

Les Ateliers du Territoire

Actes du séminaire du
29 novembre 2000
Saint-Etienne
Forum du Technopôle

- Anticiper
- Maîtriser
- Renouveler
- Coordonner



l'habitat
moteur
de l'intercommunalité

Sommaire

Introduction

L'habitat moteur de l'intercommunalité

(*Jean Claude Driant, enseignant chercheur Institut d'Urbanisme de Paris*)

Anticiper _____ p. 3

Étalement urbain, retour au centre, utilisation économe et équilibrée de l'espace

(*Daniel Barret, Maire de Riorges, Président de la commission habitat du Grand Roanne*)

Maîtriser _____ p. 5

Logement social, renouvellement urbain et mixité sociale

(*Bernard Rivalta, Vice président du Grand Lyon en charge de l'habitat et du logement*)

Renouveler _____ p. 7

Quartiers d'habitat récent et copropriétés fragilisées

(*Bernard Cornu, Président de la commission habitat de Grenoble Alpes Métropole*)

Coordonner _____ p. 9

Politique de l'habitat et intercommunalité : Nancy, une longue expérience du PLH

(*Jean-Marie Schléret, Président de la commission habitat du Grand Nancy*)

L'habitat moteur de l'intercommunalité

Jean Claude Driant, enseignant chercheur Institut d'Urbanisme de Paris

Dans le nouveau contexte de marchés du logement moins stables, plus fragmentés et volatiles, les besoins à moyen terme ont tendance à diminuer et sont devenus extrêmement variables d'un territoire à l'autre. Dans le même temps, les démarches contractuelles (Contrat d'Agglomération, Contrat de Pays, Contrats Globaux de Développement, Contrat de Ville, Grand Projet de Ville...) se multiplient au sein d'un même bassin d'habitat.

De nouveaux espaces géographiques sont nés. Les lois Voynet (aménagement durable) et Chevènement (coopération intercommunale) ont apporté leur contribution à cette évolution historique tendancielle. Plus récemment les orientations de la loi Gayssot (SRU : Solidarité et Renouvellement Urbains) doivent permettre d'assurer un développement urbain cohérent, solidaire et durable.

Dans la région de Saint-Etienne, l'émergence de nouveaux territoires

de projet, de nouvelles compétences, de nouveaux échelons de concertation implique d'apporter des réponses aux nombreuses questions d'actualité liées au renouvellement urbain :

- Jusqu'où aller dans la démolition des immeubles HLM ?

- Quels nouveaux modes de gestion urbaine et sociale mettre en place pour assurer la durabilité des investissements engagés ?

- Quel réinvestissement engager sur les tissus urbains constitués ?

- Comment maîtriser l'étalement périphérique ? Comment prendre en compte les exigences du développement durable ?

- Quels impacts peuvent avoir ces interventions sur le fonctionnement du marché du logement ?

- Comment adapter le long terme de ces actions à l'urgence de diversifier l'offre de logements pour répondre aux aspirations des habitants actuels et à venir, en respectant les diversités qui composent la ville ?

Quatre expériences où les questions d'habitat sont gérées au niveau intercommunal, permettront d'apporter concrètement des éléments de réponses à ces interrogations.



Étalement urbain, retour au centre, utilisation économe et équilibrée de l'espace

Daniel BARRET : Communauté d'Agglomération du Grand Roanne

La communauté d'agglomération du Grand Roanne

L'agglomération roannaise, regroupée au sein d'une communauté d'agglomération, est composée de 6 communes (Roanne, Riorges, Mably, Le Coteau, Villerest et Commelle-Vernay) qui représentent 73 000 habitants, au cœur d'un bassin d'habitat roannais de près de 200 000 habitants. La ville centre, Roanne : 40 000 habitants.



Le Grand Roanne : trois groupes de compétence

Créé en 1992, après une expérience de coopération intercommunale déjà très active, le District du Grand Roanne a été un outil de développement de l'agglomération. En 1999, il a été très facile de le transformer en communauté d'agglomération. Ses principales compétences concernent :

- **le développement économique**, avec notamment l'enseignement supérieur, pari engagé par la ville de Roanne il y a de cela une quinzaine d'années et qui est aujourd'hui en passe d'être gagné, avec un IUT de plein exercice en coopération avec les Universités de Saint-Etienne et de Lyon.

