Les OPAH atteignent en général leurs objectifs en logements conventionnés, comme en propriétaires occupants. Pour plus de la moitié des logements locatifs subventionnés, il s'agit de remise sur le marché de logements vacants.

Il n'y a pas aujourd'hui de programme social thématique (réticences du conseil général). Quelques logements d'insertion privés sont financés dans les OPAH. Il est envisagé, à l'occasion du prochain PDALPD de mettre en place un PST départemental en 2004.

La réalisation des OPAH a entraîné localement une augmentation des prix de location, chiffrée dans une étude sur le sud Meusien entre 5 et 10 %.

Contrôle organisé par l'ANAH des loyers comme de la bonne qualité (surtout pour les logements conventionnés) des opérations subventionnées.

Pour les zonages récents ANAH, l'effet du transfrontalier (avec une flambée récente des prix) apparaît à la DDE insuffisamment pris en compte.

Transformations d'usage : financement par l'ANAH seulement en OPAH – le financement au titre de l'insalubrité est limité au corps de logis.

Bonnes relations avec les services fiscaux : ils participent aux commissions ANAH, acceptent de se prononcer à la demande des propriétaires avant leur investissement, sur la prise en compte ou non de la TVA à 5,5 %, sur l'investissement locatif avec dégrèvements fiscaux.

Pour les propriétaires comme pour l'UDAF les textes sont trop complexes et ne laissent pas suffisamment de marges d'interprétations.

La présidente de l'UDAF insiste sur l'intérêt de "logements communautaires" pour les personnes en insertion, avec accompagnement social fort. Elle regrette les réticences de l'ANAH pour financer de telles opérations (investisseur privé).

Représentant de l'UNPI : pour les aides fiscales, aujourd'hui on connaît les règles. Par contre pour l'ANAH, il y a de multiples incertitudes (priorités qui fluctuent) qui constituent un frein à l'investissement. Ce qui est prioritaire et donc finançable par l'ANAH n'est pas suffisamment clarifié par des règles définies en commission d'amélioration de l'habitat. Effet retard du dossier de financement pour le démarrage des travaux. L'organisme de groupage ne donne pas une réponse suffisamment claire sur la suite qui sera donnée. Il est malheureusement souvent préférable de se passer d'aides de l'ANAH ce qui permettra de gagner du temps mais ne permet pas la bonne qualité technique souhaitable.

Insalubrité

Insalubrité propriétaires occupants : Des situations très difficiles, notamment de personnes âgées qui vivent dans des conditions absolument indécentes. Quand une famille est repérée, on arrive à financer la sortie d'insalubrité par mobilisation des partenaires (ANAH, caisse de retraite, CAF, CG, ...).

Insalubrité propriétaires bailleurs

Prise en compte dans les OPAH – Dialogue avec propriétaires et locataires – Mais on entre rarement dans la phase coercitive.

Repérage des propriétaires de logements insalubres signalés et, pour leurs autres demandes de subvention ANAH, examen particulier en CAH puis contrôle accentué des dossiers et sur place.

Souhait de la DDE de mise en place d'une MOUS insalubrité pour systématiser le dispositif (visite technique du logement, contacts avec propriétaire et locataire, définition des travaux nécessaires et des suites juridiques à donner ...).

Réticence du CAL-PACT et de l'ARIM du département de la Meuse pour répondre et assurer cette MOUS (au contraire des départements voisins) : cette MOUS conduira en effet à des actions coercitives alors que ces organismes sont positionnés aujourd'hui essentiellement sur l'appui pour des subventions maximales à la réhabilitation.

Élus (maires) préoccupés par l'habitat insalubre. Mais réticences cependant à intervenir jugeant qu'il s'agit là d'une responsabilité de l'État (comme pour les gens du voyage ...) qui prendra les décisions nécessaires, même si elles ne sont pas populaires.

Les opérateurs des OPAH

Le CAL PACT et l'ARIM (membres de la fédération des PACT ARIM) étaient jusqu'à 1998 les seuls opérateurs d'OPAH du département. La programmation de principe des OPAH était décidée entre ces opérateurs et les communautés de communes (en dehors de la DDE et de l'ANAH).

Depuis la DDE s'est investie dans les contacts avec les communautés de communes, a incité à la mise en concurrence.

Le bureau d'études Urbam (d'Épinal avec une antenne à Sedan) est maintenant opérateur de la moitié des OPAH du département.

La démarche de la DDE dans le prolongement de la circulaire de novembre 2002 vers des études préalables plus importantes avec une plus forte définition des objectifs, comme le ciblage des aides de l'ANAH, ont été mal ressentis par le PACT et l'ARIM de la Meuse.

4. VISITE D'OPERATIONS DE REHABILITATION

Les opérations visitées, financées par l'ANAH en OPAH, sont situées dans les centres bourgs.

Si les aménagements intérieurs paraissent de qualité, les façades sont souvent réalisées avec retard (ou pas réalisées) dans les OPAH rurales compte tenu des contraintes financières pour les propriétaires. En Meuse, il n'y a pas de volonté des propriétaires de mettre en valeur l'extérieur de leur patrimoine. Ceci nuit à l'effet d'entraînement de l'OPAH sur la dynamique locale.

Par contre dans des villes (Bar le Duc) des opérations façades régulières obligatoires (avec arrêté du maire et conseil de l'ABF) mettent en évidence l'amélioration du bâti..

Pour les constructions réhabilitées visitées, peu d'interventions de l'opérateur OPAH sur le conseil pour l'aménagement intérieur.

A plusieurs reprises constat du choix du chauffage électrique, solution la moins chère lors des travaux, mais qui peut être onéreuse pour les locataires.

Les propriétaires rencontrés ont indiqué avoir été sensibilisés sur les financements privilégiés de l'OPAH indépendamment de l'opérateur.

5. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Une incitation forte aux opérations de réhabilitation par les organismes HLM et un dialogue transparent avec les communautés de communes pour la programmation logement.
- Importance de la politique de la ville et des démolitions même dans ce département très rural.
- Importance du partenariat impliquant plusieurs acteurs pour résoudre les difficultés de logement des plus démunis.
- Une longue tradition des OPAH, outil de développement local.
- Des relations difficiles entre :
 - o la DDE qui a souhaité reprendre le leadership, affirme les enjeux de l'Etat et notamment le logement des défavorisés et l'habitat indigne, incite à la concurrence pour les études et animations d'OPAH,
 - o et les opérateurs traditionnels auparavant en situation de monopole qui se tournent d'abord vers les collectivités locales, souhaitent en premier lieu répondre à leurs demandes prioritaires et sont réticents aux actions entraînant des contraintes sur les propriétaires.
- Peu de visibilité des OPAH en secteur rural (absence de traitement des façades) au contraire de la ville de Bar le Duc.
- Tension sur les prix sur le secteur frontalier et aux abords des villes, et augmentation des loyers après OPAH dans le rural.
- Implication positive et transparence des services fiscaux, ce qui facilite le montage des opérations.

ANNEXE 3.12

OPAH ET PIG

VISITE DANS LE NORD LE 25 NOVEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

de la DDE: siège à Lille :

- F. Coutel, chargé mission urbanisme logement auprès du DRDE du Nord-Pas de Calais
- M. Schmitt, chargé de mission opérations de requalification urbaine, gens du voyage
- M Mazingue responsable du service Habitat et M Focret, DDE adjoint urbanisme habitat

de l'extérieur :

- C. Barré, architecte appartenant depuis très longtemps (début des années 80) à la direction régionale de l'agriculture
- P. Jeannin, responsable santé environnement à la DDASS (Etat)
- P. Dubois, responsable de l'union régionale PACT-ARIM et conseiller communautaire LMCU

à Avesnes :

F Lelhellio

- F. Etayer, adjoint au maire d'Avesnes, secrétaire général de la communauté de communes, qui assurait la maîtrise d'ouvrage de l'OPAH pays de l' Avesnois (5 communautés de communes, 58 communes) par délégation de compétences des 4 autres communautés de communes)
- D. Desmedt, responsable d'un bureau d'études du bassin de Maubeuge qui a piloté beaucoup d'opérations de RHI, fait des études et animations d'OPAH, dont celle de l'Avesnois
- M. Gathoye chef de la cellule documents d'urbanisme, études générales, SIG, logement à l'arrondissement d'Avesnes de la DDE
- M.Motte, agent immobilier, à Avesnes (3D immo) ayant réhabilité plusieurs logements qu'il loue.
- 1 propriétaire occupante

2. DONNEES GENERALES

- Très gros département.
- Organisation particulièrement complexe avec des arrondissements importants intervenant aussi sur l'urbanisme et le logement, une séparation au niveau du siège des responsables de l'urbanisme (avec la mission requalification urbaine) et des responsables du logement (avec la délégation ANAH).
- Poids très important des agglomérations et des gros bailleurs sociaux.
- Poids des collecteurs 1 % et des organismes bailleurs en dépendant.
- Politique ancienne des contrats de plan déclinés en contrat de pays -avec gros programmes de travaux d'aménagement urbain « embellir la ville... ». (depuis 1989-1993).