- **l'environnement** autour de thèmes tels que la collecte et le traitement des déchets ménagers et industriels, ou l'assainissement,

avec une politique très forte en matière d'entretien et de modernisation du réseau existant.

- **l'aménagement** avec notamment les politiques de l'habitat, de la ville, des transports urbains, et des grands équipements.

Le retour au centre : 1990, un constat difficile

En matière d'habitat, le centre était surtout marqué par un **bâti inadapté**, dégradé et, pour certains cas, à la limite de l'insalubrité. La **vacance** de logements atteignait des taux record dans certains quartiers périphériques de la ville centre. Le **parc social était entièrement concentré** sur la ville centre, un peu sur Mably. Le parc ancien, mal entretenu n'attirait plus que des ménages en grande difficulté. Seules les communes périphériques du sud ou de l'ouest gagnaient des habitants du fait du développement de l'habitat individuel. Entre 1982 et 1990, Roanne perdait 7 000 habitants, Le Coteau près de 1 000, quand le reste de l'agglomération en récupérait seulement 4 500. Le solde restait négatif.

En 1993, un **schéma directeur** de l'agglomération était lancé, suivi d'un **PLH**. Le SDAU avait pour objectif de reconquérir les centres, et le PLH était l'outil qui permettait de réaliser cet objectif. Nous nous sommes appuyés sur 3 grands thèmes : la politique du patrimoine, la politique sociale et la politique spatiale.

En ce qui concerne la **politique du**

patrimoine, il s'agissait d'abord de rénover le parc d'habitat public et privé, de résoudre le problème de vacance dans le parc HLM et d'assurer le renouvellement et le redémarrage de l'investissement privé dans le neuf.

Dans le cadre de la **politique sociale**, nous avons poursuivi la requalification des quartiers HLM et accompagné l'offre locative pour les plus démunis, notamment dans le parc privé conventionné.

La **politique spatiale** nous a permis de reconquérir les cœurs d'îlots ou les friches industrielles imbriquées dans le tissu urbain et de contenir la **poussée urbaine** tant autour des bourgs et des quartiers existants que le long des voies existantes.

Les outils du PLH : La mise en œuvre du PLH s'est accompagné d'une "boîte à outils" tels que les **Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat** qui permettent une rénovation des quartiers d'habitat les plus anciens et les plus dégradés. En 10 ans, nous avons eu 5 OPAH, une 6ème étant en préparation.

Nous avons effectué des **curetages d'îlots** dans les quartiers anciens : l'exemple le plus frappant est le curetage de l'îlot Jaurès dans le centre ville, où nous avons complètement rasé un bâti ancien pour rénover le quartier.

La Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) nous a permis d'accompagner le relogement de familles les plus démunies en centre ville.

Ensuite, nous avons entrepris des programmes de **dédensification dans les quartiers HLM**.

Autre outil du PLH, l'**observatoire de l'habitat** a été créé en 1998 en partenariat avec les

Etalement urbain, retour au centre, utilisation économe et équilibrée de l'espace (suite)

professionnels de l'immobilier, regroupés au sein d'une association " habitat en Roannais ". C'est avec eux, qu'a été mis en place **le salon de l'immobilier**.

2000 : des résultats encourageants

Avec le ralentissement de la baisse démographique sur le centre ville, on constate un recul du nombre de logements vides notamment dans le parc HLM et un regain de l'activité immobilière, notamment dans les centres secondaires.

Les perspectives quant à la reconquête des centres passent par la production d'un urbanisme plus qualitatif : développer l'offre de maisons de ville ou de petit collectif afin de satisfaire la demande, mais aussi offrir des services liés au vieillissement de la population.

Nos perspectives pour demain sont de recentrer l'agglomération sur son cœur mais aussi sur ses centres secondaires. Il nous faudra imaginer à travers l'habitat, quel type de société on veut, quels services et quels équipements seront nécessaires, et c'est dans ce sens que devra s'amplifier l'action intercommunale.



Questions ?

Le Grand Roanne a un projet fort de reconquête des centres et de maîtrise du développement périphérique.