3. OPAH DE L'AVESNOIS

- Secteur en difficulté économique mais avec une densité d'occupation qui reste assez importante, taux de personnes non imposées supérieur à la moyenne du département... mais demande de logements locatifs sociaux intermédiaires.

- OPAH qui est terminée (prolongation demandée par les élus qui considèrent que « trois ans, c'est trop court ») portant sur 5 communautés de communes et 58 communes et qui fait suite à une étude menée par le syndicat mixte de Thiérarche qui portait sur un territoire plus vaste à cheval sur 2 départements (Aisne / Nord, et 2 Régions (Nord-Pas-de-Calais/Picardie) qui correspond à une entité géographique réelle.

- Le montage de la maîtrise d'ouvrage a été compliqué : les communes tenaient à garder la compétence logement et les communautés de communes ne souhaitaient pas recruter trop de personnel.

Montage adopté : les communautés de communes ont la compétence OPAH et les communes gardent la compétence logement. Une communauté de communes a reçu la délégation de suivi de cette compétence OPAH des quatre autres communautés de communes correspondant au territoire de l'OPAH.

- Tout le territoire de l'OPAH n'a pas été traité de manière identique. Une distinction a été faite entre grandes et petites communes à l'intérieur du périmètre OPAH (même démarche en Puy de Dôme et mêmes critiques a posteriori).

Dans les grandes communes, seule la partie centrale était éligible à l'OPAH, dans les petites communes, la totalité du territoire : la volonté de concentrer les efforts sur quelques points pour susciter un effet d'entraînement est mal comprise par la population exclue.

- 4 emplois jeunes ont été recrutés pour assurer l'animation de l'OPAH. Sur un territoire aussi vaste, avec des interlocuteurs aussi nombreux, le décalque des procédures d'animation des OPAH de milieu urbain paraît inadapté. Autant le bureau d'études que l' élu considèrent que les 4 emplois jeunes ont joué un rôle décisif pour animer l'OPAH et mobiliser la population. Ils n'étaient pas rémunérés au titre de l'OPAH.

- Des "référents communaux" ont été mis en place dans chaque commune mais ont difficilement joué leur rôle car les règles du jeu ont fortement varié pour les aides de l'ANAH comme du conseil général pendant la durée de l'OPAH ce qui les a mis en porte-à-faux vis-à-vis des propriétaires.

- l'opération a été très positive pour :

- les propriétaires occupants (600 logements réhabilités alors que pour la même période, sur le même territoire avant l'OPAH, n'avaient été réhabilités avec l'aide de l'ANAH que 150 logements de propriétaires occupants),
- l'artisanat local (volet essentiel de l'OPAH pour les élus : développer l'activité des artisans du secteur).

- les objectifs poursuivis dans le cadre de l'OPAH en matière de mise sur le marché de nouveaux logements locatifs si possible à caractère social n'ont pas été atteints.

- 6 logements conventionnés au lieu des 90 prévus,
- 165 logements « classiques » de propriétaires bailleurs réhabilités au lieu des 210 prévus,
- 28 logements PST au lieu des 90 prévus.

Les explications données :

- Le PST est essentiellement utilisé quand il y a à remettre sur le marché une quasi-ruine,
- Le loyer conventionné ANAH est inférieur à celui pratiqué par les organismes de logement social public, or c'est ce loyer qui ici constitue le loyer de référence du marché.

- Observations des élus :

- Faute de crédits, on ne retient plus pour les propriétaires occupants que ceux qui ont des très faibles ressources (droit à une subvention de 35 %). Aussi on élimine des OPAH les « classes moyennes » et « on ne favorise pas la vraie mixité sociale ». Beaucoup de propriétaires occupants ont réhabilité leurs logements grâce aux primes du Conseil Général (cela n'a duré qu'un an) versées aux propriétaires occupants ayant des ressources égales ou inférieures à 120 % du plafond de ressources donnant droit à l'accès au HLM. « Ici on demande aux bailleurs sociaux de faire autre chose que du logement social pour attirer par exemple les fonctionnaires du Tribunal d'Avesnes ».

- La réhabilitation intérieure des logements ne suffit pas à donner un signe de revitalisation du territoire. « Il faut de la construction neuve pour cela ».
Quant on approfondit un peu, on constate que l'OPAH se voit peu car il y a peu de travaux sur façades et les opérations sont disséminées.

- L'OPAH est un volet du projet de territoire. Néanmoins, il est difficile de faire correspondre les délais d'instruction et de décisions des différents volets du projet de territoire. Et ici, il semble qu'il ait été pratiquement impossible de faire correspondre les procédures FISAC/OPAH.

- Sur ce territoire, un certain nombre de logements sont réhabilités par des propriétaires sans emploi qui réhabilitent des logements (plus ou moins bien selon les cas) pour les louer ensuite et se constituer ainsi des revenus. On peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à leur attribuer un certain nombre d'aides s'ils prenaient des engagements (vérification qu'ils sont seuls à travailler sur le chantier, qualité et niveau de réhabilitation, conditions de location...). Un propriétaire occupant très modeste en cours d'insertion, travaillant dans une entreprise d'insertion de maçonnerie n'a pas pu faire d'auto réhabilitation

- Intérêt de développer le conseil technique en ciblant et cadrant certains travaux. « Hommage » à la région et à l'Europe qui aident à la restauration des façades, très mal financées dans le cadre des OPAH.

- L'agent immobilier rencontré manque d'offres foncières. Il y a une demande à la fois pour l'acquisition et la location. « Des logements bien réhabilités trouvent preneurs sans difficulté. Ce qui détermine l'investisseur bailleur, ce sont d'abord les avantages fiscaux. » Les aides de l'ANAH constituent « la cerise sur le gâteau » en ce qui le concerne. Il n'a pas voulu conventionner ses logements car il lui paraît impossible de refuser un locataire parce qu'il a des revenus trop importants et dans sa clientèle, il ne connaît pas d'investisseur intéressé par le conventionnement. S'il y avait plus de logements sur le marché, ils trouveraient preneurs sans problème. Le coût croissant du foncier avec la concurrence des résidences secondaires a également été évoqué

- La propriétaire occupante rencontrée en est à sa 3^{ème} ou 4^{ème} tranche de réhabilitation, toutes modestes. Les autres tranches ayant été réalisées hors OPAH avec plan épargne logement. L'OPAH a été une opportunité pour faire des travaux (dalle dans le séjour) qui étaient « indispensables de toutes façons » avec l'appui technique du bureau d'étude animateur de l'OPAH (difficile d'évaluer si cette propriétaire occupante est représentative des propriétaires occupants ayant réhabilité leur logement. Ce qui est certain, c'est qu'il s'agit d'une personne très modeste qui progressivement investit tout ce qu'elle peut dans son logement. Les aides obtenues dans le cadre de l'OPAH lui permettant de faire un peu plus, s'agissant de travaux nécessaires).

A été évoqué un problème de compétence : si la communauté de communes intervient pour l'OPAH il a été dit par la préfecture que la commune ne pouvait financer des aides aux propriétaires de logements.

REMARQUES :

Cette OPAH a bien un objectif de revitalisation du territoire en permettant le développement de l'activité artisanale du bâtiment et en attirant une nouvelle population. Il semble que si les organismes sociaux bailleurs craignent de construire des logements de peur d'avoir des difficultés à les louer, le patrimoine ancien bien réhabilité, trouve preneur.

Il y a par ailleurs une forte demande d'amélioration des logements existants par les propriétaires occupants modestes (mais pas très modestes) pour lesquels une prime est un facteur important pour déclencher la décision de réhabiliter.

4. HABITAT INDIGNE

- Département pilote pour l'éradication de l'habitat indigne.

- Tous les partenaires considèrent que l'habitat indigne représente une part conséquente du patrimoine notamment en milieu rural même si c'est plus en milieu urbain qu'on est organisé pour s'y attaquer (9 centres communaux d'hygiène et de santé existent dans les grandes villes du département).

- OPAH insalubrité dans la communauté urbaine de Lille.

- On ne lance plus que des OPAH renouvellement urbain sur des secteurs dégradés en GPV où il y a requalification urbaine (la lutte contre l'insalubrité incluse dans le « renouvellement urbain »).

- Dans l'Avesnois (secteur rural) la lutte contre l'habitat insalubre est organisée dans le cadre du 6^{ème} volet du contrat de plan Etat - Région « santé-environnement » piloté par la DASS (et non l'équipement) au niveau des services de l'Etat. Le PACT fait le diagnostic technique sur le logement. L'association « accueil Promotion Sambre » assure le travail d'accompagnement social.

Pour financer cette activité de détection- bilan- accompagnement une **enveloppe globale** a été allouée aux opérateurs avec qui on a fixé un objectif quantitatif de sorties d'insalubrité mais la rémunération n'est pas calculée au logement dont l'insalubrité a été supprimée.

Entre novembre 2001 et avril 2003, 155 logements ont été visités situés sur 108 communes, 48 ont été déclarés potentiellement « insalubres » et 32 procédures d'insalubrité.

5. AMELIORATION DE L'HABITAT EN MILIEU RURAL

- L'association régionale des agriculteurs en difficulté (ARAD) contribue à l'amélioration des conditions d'habitat de quelques agriculteurs ou anciens agriculteurs connaissant de graves problèmes. L'ARAD apporte un soutien juridique et aide au montage d'opérations. Quelques cas de rachats avec réhabilitation de logements par des organismes HLM (en Flandre et à Hazebrouck).

- L'amélioration de l'habitat est un volet fréquemment pris en compte dans le cadre des contrats de développement ruraux mis en place depuis longtemps par la région avec l'appui d'animateurs ruraux financés par la région. L'amélioration de l'habitat est un appendice d'opérations à but d'abord économiques. Au départ, les animateurs ruraux étaient pourtant peu préparés et formés pour prendre en compte cette dimension habitat. Et y étaient peu incités... Dans un département surtout urbain, les organismes constructeurs et sans doute aussi un peu l'administration privilégient les opérations de 50 logements plutôt que 5 opérations de 10...

- En milieu rural, on a développé :

- une offre locative pour étudiants dans des anciens bâtiments de ferme, (Arrageois/Boulonnais)
- l'hébergement de personnes âgées dans des familles d'accueil à la ferme,
- la convalescence en familles d'accueil à l'issue de séjours en hôpital psychiatrique.

- Dans les parties rurales du département du Nord, peu d'opérateurs, peu d'initiatives locales, beaucoup de personnes isolées en grande détresse.

- De très gros besoins pour aider au maintien des personnes âgées propriétaires occupants à très faibles ressources mais les procédures existantes sont inadaptées car il y a toujours besoin d'apports personnels conséquents et les travaux nécessaires sont souvent importants. Les PACT vont demander leur labellisation pour assurer le volet technique de l'APA. (Cette remarque ne correspond pas à ce que nous avons entendu dans d'autres départements où il nous a été indiqué qu'avec l'aide des caisses de retraite, on arrivait à faire les travaux nécessaires pour les propriétaires occupants âgés : à approfondir car dans beaucoup de départements aux aides des caisses de retraites s'ajoutent des aides du Conseil Général et parfois du Conseil Régional...).

ANNEXE 3.13

OPAH ET PIG

VISITE DANS LE PAS DE CALAIS LE 26 NOVEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

- G. Regnaud, M. Dumont, D. Destombes, A. Blondot, G. Boudin DDE
- M. Bonnetain secrétaire général du préfet du Pas-de-Calais
- M. Wallon, conseiller général d'Hucquelières, président du CDHR, représentant le PCG
- M. Louf, maire de St Pol sur Ternoise, M. Debret CG St Pol, M. Bridoux Président communauté de communes du Saint Polois et M. Bachelet VP, M. Bigot, président communauté de communes du Pernois, M. Bernard agent de développement
- M. Vastroux directeur du CDHR, et le chargé d'opération de l'OPAH St Polois Pernois

2. DONNEES GENERALES

- Département très peuplé (1,4 Mn. d'habitants) mais avec encore de grandes zones rurales Forte proportion de jeunes.
- Émiettement communal (894 communes) – 500 communes ont moins de 500 habitants. Département maintenant entièrement structuré en communautés de communes et d'agglomérations urbaines.
- Territoire social en difficultés : faibles ressources avec 60 % des ménages sans impôts sur le revenu, taux de chômage moyen de 12 %.
- Taux de vacance des logements qui a fortement chuté de 10 % à 4,5 % entre 1990 et 1999. Beaucoup de logements inconfortables (seuls 71 % des logements ont les 3 éléments de confort). Forte tension sur le parc HLM malgré son importance. Fort besoin de logements locatifs pour les ménages défavorisés.
- Développement des services collectifs (notamment sociaux) y compris dans le milieu rural. Rôle essentiel à ce titre des communautés de communes.
- Débat sur les interdictions de construire en milieu rural. Le conseiller général rencontré n'a pas encore conscience de l'évolution plus souple de la doctrine (loi urbanisme et habitat) comme des positions de l'administration.
- Les services territoriaux de la DDE au niveau des arrondissements sont impliqués dans le logement public, mais les subdivisions sont encore peu sensibilisées. Ils sont aujourd'hui peu présents dans le logement privé. L'ATESAT modifiera sans doute progressivement cela.

Politique du logement dans le Pas-de-Calais

- Prégnance du social et fort chaînage des dispositifs : aides à la pierre (HLM et privé), aides à la personne, FSL, dispositifs de traitement des difficultés.

- Importance des besoins et des projets en PLAI (et obligation de PLAI pour obtenir des PLUS dès 2004) . De même pour les logements PST, compte tenu des très faibles ressources.

- Acteurs nombreux et importants :

- organismes HLM,
- SOGINORPA pour les logements miniers,
- mouvement Pact Arim (essentiellement en urbain), CDHR (rural), Immobilière sociale 62, Toits de l'Espoir,
- quelques bureaux d'études indépendants pour PLH, études d'OPAH.

- Inquiétudes fortes et relations qui se tendent avec le conseil général au sujet du FSL (le conseil général mettait plus que sa part – La dotation État a fortement diminué – Crainte d'un blocage).

Des difficultés sur le FSL peuvent avoir des conséquences très importantes :

- Sur tout le dispositif de réponse aux besoins des personnes démunies, très nombreuses dans le Pas-de-Calais puisque tout est articulé autour du FSL : suivi social, aides à l'accès, aide au maintien, ...),
- Sur le financement des associations qui interviennent vers les personnes en difficulté.

- Le logement a été longtemps abordé par les élus seulement sous l'angle du logement social HLM et plus spécifiquement des dotations pour la construction de logements neufs. Il est de plus en plus considéré comme l'un des axes de développement des politiques territoriales. Le discours est donc à la fois plus nuancé, et plus ciblé, prenant en compte les différents secteurs du logement.

- "Le foisonnement des outils me rend perplexe. Heureusement que les collègues de la DDE qui les maîtrisent me font croire que c'est simple" (secrétaire général de la préfecture). "Il est utile d'avoir dans la boîte à outil de nombreux instruments. Mais il faut savoir les manier".

- Dynamique limitée dans le département sur les programmes locaux de l'habitat – Très peu de contractualisation.

- Au contraire beaucoup de démarches logement menées au niveau départemental, tout en étant territorialisées par arrondissement (vers les plus démunis essentiellement).

- Le parc communal privé joue également un rôle important pour la réponse aux besoins (PALULOS Communale)

Mixité d'usage des logements

- On pourrait envisager des constructions à usage mixte sur la Côte d'Opale : à destination touristique l'été, logements étudiants pour le reste de l'année (Université du Littoral).

ANAH

- Importance des aides ANAH aux propriétaires occupants (de 5 à 6 millions d'euros par an et de 2 800 à 4 500 logements réhabilités, comme aux propriétaires bailleurs (de l'ordre de 9 millions d'euros en moyenne par an pour 1 500 à 2 200 logements réhabilités).

- 2300 logements conventionnés

- 888 conventions OPAH dont seulement 78 ont été dénoncées à la sortie du dispositif,
 - 1384 conventions PST.
- Demande lors de l'instruction des subventions pour les dossiers importants d'éléments sur les coûts, les subventions, le reste à charge, le loyer sur 10 ans. Evocation en CAH avec report de la décision à la commission suivante si les informations économiques sont insuffisantes.
 - Pour les logements inoccupés, la DDE ne prend pas en compte de compléments de financement au titre de l'insalubrité.
 - Les priorités ANAH ont été acceptées en CAH, compte tenu de la conscience partagée de la nécessaire priorité au social.
 - Réticences aujourd'hui pour le financement des ravalements compte tenu des contraintes financières. Réflexion souhaitable sur ce sujet compte tenu de l'importance de l'image externe pour faire jouer l'effet d'entraînement dans les OPAH et l'amélioration urbaine.

Le CDHR 62

- Outil financé à 60 % par le conseil général en dotation de fonctionnement à 40 % sur les interventions.
- Pour diversifier son activité (difficultés pour financer les charges), le CDHR va se tourner vers la réalisation de cartes communales.
- Depuis 1992 le CDHR met en œuvre la politique départementale d'insertion par le logement des ménages défavorisés dans le milieu rural, avec l'État et l'ANAH, en articulation avec le RMI (83 ménages satisfaits en 2002 dont la moitié bénéficiaires du RMI). Plus de la moitié sont relogés dans le parc privé rénové à l'aide de PST.
- Travail engagé avec l'ANAH, la MSA, le conseil général, les caisses de retraite pour mettre en place un "guichet unique" pour l'adaptation au handicap des personnes âgées.

3. OPAH, PIG, PST

LES OPAH

- Département largement couvert par des OPAH, dans les secteurs urbains, mais aussi beaucoup sur les territoires ruraux (OPAH sur une ou deux communautés de communes). Efficacité de ce dispositif pour la réhabilitation.
- Les OPAH s'articulent avec des "contrats de développement rural" entre communauté de communes, région, département et État. Ces contrats de développement rural, dont le principe est retenu dans le contrat de plan État région, permettent le financement d'actions de développement local, d'aménagements urbains ou ruraux, de services. Les animateurs de développement, qui animent ces contrats mis en place dans la plupart des communautés de communes rurales, sont financés à parité par la communauté de communes d'une part, l'État et la région d'autre part.