Qu'en est-il au-delà des limites de l'intercommunalité ?

Le pays roannais représente 200 000 habitants et plus d'une centaine de communes. Il existe d'autres structures telles que le comité roannais de l'habitat, ou le SIEPAR (le Syndicat Intercommunal d'Etude et de Programmation de l'Agglomération Roannaise) qui intègrent plus les problématiques de développement des communes périphériques des 2ème et 3ème couronnes.

Comment s'est manifesté la solidarité de la Communauté d'Agglomération à l'égard de l'OPAC de Roanne ? Comment a-t-il été aidé financièrement à dédensifier ? Et comment cela a-t-il été vécu par les collectivités périphériques qui appartiennent à la communauté d'agglomération mais qui ont peu de patrimoine HLM ?

Dans le roannais, l'habitat social est exclusivement concentré sur la ville de Roanne. Nous avons souhaité qu'il y ait un rééquilibrage social dans toutes nos communes. C'était déjà l'objectif fixé dans le précédent PLH. Ce sera un des enjeux du prochain PLH. La dédensification dans les quartiers comme l'Oudan, le Mayolet Halage, ou encore la Goutte Marcellin, avec près de 600 logements qui ont été ou qui vont être démolis, cela a effectivement à un coût pour l'OPAC de Roanne. Le district d'abord puis la communauté d'agglomération ont pris à leur compte le montage administratif et technique de ces dossiers et ont favorisé les négociations avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Pour l'instant, c'est la ville de Roanne qui a porté le poids essentiel de la participation financière.

Quel a été l'impact financier de ces opérations sur le budget de la Communauté d'agglomération ?

Il est important : pour la dernière opération, de l'ordre de près de 40 Millions de Francs.

Le Grand Roanne a pour projet un périphérique : le Boulevard Ouest. Y a-t-il une réflexion sur le développement de l'habitat qui ne manquera pas d'être généré par cette nouvelle infrastructure ?

Cet équipement, qui a été jugé nécessaire pour l'agglomération roannaise, était déjà prévu dans les plans d'occupation des sols depuis les années 1970. Cette infrastructure facilitera la pénétration au cœur de l'agglomération et nous avons fait le pari qu'il pourrait s'intégrer dans l'environnement urbain. A terme, il va traverser des zones non encore urbanisées : le quartier du Marclay, à Riorges. Une étude a été lancée pour nous aider à comprendre et à fixer les objectifs de demain en termes d'aménagement urbain, d'équipements, d'isolation phonique et d'aménagement paysager de ce boulevard.



Logement social, renouvellement urbain et mixité sociale

Bernard RIVALTA : Communauté Urbaine du Grand Lyon

La Communauté Urbaine de Lyon :

55 communes, 1,2 millions d'habitants et 495 000 résidences principales. Une proportion plus faible de propriétaires que la moyenne nationale (41 % au lieu de 53 %), caractéristique des grandes villes. En revanche, plus de logements locatifs et en particulier de logements sociaux (24 % contre 17 % au niveau national).

30% de locataires privés, en légère diminution (bien que les dernières lois, Périssol ou Besson contribuent à créer des patrimoines locatifs).

Comme dans la plupart des agglomérations, le logement social est **très mal réparti**. Il se trouve principalement à l'est (Vaux-en-Velin, Vénissieux, Lyon 8ème, Bron et Saint-Fons) et on compte deux concentrations de logements sociaux dans le nord (Lyon La Duchère et Rilleux). Le taux de logements sociaux au centre est plus faible que la moyenne nationale. Dans les secteurs périphériques, le logement social connaît également une répartition très inégale. C'est le cas notamment du Val de Saône où l'offre se situe principalement dans trois communes alors qu'un certain nombre de communes n'ont aucun logement social.

Le marché du logement :

Le fonctionnement du marché du logement montre une inadéquation offre / demande. La place du logement social est paradoxale, avec une **forte demande** insatisfaite dans les secteurs attractifs et une **vacance croissante** dans les secteurs les plus stigmatisés.

La construction neuve privée se concentre massivement au centre de l'agglomération sur lequel on constate un déficit de logements sociaux.

Pour agir efficacement, un **Plan Local de l'Habitat** a été mis en place. Il couvre la production de l'ensemble de la chaîne des produits logements et pas uniquement le logement social ou très social.

La communauté urbaine a exercé sa compétence en matière de politique de l'habitat dès sa création en 1969. Limitée d'abord au rattachement des trois offices municipaux d'HLM et aux garanties d'emprunt, cette compétence s'est ensuite élargie à la maîtrise d'ouvrage des **OPAH**.

Dans les années 1980, l'action dans les quartiers sensibles a été à



l'origine de la Politique de la Ville. En 1989, la Communauté Urbaine s'est engagée résolument dans la mise en œuvre d'une politique de l'habitat cohérente sur l'agglomération, avec, en 1991, l'élaboration d'un PLH adopté et actualisé en 1998.

Fin 1998, a été signé un protocole en faveur d'une **politique solidaire de l'habitat** dans le département du Rhône et dans l'agglomération lyonnaise. Il fixe

des objectifs et développe des modalités de réalisation des opérations de renouvellement urbain : démolitions – reconstructions.

Pour mener à bien ces plans locaux de l'habitat, un certain nombre d'outils ont été nécessaires tels que tableaux de bord, et **conférence d'agglomération de l'habitat**, pour mieux partager les orientations du PLH et préciser les modalités de sa mise en œuvre.

En complément de cette politique du logement, les OPAH ont constitué un très bon substitut pour conduire une politique du logement social à travers le conventionnement.

La demande de logements sociaux reste à un niveau élevé, environ 2,5 fois l'offre annuelle. Elle se caractérise par la situation socio-économique fragile d'une grande majorité des demandeurs. Cette précarité s'accroît au fil des années sous la pression de l'augmentation des ruptures familiales et économiques. Près de 70 % des demandeurs ont des revenus inférieurs au plafond du PLATS (Prêts locatifs aidés très sociaux) à Lyon et, en 1999, la moyenne des demandes de l'agglomération a rejoint ce taux.

La production nouvelle doit contribuer au rééquilibrage de l'offre : elle doit se développer principalement dans les secteurs à faible présence de logements sociaux et là où la demande insatisfaite est la plus forte.

Dans l'agglomération lyonnaise, la demande est très importante au centre de l'agglomération et à l'ouest, considéré comme résidentiel, où l'offre est faible et mal répartie.

En outre, les opérations de démolition-reconstruction

Logement social, renouvellement urbain et mixité sociale (suite)



chaque commune. La communauté urbaine de Lyon a la maîtrise de trois organismes HLM, qui gèrent 70000 logements et qui ont plus de 60 % de leur patrimoine dans les quartiers sensibles. La communauté urbaine a mis en place des aides : à la réhabilitation, à la lutte contre la vacance, à l'accompagnement social et à la construction neuve. Le coût annuel est de l'ordre de 240 millions de francs.

La Conférence de l'agglomération de l'habitat

Sous la responsabilité du Préfet et du Président de la Communauté Urbaine, elle vise à faire débattre les élus afin d'obtenir une meilleure appropriation des orientations du PLH. Quatre sujets ont été abordés dans le cadre de groupes de travail : la production de logements nouveaux, la lutte contre la vacance dans les quartiers sensibles ; le relogement des familles difficiles et les copropriétés dégradées.

doivent être accompagnées de la reconstitution de l'offre, pas nécessairement sur place. Il est prévu de démolir et de construire entre 400 et 600 logements par an sur la communauté urbaine de Lyon.

Enfin la construction doit prendre en compte des aspects plus qualitatifs, telle que la capacité des ménages à assumer les dépenses du logement notamment par l'utilisation des énergies renouvelables et l'architecture bio-climatique. Dernier élément de notre politique de construction innovante, les réflexions autour du concept de la maison urbaine, comme alternative à la maison individuelle. Ce produit doit faire partie des choix dans le parcours résidentiel des ménages.