- Inflexions apportées suite à la circulaire de novembre 2002 sur les OPAH. Les demandes d'études préalables (diagnostics) ont retardé la préparation des dossiers d'OPAH, mais permettront à terme une meilleure pertinence de celles-ci.

Pour les OPAH RU la gestation est bien sûr plus difficile. Une OPAH RR envisagée au sud du département à Pas-en-Artois et une autre évoquée à Hucqueliers (au centre du département).

- Objectifs forts de conventionnement indiqués dans les OPAH, qui sont rarement atteints. Pressions de la DDE sur ce sujet auprès des opérateurs (au moment des négociations sur l'allongement de durée des OPAH en particulier).

- Pour le secteur d'Hucqueliers (M. Wallon CG, président du CDHR rencontré) il y a eu présentation par la DDE du dispositif des OPAH RR. Mais difficulté de mobiliser les élus. Pas de contrat de développement rural, pas d'agent de développement. Ceci conduit à n'être pas en mesure d'initier une OPAH RR faute de relais locaux suffisamment impliqués là où les critères de faible développement sont le plus évidents dans le département.

- Les collectivités locales ont jugé indispensable, compte tenu des faibles ressources des ménages, de permettre dans les OPAH un financement avec subventionnement partiel des travaux réalisés par les propriétaires eux-mêmes. L'absence de possibilité de financement ANAH est jugé très contraignant dans ce département avec des ressources faibles alors que ces réhabilitations personnelles peuvent jouer un rôle important pour l'insertion.

PIG

- Projet de PIG multi thématiques (dont inondations sur 20 communes autour de Béthune) – travaux modestes en général – également mises aux normes pour permettre le maintien à domicile des personnes âgées.

- Il est évoqué l'extension de cette procédure PIG à d'autres besoins prioritaires, notamment les logements sociaux. Mais les OPAH restent l'outil privilégié des élus et opérateurs.

PST

Programme mis en œuvre sur les zones rurales depuis 1995, sur l'ensemble du département depuis 2001 – Animation par le CDHR, avec le concours des CAL-PACT pour les zones urbaines.

Taux de subvention auparavant de 65 % - Espoir qu'une nouvelle convention avec le Conseil Général puisse être signée à partir de 2004 avec un taux de subvention de 60 % (50 % + 5 % ANAH, 5 % conseil général) pour la zone C rurale.

- 150 logements par an en moyenne produits, dont l'attribution est essentiellement réalisée dans le cadre des commissions d'arrondissement FSL – 50 logements par an en moyenne produits par an dans le rural depuis 1995.

- Des réticences apparaissent, notamment avec les concentrations de PST avec familles lourdes sur un même secteur, voire une même rue (constaté à St Pol sur Ternoise).

- Pour le moment, il n'y a pas de mouvement de dénonciation des conventions PST à l'issue des 9 ans : suivi social assuré, faiblesse des revenus et faible niveau des loyers du marché dans de nombreux secteurs, garanties de paiement. Mais tout ceci est fragile ...

L'AIVS 62 est chargée d'une mission de gestion locative dans le cadre du PDALPD (état des lieux, contrat de location, paiement des loyers).

4. HABITAT INDIGNE

- Département expérimental éradication de l'habitat indigne.

Enquête Filocom – Etude Square – L'un des chantiers du Projet Territorial de l'État.

- Protocole d'accord entre partenaires – Coordination par DDE guichet unique.

- Ne concerne pour le moment que le logement locatif.

- Relevés d'observation logement (ROL) en cas de présomption d'habitat indigne faits par le travailleur social, transmis à DDE (653 ROL dont 458 parc privé, 96 parc public et 81 SOGINORPA). Ce dispositif est fragile : il repose essentiellement sur la bonne volonté des travailleurs sociaux, sans assise juridique réelle pour faire ces enquêtes. Il faut souligner l'importance des cas relevés dans le parc public.

Rappel au propriétaire de ses obligations puis relance si nécessaire.

Éventuellement levée des paiements APL.

Il semble que des travaux se réalisent (pas encore de recul suffisant).

- Les actions coercitives sont aujourd'hui rarement engagées, 13 arrêtés d'insalubrité à ce jour dont 7 avec interdiction définitive d'habiter.. Elles seront pourtant nécessaires pour qu'il n'y ait pas découragement des acteurs en l'absence de suites réelles des propriétaires.

- Pour le moment, pas encore de lancement d'une MOUS insalubrité. Le financement envisagé au plan national de 4 000 euros par logement réhabilité paraît inadapté (de nombreux logements devront être visités qui ne seront pas obligatoirement réhabilités).

- Part importante des logements indignes en milieu rural.

- Observatoire des logements indignes : les logements signalés, notamment faisant l'objet de relevés d'observations logement, ne sont plus attribués dans le cadre des commissions FSL d'arrondissement.

- Craintes évoquées, compte tenu de la tension forte sur les logements accessibles aux plus démunis, que cette politique nécessaire de lutte contre l'habitat indigne, accroisse encore leurs difficultés pour trouver des logements adaptés à leurs ressources.

- 1^{ère} expérience d'OPAH il y a quelques années sur un territoire plus limité.

- 58 communes sur deux cantons.

Sur le territoire 500 logements HLM dont 410 sur st Pol ; 80 logements communaux.

- Souhait d'une action plus qualitative : ne pas se limiter aux propriétaires occupants, agir sur le cadre de vie.

-

Parallèlement sur St Pol-sur-Ternoise : FISAC, rénovation des façades des commerces. Difficultés pour faire correspondre les calendriers.

- Pour les communes les plus rurales, la réussite de l'OPAH dépend essentiellement de l'implication du maire. Permanences CDHR à St Pol et Pernes et pas dans les autres communes plus petites. Fortes actions d'information par CDHR.
- Documents d'information très complets sur la réhabilitation établis par CAUE et par CDHR.
- Remarques critiques du maire de Saint Pol : dans la même rue 2 PST et un PLAI avec des publics très difficiles. Pas de rénovation des façades des bâtiments financés en PST et PLAI, ce qui stigmatise encore plus les logements, alors que leurs habitants sont mal ressentis.
- Visite dans cette rue d'une réhabilitation en cours d'un immeuble de trois logements conventionnés dans le cadre d'un investissement locatif (dispositif Lienemann). Il est souligné par le CDHR et les élus que localement, la direction des services fiscaux a effectué récemment plusieurs redressements fiscaux jugés discutables (procès en cours) vis à vis de propriétaires ayant bénéficié de subventions ANAH à 35 % (conventionnés) ou 65 % (PST) ; les logements à loyer libre à 20 % ne feraient pas l'objet d'observations ! Cela rendrait délicat la promotion des logements conventionnés et PST sur le secteur de Saint Pol. La DDE va examiner ce sujet avec la Direction des services fiscaux.

6- ELEMENTS ESSENTIELS

- Importance des besoins logement dans un département en difficulté tant vers les propriétaires bailleurs que les propriétaires occupants, avec une prise en compte forte des conditions de ressources.
- Très important chaînage des dispositifs mis en place pour le traitement social du logement et recherche d'une bonne synergie entre les différents acteurs avec lisibilité renforcée pour l'utilisateur.
- Articulation entre politique départementale du logement et politiques locales, entre développement local et logement. Le département est le territoire autour duquel s'articulent les politiques du logement, notamment vers les plus démunis.
- Importance de l'action logement du département (mise en place de politiques départementales notamment sociales, soutien aux opérateurs) et des communautés de communes autour desquelles se structurent les OPAH et qui pilotent de plus en plus le développement local
- Nécessité d'une forte implication locale des élus pour initier et réussir les OPAH ou FIG.
- Importance croissante prise par le traitement de l'habitat indigne. Réticences cependant aux mesures coercitives.
- Importance des PST pour la réponse logement aux situations difficiles. Nécessité d'un fort accompagnement social et de réhabilitation des façades.
- Difficultés avec les services fiscaux sur l'interprétation des aides fiscales.
- Recherche de complémentarités entre les différentes formes de logements non permanents (étudiants et tourisme).
- Prise en compte de la rentabilité financière de l'opération dans l'instruction ANAH des dossiers importants.

ANNEXE 3.14

OPAH ET PIG

VISITE DANS Le PUY DE DOME LES 18 ET 19 NOVEMBRE 2003

1. PERSONNES RENCONTREES

- M. Valère DRDE Auvergne
- M. Salignat directeur départemental délégué, C. Gontard, MP Juillard, T. Lahache, F Lavergne (subdivisionnaire de Thiers) de la DDE du Puy de Dôme
- Chefs de service habitat de la région Auvergne (Mme Gontard DDE 63, M. Vergne DDE Allier, M. Fontain DDE Cantal, M. Pitard DDE Haute Loire)
- M. Amblard DRE adjoint
- M. Cohendy délégué régional ANAH
- M. Mestre CG, président communauté de communes de Lembron Val d'Allier, maire de Charbonnier les Mines
- M. Pironin président et Mme Pradel directrice PACT ARIM 63
- M. Rodier Président communauté de communes de la Montagne Thiernoise, M. Perche maire de Palladuc, M. Mathieu Directeur CDHR 42, Mme Biallon architecte CDHR, M. Cellier propriétaire à Celle/Durolle.
- Mme Luneau directrice ADIL
- M. Mongin préfet

2. DONNEES GENERALES

Les Enjeux régionaux

- Equilibre entre Clermont-Ferrand qui se développe, entraîne le département et la région et des zones rurales fragiles. Des petites villes entraînent l'économie locale.
- Personnes âgées en nombre important (2^{ème} région de France en pourcentage après le Limousin) et décroissance de la population – Indice de jeunesse 0,75 en Auvergne contre 1,15 en France.
- Importance de la péri urbanisation qui atteint la deuxième couronne autour de Clermont (cartes établies par DRE sur effets du PTZ).
- Communautés de communes en nombre important- Parfois de taille réduite. Chaque communauté de communes a pris la compétence habitat et souhaite lancer une OPAH sur son territoire (souvent la première action fédératrice). Contrats locaux de développement entre les communautés de communes et le département. Contrats d'assistance pour l'amélioration de l'habitat entre Collectivités et PACT ARIM du Puy de Dôme qui permet une subvention de la Région.
- Pays plus ou moins formalisés et aujourd'hui peu dynamiques. Quelques actions initiées entre plusieurs communautés de communes conjointes avec maîtrise d'ouvrage de l'une d'entre elles.
- Problème du coût de la réhabilitation souligné par le délégué régional ANAH – Difficultés de réhabilitation en centre bourg avec un habitat existant ne correspondant pas aux souhaits d'aujourd'hui (constructions hautes, en bande, peu de fenêtres, pas de jardin ni de garages).

- Augmentation ressentie des coûts du foncier. Les résidences secondaires ont un effet fort sur l'augmentation des coûts pour le bâti de qualité. Pas d'étude cependant sur ces points.
- Beaucoup de vacance, notamment dans les bourgs.
- Politiques de revitalisation des bourgs ruraux.
- Réticence de principe des collectivités à intervenir sur l'habitat, même si elles le font en réalité.
- Peu d'études préalables de fond sur l'habitat (PLH) sur l'initiative des collectivités.

L'ANAH

Priorité donnée dans les 4 départements aux opérations programmées, au locatif conventionné.

Ce qui est le plus gênant n'est pas la baisse des crédits mais surtout l'incertitude qui ne permet ni l'utilisation la plus rationnelle, ni l'information des propriétaires au bon moment pour leurs stratégies d'investissement.

Amertumes diffuses:

- Les documents de communication de l'ANAH présentent des possibilités intéressantes de subventions ; les délégations locales doivent rester en deçà et gérer les files d'attente ou refuser ce qui est ressenti comme un dû,
- Les représentants des propriétaires en CAH continuent de considérer que les propriétaires occupants, comme les nouvelles priorités sociales, sont financés à partir de la ressource financière des bailleurs. Ceci rend les débats en CAH sur les priorités difficiles,
- Le PACT véhicule fortement le discours sur le désengagement de l'État et de l'ANAH, ce qui met la DDE et la délégation locale de l'ANAH en difficulté.

Problème à nouveau souligné à plusieurs reprises de l'insuffisante pérennité des règles et de l'affichage incertain des enveloppes. Une évolution serait nécessaire pour la responsabilité des gestionnaires des crédits, pour la compréhension par les différents acteurs du contexte et donc au final pour l'efficacité économique et sociale des financements de l'État et de l'ANAH.

Insalubrité au sens de l'ANAH pour les logements vacants (taux de subvention majoré) : critères de recevabilité sans doute moins stricts que ceux de la DASS (atteinte à la santé), ce qui a entraîné des incompréhensions entre DDE et DDASS. En particulier des financements majorés insalubrité pour des logements non loués depuis plusieurs années.

L'habitat locatif public en milieu rural dans le Puy de Dôme

- Faibles implantations de HLM sur le territoire rural (aujourd'hui 10 % tant en stock qu'en réalisation pour un objectif annuel 20 % en programmation).
- Les organismes HLM sont réticents pour le locatif neuf dans le rural (crainte de demande insuffisante) mais encore plus sur l'acquisition amélioration.

- Les communes se tournent pour l'acquisition amélioration auprès de bureaux d'études qui les appuient dans leurs projets d'investissement (DERHA lié à CAPEB pour la communauté de communes de Lembron), ou un maître d'ouvrage délégué (SCI liée à la CCI à Thiers et dans les environs).

- Il existe très souvent des réticences au locatif social. Des élus rencontrés convaincus au contraire de son intérêt.

- Tentative de mise en place d'une AIVS (agence immobilière à vocation sociale) il y a quelques années comme il en existe dans 30 départements. Pas de suite du fait, sans doute, de la nécessité d'un financement permanent.

Les logements conventionnés

Très difficiles à monter en ville ou à proximité : le loyer du locatif privé est très élevé du fait d'une offre très limitée.

Malgré une rentabilité forte (20 % dans une étude sur Montferrand) de très fortes réticences, le locatif libre étant privilégié par les propriétaires.

La campagne récente de contrôle d'occupation sur l'initiative de l'ANAH va sans doute mettre en évidence des cas de non-respect des conventions. Demandes croissantes de ne pas prolonger les conventions au terme des 9 ans.

Les logements PST

Peu de projets se réalisent – Problème de l'accompagnement social insuffisant et des difficultés passées des propriétaires qui ont accepté de financer des logements PST (familles difficiles, en nombre important localement). Difficulté maintenant d'initier de nouvelles opérations et volonté de sortie du dispositif à l'issue des 9 ans de la convention pour les logements déjà financés.

(Dans l'Allier, la 1^{ère} convention PST vient d'être seulement signée en juillet 2003).

3. LES OPAH EN AUVERGNE ET DANS LE PUY DE DOME

- Une étude très fournie pilotée par la DRE Auvergne en accord avec les 4 DDE, la région Auvergne et le département du Puy de Dôme, sur le bilan des OPAH. Études préalables souvent sommaires, sans lien suffisant entre diagnostic des besoins et objectifs opérationnels des OPAH. Les réalisations ne correspondent pas aux objectifs (peu de logements conventionnés, importance plus forte que les objectifs pour les Propriétaires Occupants, plus faible pour les Propriétaires Bailleurs).

- Les DDE (et certains élus) demandent de plus en plus une étude préalable-diagnostic par un autre bureau d'étude que l'opérateur du suivi animation (souvent le PACT local).

- Dans les 4 départements, un PACT qui a une situation de quasi-monopole sur les études et réalisations d'OPAH. Liens forts avec conseils généraux- Critiques entendues : "copier-coller". Cependant différence de perception suivant les départements.

- La circulaire de novembre 2002 qui insiste sur les études de faisabilité est considérée par les DDE comme un bon appui dans leur volonté de mieux clarifier les objectifs des OPAH.
- Effet pervers évoqué du lien entre financement des espaces publics par le département ou la région et l'OPAH. Cela pousse les élus à demander une OPAH (même si en fait l'utilité de cette procédure n'est pas évidente, ce qu'ils admettent eux-mêmes).
- Le conseil régional subventionne l'équipe d'animation à la place de la DDE pour prolonger les OPAH de trois à cinq ans et continue au-delà de subventionner une animation (les dossiers de réhabilitation étant alors financés en diffus par l'ANAH).
- Les DDE sont conduites dans ce contexte, non à pousser à l'initiation d'OPAH, mais à "calmer le territoire". Volonté de se rapprocher du préfet, du conseil régional, du conseil général pour clarifier la politique de l'État et des grandes collectivités par rapport au développement des OPAH.

Souhait de rationaliser le partenariat public (sans l'opérateur, intermédiaire du dialogue aujourd'hui).

- Maîtrise d'ouvrage jusqu'ici faible, qui s'améliore (agents de développement utiles et indispensables dont le statut précaire d'emploi jeune ou de CES peut inquiéter pour la pérennité de l'action).
- Pas de lien entre les financements ANAH et les autres aides de l'État (aides fiscales – investissement locatif). Quelques cas de redressements fiscaux récents limitent les volontés d'investissement. Ces incertitudes font que ces aides fiscales ne sont pas prises à leur juste valeur dans les décisions d'investissement et entraînent des hésitations de l'opérateur à les présenter comme complémentaires des aides de l'ANAH.
- Nécessité de subventions élevées si conventionnement pour vaincre les réticences des propriétaires et tenir compte des loyers libres élevés à proximité des villes notamment.
- Souvent demande de déplafonnement des loyers par l'opérateur, même en milieu rural où le loyer du marché est faible.

PIG

Thème peu porteur aujourd'hui par rapport aux élus. Les OPAH par communauté de communes sont privilégiées.