Pour le financement de la **production nouvelle**, des aides communautaires sont désormais ouvertes à toutes les opérations de PLA (Prêts locatifs aidés) PLUS (Prêts à usage social), de PLA d'intégration, de PST (Prêts sociaux thématiques), dans une programmation maîtrisée dans le cadre des objectifs du PLH. Les difficultés de programmation du logement social sont surmontées par des incitations financières et des négociations avec

Politique d'attribution :

L'objectif est de gérer au mieux les attributions, de loger toutes les catégories de ménages, y compris ceux qui sont en difficulté, tout en assurant la tranquillité des locataires et en respectant les équilibres de gestion des organismes d'HLM. Dans cette politique d'attribution, la recherche de l'équité dans les attributions nécessite une bonne connaissance de la demande. Plusieurs observatoires ont été mis en place pour faire partager cette connaissance à l'ensemble des partenaires.



En résumé, pour bâtir une politique du logement social il faut s'efforcer de connaître précisément les besoins, de comparer l'offre et la demande, d'analyser qualitativement la demande, de définir les besoins de renouvellement urbain, d'orienter la construction selon les besoins et de mener l'ensemble de ces actions dans le cadre d'un partenariat le plus large possible.

La politique de l'habitat est nécessairement une politique d'intérêt communautaire, mais il n'y aurait aucun sens à mener une politique de l'habitat sans les élus communaux et sans ce qu'ils apportent au niveau de la connaissance et de la gestion de proximité.



Quartiers d'habitat récent et copropriétés fragilisées

Bernard CORNU, Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole

La Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole

La communauté d'agglomération de Grenoble compte 23 communes et 368 000 habitants. La ville de Grenoble 150 000 habitants dans une aire urbaine de 475 000 habitants.

A l'appui d'un contrat de ville signé en mai 1994 et d'un **programme local de l'habitat** adopté en février 1995, la communauté de communes, devenue depuis communauté d'agglomération, a engagé une réflexion globale pour la mise en place d'outils d'intervention concourant à une augmentation de l'offre de logements sociaux et à une répartition plus solidaire de celle-ci sur le territoire communautaire.

La politique intercommunale du logement :

On a évalué à 30 000 logements le déficit dans l'agglomération grenobloise. C'est pourquoi, les objectifs qui ont prévalu en 1996 à la mise en place d'une politique intercommunale en faveur des copropriétés fragilisées étaient la **conservation** sur le territoire communautaire d'un **habitat privé alternatif** au logement social. Ce produit devant assurer une **habitabilité** correcte, conserver les conditions financières de **maintien** dans les lieux des populations logées et **accueillir** de nouveaux résidents.



Intervention sur les copropriétés fragilisées

La réalisation de ces objectifs a nécessité la mise en œuvre de **deux outils d'intervention** nouveaux à une échelle communautaire (le fonds d'aide aux copropriétés et la charte d'intervention d'agglomération), ainsi que la constitution d'une **équipe pluridisciplinaire** au sein de la Métro et la conduite d'une **évaluation dynamique** des copropriétés et des outils intercommunaux.

Trois niveaux d'intervention

L'actualisation de l'inventaire a montré qu'il existait **3 niveaux de dégradation** dans les copropriétés :

- Les copropriétés fragilisées relevant d'une intervention lourde et complexe de type **plan de sauvegarde**. Ces copropriétés cumulent un nombre important de difficultés (dysfonctionnements techniques, sociaux, architecturaux, environnementaux et d'intégration urbaine)
- Les copropriétés à accompagner, pour lesquelles des **actions de réhabilitation** sont à conduire, notamment par la mobilisation d'outils et de moyens d'intervention intercommunaux
- Les copropriétés pour lesquelles un **action préventive** est à mener pour enrayer la déqualification potentielle à venir.

Estimation des besoins

Si les outils d'intervention mis en place en 1996 ont permis d'initier des programmes de réhabilitation lourde dans **15 copropriétés** de l'agglomération, l'actualisation réalisée quelques années plus tard montre la nécessité d'actions de réhabilitation lourde dans **20 à 30 copropriétés** fragilisées et d'interventions plus légères de type OPAH dans **20 copropriétés**.

Evolutions législatives et réglementaires

La loi Solidarité et renouvellement urbains renforce les moyens mis en place par l'Etat pour la requalification des copropriétés, en plus des aides que la région Rhône-Alpes apporte sur les territoires prioritaires de la politique de la ville. Ces mesures confortent l'initiative prise par la Métro en faveur d'une politique solidaire dans ce secteur à l'échelle du territoire communautaire.