5. LES ACTEURS

LE PACT du Puy de Dôme (et les autres PACT de la région)

- Situation de quasi-monopole pour le suivi animation d'OPAH. Les études préalables étaient souvent très sommaires. Démarchage auprès des collectivités pour lancer des OPAH.
- Discours sur le désengagement fort de l'ANAH et de l'État qui n'accompagnerait pas assez l'effort indispensable d'appui aux communautés de communes qui s'intéressent aux OPAH.

- La directrice évoque une évolution en cours : étude d'un PLH pour 3 communautés de communes, nécessité d'études diagnostics avant le lancement d'OPAH. L'élargissement à de nouvelles activités est motivé par le souci de maintenir un chiffre d'affaires suffisant pour équilibrer les dépenses de l'organisme compte tenu de la concurrence montante. Inquiétudes liées au financement de la structure avec la diminution des crédits ANAH (même problème dans l'Allier où des compressions d'effectifs ont eu lieu).
- Forte priorité de fait donnée aux propriétaires occupants (en OPAH et hors OPAH) plutôt qu'aux logements locatifs conventionnés difficiles à monter. Pour ces derniers, choix des types de logements les plus rentables (T3) alors que la demande portait sur les petits logements ou les grands logements. Demandes systématiques de déplafonnement.
- PACT gestionnaire du FSL – Activité financée par le conseil général en direction des personnes âgées.
- Les opérateurs travaillent peu avec le dispositif des aides fiscales : pas dans leur culture, pas dans l'éthique des PACT, effets des redressements fiscaux récents sur des propriétaires conseillés par le PACT dans des OPAH.
- Questionnement fort sur l'articulation pour les PACT entre activités d'utilité sociale et activités concurrentielles.

L'ADIL du Puy de Dôme

- Très fort partenariat avec la DDE notamment sur le PDALPD.
- Enquêtes terrain sur l'habitat indigne réalisées par l'ADIL. Inquiétudes sur les problèmes juridiques que cela peut causer. Inquiétudes également sur les problèmes de relogement que cela peut engendrer, avec réduction d'un parc à forte occupation sociale, que les organismes publics ne peuvent pas nécessairement prendre en compte.
- L'ADIL gère un dispositif financier particulier au département d'appui aux ménages en difficulté de logement en complément des aides habituelles de l'ANAH, des caisses de retraite, du conseil général (fonds d'aide aux propriétaires occupants en difficulté). Elle ne peut pas le faire connaître compte tenu des volumes d'aides disponibles à ce titre. Ce dispositif efficace ne bénéficie donc qu'aux initiés.

6. VISITE DE DIFFERENTES OPERATIONS PROGRAMMEES

LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LEMBRON VAL D'ALLIER (M. Mestre)

Une OPAH classique qui s'est déroulée normalement mais n'a pas entraîné de dynamique suffisante.

La Caisse des Dépôts s'est proposée (Mairie Conseil) pour aider la communauté de communes à bâtir un programme territorial sur les logements locatifs. Démarche participative avec les élus, les acteurs locaux.

Réticences des acteurs locaux du logement (agences immobilières, notaires, banques) à participer à la démarche.

Pour la construction neuve par petites opérations, les organismes HLM acceptent de construire. Bon partenariat avec les communes associées aux choix des locataires.

Par contre pour l'acquisition réhabilitation la commune doit être maître d'ouvrage, les organismes HLM refusant d'intervenir.

Intérêt de petits logements, même sans jardin pour les jeunes en centre village. Par contre pour les personnes âgées, il faut plus d'espaces et de services.

Règles de l'ANAH jugées trop compliquées notamment pour les logements conventionnés ce qui va à l'encontre de l'objectif recherché de donner priorité aux logements conventionnés. La complexité décourage les propriétaires.

L'OPAH MONTAGNE THIernoISE

Une première OPAH sur 3 communes avec PACT ARIM a permis de mieux comprendre la procédure.

Maintenant une forte implication des élus sur une OPAH sur 9 communes avec le CDHR 42 qui fournit une animation de qualité, suivant les objectifs recherchés par les élus.

Locatif privilégié : dynamiser les villages, notamment le long de la RN 89. Transformation d'usages à partir d'anciens ateliers de coutellerie notamment. Financement ANAH si logements conventionnés.

Le parc naturel régional Livradois Forez a joué un rôle pour la sensibilisation préalable des élus sur l'habitat, le patrimoine, l'aménagement.

Visite d'une opération locative privée. Ancien bâtiment avec ateliers de coutellerie. Étude de faisabilité par CDHR dans le cadre de l'animation d'OPAH.

Puis visite d'une opération locative initiée par la commune de Balladuc qui a acquis le bâtiment.

Succès lié à une implication personnelle forte des élus qui assurent la première information aux propriétaires. L'opérateur, sollicité sur des dossiers qui peuvent aboutir, a un rôle technique. Grande mobilisation pour donner des appuis techniques et des conseils administratifs et financiers aux propriétaires. Plans d'aménagement et étude financière réalisés par l'opérateur sans rémunération du propriétaire.

Pour cette seconde OPAH, les élus ont considéré indispensable de faire une opération façades pour provoquer l'entraînement des propriétaires.

Des communes se sont portées acquéreur, à des endroits stratégiques, bien visibles, pour procéder à des réhabilitations de qualité et constituer un parc locatif destiné aux jeunes du secteur.

Beaucoup de propriétaires occupants d'origine turque à très faibles ressources n'utilisent pas les possibilités offertes par l'OPAH faute de moyens financiers alors que, encadrés techniquement, ils pourraient auto réhabiliter leurs logements.

THIERS

Problème très difficile.

Logements en très mauvais état, souvent inoccupés, ne correspondant pas à la demande actuelle (ensoleillement, espace).

Baisse démographique. Problèmes sociaux. Situation économique difficile. De nombreux autres problèmes (alimentation en eau, assainissement,).

Demande de zone franche urbaine lors de la session récente du conseil régional.

2 opérations de RHI envisagées qui devraient prochainement démarrer.

OPAH RU envisagée – Très difficile. A priori très lourd financement.

Partenariat Ville – DDE – DDASS.

Souhait du préfet d'un appui particulier de l'administration sur ce dossier très difficile de la Ville de Thiers.

Mission CGPC – OPAH et PIG en milieu rural

Annexe 4

QUELQUES DONNEES SUR L'HABITAT RURAL ISSUES DE

"L'ATLAS DE L'HABITAT PRIVE fonctions, enjeux, évolutions" MELTM – ANAH – janvier 2004

L'Atlas de l'habitat privé, réalisé par l'ANAH dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'Équipement (DAEI et DGUHC) et l'ANAH apporte de nombreuses indications cartographiées et chiffrées, issues de données statistiques (FILOCOM 2001 DGI, recensement 1999 INSEE, et OPERA ANAH).

La présente note en tire des éléments sur l'habitat rural en suivant la logique et le plan de cet atlas.

1 – Territoires et zonages

La classification des territoires dans cette analyse (carte p 9) est celle des "territoires vécus" de la DATAR (à partir des polarités en matière d'emploi).

- pôles urbains de plus de 5000 emplois
- espaces périurbains : communes périurbaines et communes multipolarisées autour de plusieurs pôles urbains
- pôles ruraux : pôles d'emploi de l'espace rural de plus de 1500 emplois et leur couronne
- autres espaces ruraux.

2 – Dynamiques démographiques

Pour la France entière, les 4 catégories de territoires citées ci-dessus gagnent de la population entre les deux recensements, même si cela reste limité dans les espaces ruraux (p 14).

| | Population 99 en millions hab. | % | Variation de population 90 à99 en% | Variation nombre de ménages 90 à99 en % |
|-------------------------------|-----------------------------------|------|--|---|
| pôles urbains | 35,7 | 61 | 2,6 | 9,6 |
| espaces périurbains | 12,2 | 20,9 | 8,3 | 16,1 |
| pôles ruraux | 3 | 5,2 | 0,7 | 9,3 |
| autres espaces ruraux | 7,5 | 12,8 | 0,6 | 8,0 |
| France entière (INSEE RGP) | 58,5 | 100 | 3,4 | 10,6 |

Les cartes pages 18 et 19 montrent qu'il reste de nombreux territoires en décroissance démographique (surtout sur une "diagonale aride" Massif Central, Lorraine). Par contre, du fait du desserrement des ménages et du vieillissement de la population, très peu

de ces territoires baissent en nombre de ménages (et donc en nombre de logements nécessaires).

Les revenus moyens des propriétaires occupants comme des locataires du secteur privé (cartes pages 24 et 25) sont faibles dans de très nombreux secteurs ruraux et notamment les moins dynamiques en population et les plus éloignés des villes.

3 – Structure du parc de logements

| | Parc de logements en % | Parc de résidences principales en % | Taux de résidences principales % | Taux de résidences secondaires % | Taux de logements vacants % |
|-------------------------|------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| Pôles urbains | 59,5 | 62,7 | 86,3 | 4,8 | 8,9 |
| Espaces périurbains | 18,8 | 19,2 | 83,7 | 9,4 | 6,9 |
| Pôles ruraux | 6 | 5,3 | 71,9 | 18,2 | 9,9 |
| Autres espaces ruraux | 15,7 | 12,8 | 67,0 | 22,4 | 10,6 |
| Total (FILOCOM 2001) | 100 | 100 | 81,9 | 9,2 | 8,8 |

Dans les zones rurales, **le taux de vacance** (carte p.30) fluctue fortement d'un territoire à l'autre (entre 6% à proximité des villes et dans les secteurs les plus dynamiques jusqu'à plus de 15% dans les secteurs les plus enclavés ou les moins dynamiques). Ce taux reflète la tension des marchés immobiliers locaux mais peut être influencé par l'ancienneté du parc et son niveau de confort et d'entretien. La carte est proche de celle de la dynamique des populations (p 18).

Le taux de construction neuve en résidences principales (carte p.32) confirme le dynamisme de l'ouest et du sud-est et les difficultés sur la "diagonale aride" Massif Central / Lorraine.

4 – Le parc locatif

4.1 à 4.5 - Les différents statuts d'occupation et de propriété des résidences principales

Le parc locatif, notamment public, est faible dans les "autres espaces ruraux" comme dans les espaces périurbains, où les propriétaires occupants sont largement prédominants. (p.38)

| | Répartition géographique parc résidences principales en % | Logements locatifs privés % | Locatif public (HLM, SEM et communes) % | Propriétaires occupants % | Autres statuts d'occupation (gratuit, bail rural ...) % |
|-------------------------|---|-----------------------------|---|---------------------------|---|
| Pôles urbains | 62,7 | 28,9 | 21,5 | 47 | 2,6 |
| Espaces périurbains | 19,2 | 15,1 | 6,7 | 74,8 | 3,5 |
| Pôles ruraux | 5,3 | 23,5 | 14,4 | 58,2 | 4,0 |
| Autres espaces ruraux | 12,8 | 15,5 | 6,5 | 72,2 | 5,8 |
| Total (Filocom 2001) | 100 | 24,2 | 16,3 | 56,2 | 3,3 |

La proportion des logements locatifs privés dans les résidences principales (carte page 40) oppose

- les villes (pôles urbains et pôles ruraux) aux territoires périurbains et ruraux, territoires privilégiés des propriétaires occupants
- l'ouest où l'accession est une tradition au nord et à l'est (hors Alsace)

- les régions du sud où le locatif privé se substitue à un parc HLM moins dense, au nord et à l'est où ce parc est plus développé.

Dans les espaces ruraux (pôles ruraux et autres espaces ruraux) le parc propriété des communes (carte p.46) est parfois équivalent à celui des HLM et a souvent une fonction de logement locatif social voire très social.

La diffusion du parc HLM dans le secteur rural est très inégale, et souvent faible (carte p 44). Cette répartition semble plus liée à des politiques locales différentes qu'à des données objectives de ressources ou de tensions sur le logement.

Le parc locatif s'étend aujourd'hui dans les secteurs périurbains et ruraux, où il est actuellement le plus faible (tableaux p 38)

| Évolution récente du parc locatif | Répartition géographique parc résidences principales en % | Logements locatifs privés | Locatif public (HLM, SEM et communes) | Propriétaires occupants | Autres statuts d'occupation (gratuit, bail rural ...) |
|-----------------------------------|---|---------------------------|---------------------------------------|-------------------------|---|
| | | 1999-2001 (en %) | 1999-2001 (en %) | 1999-2001 (en %) | 1999-2001 (en%) |
| Pôles urbains | 62,7 | 1,6 | 2,1 | 2,1 | -6,4 |
| Espaces périurbains | 19,2 | 5,9 | 5,0 | 4,2 | -10,4 |
| Pôles ruraux | 5,3 | 3,2 | 1,1 | 2,6 | -8,3 |
| Autres espaces ruraux | 12,8 | 4,9 | 4,5 | 2,7 | -10,4 |
| Total (Filocom 2001) | 100 | 2,5 | 2,4 | 3,1 | -8,3 |

Les propriétaires bailleurs, dans les espaces périurbains et ruraux sont des personnes physiques (83% à 90 %), habitant très souvent la même commune (près de 50 %) ou le même département (30 %) (tableaux p. 43).

4.6. les fonctions sociales du parc locatif privé

Les locataires du secteur privé ont le plus souvent des ressources modestes (p.48)

74 % inférieures au plafond HLM

43 % inférieures à 60 % du plafond HLM (plafond PLA1 – PST)

18 % de "ménages pauvres" à ressources inférieures à 30 % des plafonds HLM

Le parc locatif privé a donc une fonction sociale très importante en milieu rural, compte tenu de la faible présence des HLM et des revenus généralement plus modestes qu'en ville.

Les cartes p 49 et 50 montrent la localisation, dans les secteurs les plus ruraux, des locataires du parc privé les plus modestes. Celles p 52, 53 et 54 montrent l'importante proportion des ménages modestes et pauvres dans certains secteurs ruraux où le parc HLM est très limité, notamment au sud et dans des secteurs en situation difficile (Morvan, Aisne, Ardennes par exemple).

5 – Le niveau de confort du parc locatif privé et le profil des locataires de logements très inconfortables

Le parc locatif privé inconfortable (*un élément de confort INSEE manquant*), très inconfortable (*2 éléments de confort manquants*) et précaire (*3 éléments de confort manquants*) est très présent dans le milieu rural (tableaux p. 58 et 59, avec présentation plus synthétique ci-après). *Les pourcentages ci-après ne concernent que les logements occupés.*

| | Parc total logements (milliers de logements) | Parc inconfortable en % | Parc très inconfortable en % | Parc précaire en % |
|-----------------------|--|-------------------------|------------------------------|--------------------|
| Pôles urbains | 3 935 | 13,6 | 2,6 | 0,8 |
| Espaces péri urbains | 689 | 29,8 | 3,7 | 1,3 |
| Pôles ruraux | 286 | 22,6 | 2,6 | 0,8 |
| Autres espaces ruraux | 516 | 40,3 | 4,8 | 1,9 |
| Total INSEE RGP | 5 425 | 18,7 | 2,9 | 0,9 |

Le parc rural qui ne représente que 15% du parc locatif privé total concentre 24 % des logements précaires de ce parc.

Une analyse est faite (p. 59) des locataires habitant un logement très inconfortable. Pour la France entière, les **retraités** représentent **42 %** des ménages habitant un **logement locatif privé très inconfortable** alors qu'ils ne sont que 16 % de l'ensemble des locataires totaux du secteur privé. Dans les "autres espaces ruraux", ils sont encore plus nombreux (48 % des ménages avec un logement très inconfortable contre 20 % pour l'ensemble des locataires totaux du secteur privé).

La part de logements locatifs privés inconfortables (il manque l'un des « éléments de confort » INSEE) est très élevée (souvent plus de 50%) dans les espaces ruraux de la "diagonale aride" (Landes/ Massif Central/ Lorraine) ainsi que dans le nord de la France (carte p 60).

Pour les logements très inconfortables (carte p 62) il faut ajouter à ces régions la Normandie et la Bretagne.

6 – Les logements locatifs améliorés avec l'aide de l'ANAH

A partir des tableaux p. 66 des aides ANAH de 1993 à 2002 et de l'importance du parc de logements locatifs privés, on peut tirer le tableau suivant :

| | % par territoire logements locatifs privés | % logements subventionnés ANAH | % logements conventionnés | % logements remis sur le marché | % aides ANAH |
|-----------------------|--|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------|--------------|
| Pôles urbains | 74,8 | 74,7 | 48,9 | 57,9 | 57,2 |
| Espaces péri-urbain | 11,9 | 10,3 | 14,6 | 16,6 | 16,6 |
| Pôles ruraux | 5,1 | 6,1 | 10,9 | 9,3 | 8,3 |
| Autres espaces ruraux | 8,2 | 8,9 | 25,5 | 16,1 | 17,9 |
| Total | 100 Filocom 2001 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Les aides de l'ANAH pour la réhabilitation du parc existant sont plus nombreuses, et l'enveloppe consacrée plus importante dans les secteurs ruraux (13,3 % des logements locatifs privés, 15 % des logements subventionnés, 26,2 % des subventions) que dans les secteurs urbains.

La répartition de ces aides de l'ANAH est par ailleurs très inégale sur le territoire.

Les logements conventionnés sont proportionnellement les plus nombreux dans les secteurs ruraux, secteurs où les ressources des ménages et la tension sur les loyers sont les plus faibles (36 % des logements conventionnés sont situés dans les secteurs ruraux qui ne représentent que 13,3 % des logements locatifs privés). La carte p 68 montre une dynamique de conventionnement très différente pour des départements a priori très similaires, ce qui est le signe d'une incitation plus ou moins forte vers ce conventionnement par les différents acteurs (opérateurs d'OPAH ou DDE) ou de l'effet des aides complémentaires des collectivités territoriales. Globalement **dans les secteurs les moins tendus** où le loyer conventionné peut même être supérieur au loyer du marché, **le taux de conventionnement est le plus élevé.** (Une analyse complémentaire serait nécessaire pour tenir compte des loyers plafonds inscrits dans les conventions).