Axes poursuivis

Au regard de ces éléments, **Grenoble Alpes Métropole** a fait le choix, par décision du conseil de communauté du 26 mai 2000, de **poursuivre et d'amplifier** sa politique en direction des copropriétés.

- **Poursuivre** pour conforter la dynamique de réhabilitation impulsée dans l'agglomération en soutenant la mobilisation des collectivités locales, supports des copropriétés.
- **Amplifier** par une ouverture du dispositif à un plus grand nombre de bénéficiaires, confortant ainsi l'axe social de la politique intercommunale.

Quartiers d'habitat récent et copropriétés fragilisées (suite)

Dans ce cadre, ont ainsi été décidés :

- L'élaboration d'une **charte partenariale d'objectifs** qui entérine les objectifs communs aux partenaires et les modalités d'intervention financière de chacun. Elle organise le partenariat inter-institutionnel dans le cadre du **comité local de l'habitat**.

- **Le renforcement des moyens** mis en place pour appréhender la gravité des dégradations et la capacité financière des copropriétaires à faire face aux réhabilitations nécessaires. La Métro participe aux **études diagnostics** qui permettent le classement des copropriétés et l'orientation de celles-ci vers les dispositifs financiers de réhabilitation les plus opportuns.

- **Le maintien** de l'aide de la Métro aux missions de **suivi-animation** réalisées dans les **phases aval** à la décision de réhabilitation, visant à accompagner la mise en œuvre du programme de travaux prévus dans le cadre de la convention particulière d'OPAH.

Le financement des réhabilitations :

Selon son niveau de dégradation et de difficultés économiques et sociales, la copropriété est à inscrire soit dans un plan de sauvegarde, soit dans une OPAH copropriétés, soit dans un dispositif mobilisant les financements de droit commun de l'Etat.

Les modalités d'intervention de la Métro ont été définies afin de permettre la prise en compte des **différents niveaux de dégradation** des copropriétés pour l'ensemble des travaux de réhabilitation en parties communes et parties privatives.

Le dispositif d'intervention intercommunale est ouvert au plus grand nombre de bénéficiaires grâce à l'adossement des aides de la



Métro aux conditions de ressources des copropriétaires, estimées au regard des plafonds de ressources PLA (Prêts locatifs aidés) et non plus PAP (Prêts aidés à la propriété).

De plus, ce dispositif est désormais ouvert aux copropriétés voulant engager des **plans de patrimoine** leur permettant d'appréhender leurs besoins de travaux à moyen terme. Par ailleurs et en complément de ces outils d'intervention, la Métro accompagne l'initiative des fédérations de locataires, regroupées sous l'égide des "ateliers de formation" pour la **formation des copropriétaires aux droits et devoirs de la copropriété**.

Perspectives et réflexions

La réflexion se poursuit actuellement autour de la mise en œuvre :

- d'un **suivi-animation post-réhabilitation** permettant le suivi des plans de patrimoine et la mesure des incidences sociales et patrimoniales des opérations de réhabilitation,

- d'un **suivi global à l'échelle de l'agglomération** du dispositif copropriétés afin de maintenir la dynamique de réhabilitation

et de permettre aux communes tout autant qu'aux copropriétaires de disposer d'un interlocuteur unique capable de les informer et les orienter vers les institutions et les opérateurs détenteurs des réponses à leurs attentes,

- **de prêts à la copropriété** pour les travaux en parties communes, en remplacement des prêts individuels, avec ou sans bonification, à développer en lien avec la Caisse des dépôts et consignations et un opérateur bancaire.

- d'un dispositif d'intervention permettant le **développement d'une offre locative conventionnée** de logements dans les copropriétés.



Nancy, une longue expérience du Programme Local de l'habitat

Jean-Marie SCHLERET Communauté urbaine du Grand Nancy

La Communauté Urbaine du Grand Nancy

La Communauté Urbaine du Grand Nancy compte **20 communes** et **258 000** habitants. La Ville de Nancy 104 000 habitants. Elle possède une longue histoire en matière d'intercommunalité : création d'un district de 18 communes en 1959, transformé en communauté urbaine en 1996.