Pour les logements à loyers maîtrisés (en intégrant aussi les loyers intermédiaires) les constatations sont identiques (carte p 70). Faute d'un lien fort entre les aides ANAH et le niveau des loyers du marché, les logements à loyers maîtrisés sont plus faciles à faire accepter par les propriétaires quand le marché est détendu, essentiellement dans le rural.

Les proportions de logements remis sur le marché avec l'aide de l'ANAH (carte p 72) sont importantes dans de nombreux espaces ruraux peu dynamiques alors que les besoins de nouveaux logements liés à l'accroissement du nombre de ménages y sont faibles. Ainsi 25,4 % des logements remis sur le marché sont dans les espaces ruraux (qui ne comportent que 13,3 % des logements locatifs privés). D'énormes différences apparaissent suivant les départements qui semblent plus liées au dynamisme des opérateurs ou aux règles locales qu'à des raisons objectives de tension du marché, d'importance du parc de logements vacants, de la construction neuve, etc....

7 – Les Aides de l'ANAH aux propriétaires occupants

Le Parc de logements propriétaires occupants (PO)

Les tableaux p 80 et 76, les cartes pages 81, 82 et 77, 78 font ressortir **l'importance des ménages éligibles à la subvention propriétaires occupants et surtout propriétaires occupants très sociaux dans les secteurs ruraux** (dans le Massif Central, ils peuvent atteindre 30 % des propriétaires occupants). 36 % des propriétaires occupants très sociaux sont ruraux pour 22 % des propriétaires occupants totaux.

Ces propriétaires occupants très sociaux sont pour beaucoup d'entre eux (de l'ordre de 67 % en milieu rural), des retraités.

| | % ensemble des PO | % PO standard | % PO très sociaux | % > 60 ans dans POTS |
|-----------------------|-------------------|---------------|-------------------|----------------------|
| Pôles urbains | 52,6 | 46,4 | 38,4 | 56,1 |
| Espaces péri urbains | 25,5 | 26,0 | 25,7 | 60 |
| Pôles des ruraux | 5,5 | 6,3 | 6,4 | 67,3 |
| Autres espaces ruraux | 16,5 | 21,3 | 26,6 | 68,3 |
| Total | 10 | 100 | 100 | 61,4 |

La part du parc inconfortable, très inconfortable et précaire (même définition qu'en 5 à partir des éléments de confort INSEE) des propriétaires occupants est nettement plus importante dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains (p 84 et 85).

| | Total parc PO en % | Part du parc inconfortable : | | Part du parc très inconfortable : | | Part du parc précaire | |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------|--------------------------------------|------------|-----------------------|------------|
| | | milliers logements | en % | milliers logements | en % | milliers logements | en % |
| Pôles urbains | 49,8 | 503 | 7,8 | 47 | 0,7 | 12 | 0,2 |
| Espaces péri urbains | 26,5 | 1 076 | 31,1 | 121 | 3,5 | 47 | 1,4 |
| Pôles ruraux | 4,9 | 102 | 16 | 10 | 1,6 | 3 | 0,6 |
| Autres espaces ruraux | 18,8 | 1 084 | 44,6 | 124 | 5,1 | 52 | 2,2 |
| | 100 | 2 765 | 21,2 | 302 | 2,3 | 114 | 0,9 |

Ce tableau fait ressortir trois points :

- dans les **"autres espaces ruraux"**, le faible niveau de confort des logements (44% de logements sont inconfortables ; **52 000 logements "précaires"** sur 114 000 soit 45,6% des logements précaires sont dans ces territoires qui correspondent à 18,8% du parc de logements PO)
- les **espaces péri urbains** apparaissent eux aussi relativement à l'écart des améliorations sur le confort des logements (effet d'une moindre présence d'OPAH sur ces territoires dans le passé ?)
- les pôles ruraux comme les pôles urbains (mais il ne s'agit là que d'une moyenne qui cache sans doute d'importantes différences entre communes et quartiers) offrent en moyenne des logements avec un meilleur niveau de confort

Les retraités occupent majoritairement les logements très inconfortables (60 % en milieu urbain, 63 % en milieu rural).

Les logements de propriétaires occupants inconfortables et surtout très inconfortables sont fortement représentés dans les secteurs ruraux les moins dynamiques (cartes p. 86 et 88).

Aides ANAH aux PO en 2002

La répartition géographique des aides attribuées par l'ANAH en 2002 aux propriétaires occupants (première année où ces aides sont intégrées au budget de l'ANAH) est retracée dans les cartes p. 93 (total des PO), 94 (PO Très Sociaux), 95 (adaptation au handicap physique).

Elles apparaissent très différentes suivant les départements, même entre départements voisins à caractéristiques a priori peu différentes pour le parc de logements ou la population.

Il n'apparaît pas de corrélation entre la hauteur de ces aides d'une part, l'importance du parc propriétaires occupants, son occupation sociale ou son niveau de confort, d'autre part (comparaison de ces cartes p 93, 94 et 95 avec celles citées plus haut p 77 à 89). Cette répartition semble plus liée à des dynamiques très différentes suivant les territoires (liées aux moyens d'animation à l'œuvre, tant dans les OPAH qu'en diffus, au rôle des DDE, délégations locales de l'ANAH, aux initiatives des collectivités territoriales, aux arbitrages financiers différents qui ont été faits localement, aux moyens financiers alloués par l'ANAH à chaque délégation départementale) qu'à des données objectives sur le parc de logements ou son occupation sociale.

ANNEXE 5

BIBLIOGRAPHIE

- Différents documents établis à l'occasion des 20 ans des OPAH :
 - Evaluation nationale des OPAH récentes 1987-1994. MELT ANAH (avec le concours de Gerou Conseil) synthèse mai 1997
 - Cahier de l'ANAH hors série juin 1997
- Cahiers de l'ANAH numéro spécial 2000 : panorama des OPAH de 1992 à 1998.
- Rapport de synthèse de l'étude action sur la maîtrise d'ouvrage et d'insertion de CDC, fédération nationale PACT-ARIM, fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, FNARS, FAPIL mai 2001.
- R. Ballain – E. Maurel : le logement très social – Editions de l'Aube 2002.
- Animation d'une politique expérimentale des OPAH de revitalisation rurale. Synthèse analytique. URBAN Conseil. Janvier 2003.
- Guide pour l'action -quartiers anciens- des cahiers pratiques du renouvellement urbain. Juin 2003.
- Le logement locatif en milieu rural. Situation et enjeux. Habitat et Développement juillet 2003.
- La lettre H et D. Territoires ruraux et habitat. 2^{ème} trimestre 2003.
- Guide de l'habitat et du développement de l'AMF – ANAH – Habitat et développement. 2^{ème} trimestre 2003.
- Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution pour une nouvelle politique de développement rural durable. Etude prospective de la DATAR ; CIADT du 3 septembre 2003.
- Les politiques de développement rural. Documentation française. Rapport de l'instance d'évaluation présidée par D. Perrin. 2003.
- Atlas de l'habitat privé fonctions, enjeux et évolutions de l'ANAH. janvier 2004.
- Rapport « Accès au logement, droits et réalités ». Mme N. Prud'homme Conseil économique et social 2004.
- Fondation Abbé Pierre. L'Etat du mal-logement en France 2004.
- N° 3-4 Esprit « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation – mars-avril 2004.

- Rapports du CGPC

- Union nationale pour l'amélioration de l'habitat. Etat des lieux et propositions de G. de Seneville – septembre 1994.
- Rapport sur le financement du logement social. Inspection générale des finances et CGPC - mars 2002.
- Effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux de F. Wellhoff. CGPC - février 2004.

ANNEXE 6 Lexique

ADIL : Association départementale d'information sur le logement
ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
CAF : Caisse d'allocations familiales
CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CGPC : Conseil général des ponts et chaussées
CHRS : Centre d'habitation et de réinsertion sociale
CIL : Comité interprofessionnel du logement
DAEI : Direction des affaires économiques et internationales
DATAR ; Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDE : Direction départementale de l'Équipement
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DRE : Direction régionale de l'Équipement
FILOCOM : Fichier de logements par communes
FSL : Fonds de solidarité logement
H&D : Habitat et développement
HLM : Habitations à loyer modéré
MAPAR : Ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales
METLM : Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer
MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
MSA : Mutualité sociale agricole
OPAC ; Office public d'aménagement et de construction
OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH RR : OPAH de revitalisation rurale
OPHLM : Office public d'HLM
ORAC : Opération de rénovation de l'artisanat et du commerce
PACT : Protection amélioration conservation transformation de l'habitat
PAH : Prime à l'amélioration de l'habitat
PALULOS : Prime pour l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PIG : programme d'intérêt général
PLAI : prêt locatif aidé d'insertion
PLH : programme local de l'habitat
PLS : Prêt locatif social
PLUS : Prêt locatif à usage social
PNR : Parc naturel régional
PST : programme social thématique
PTZ : prêt à taux zéro
ZRR : Zone de revitalisation rurale

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45