La population de la ville centre affiche une grande stabilité ces dix dernières années, avec une forte présence d'étudiants sur l'agglomération (44 000).

L'habitat, un enjeu fort pour le district

Dans l'ensemble, le marché du logement est peu tendu. Le parc locatif privé, en forte progression, absorbe plus de 50 % de la construction neuve.

Le parc HLM, avec une moyenne de 23% des résidences principales, affiche globalement un taux satisfaisant. Toutefois, les écarts sont très forts entre les territoires, certaines communes n'ayant pas de parc social et d'autres, comme Vandoeuvre (deuxième ville du département - 35 000 habitants) qui concentre à elle seule près de 6 000 logements parc HLM, soit un taux de l'ordre de 55 %. Six communes concentrent 80 % des logements HLM et 60 % de ceux-ci sont situés dans seulement huit grands ensembles.

A partir de 1976, le district urbain a servi de terrain privilégié pour la mise en place d'une politique concertée de l'habitat. La tradition nancéenne dans le domaine de l'habitat s'est prolongée à travers l'Agence d'urbanisme qui a joué un rôle déterminant dans l'expérimentation, l'observation, l'analyse et peut-être la prise de conscience de l'enjeu que représente l'habitat.

En 1980, commence l'élaboration du 1er PLH avec à la fois un diagnostic habitat qui est alimenté par les professionnels du logement (dont les grands organismes HLM de Nancy publics et privés) et une volonté de rechercher une cohérence, principa-

lement entre les fonctions résidentielles du centre et de la périphérie. 1980, c'est la reconversion industrielle, avec toutes ses conséquences au niveau de l'habitat : on assiste à la mise en place d'une **politique de réhabilitation** et un **développement de la construction neuve** en périphérie principalement sur l'est mais aussi sur l'ouest de la communauté urbaine.

La politique de programme local de



l'habitat s'est construite progressivement, le premier PLH ayant été suivi d'un second dans les années 1985-1989, puis d'un troisième en

1990-1994. Les observatoires qui ont été mis en place dans ce cadre sont devenu des outils d'aide à la décision, d'évaluation et de réajustement des programmes grâce à un partenariat renouvelé. La FNAIM, le syndicat des propriétaires, les notaires et les constructeurs eux-mêmes, et pas seulement les promoteurs : c'est cet ensemble de professionnels qui aujourd'hui nous permet d'aller plus loin.

Le quatrième PLH (1995-2000) se situe dans un nouveau contexte, le passage à la communauté urbaine ayant correspondu à un renforcement de la compétence habitat. Il s'est donnée quatre grandes orientations :

- le renouvellement de la dynamique de l'offre,
- le respect des équilibres de peuplement au sein de l'agglomération,
- les réponses adaptées aux demandes spécifiques,
- le redéploiement du parc privé existant.

L'affichage et la mise en œuvre d'une politique de l'habitat s'est à la fois fondée sur des études-actions concernant la vacance dans le parc privé et sur les copropriétés dégradées. Chaque année, deux études pré-opérationnelles et deux suivis animation d'**OPAH** sont lancées. La communauté urbaine n'intervient pas dans l'appui lourd de ces OPAH, mais seulement dans le suivi-animation pour lequel des crédits de la Région sont mobilisés.

Une étude-action concerne les copropriétés. Elle vise à mettre en place une démarche d'expertise-conseil qui devrait déboucher sur des aides pour le montage d'opérations de réhabilitation.

Nancy, une longue expérience du Programme Local de l'habitat (suite)

Les grands moments du 4ème PLH

La conférence intercommunale sur le logement a décidé la mise en place d'un fonds de concours pour le "logement adapté", destiné à des familles "à convivialité réduite". En février 1997, a été créée **Union et Solidarité**, association qui regroupe les 6 organismes HLM publics et privés. Elle a bénéficié les deux premières années d'une mise de fond de l'Union des HLM, et aujourd'hui du soutien de la communauté urbaine, du Conseil Général, de l'Etat et de la Ville de Nancy. Son objectif est de créer 20 logements adaptés par an, ce qui peut paraître dérisoire mais reste difficile à réaliser. Une **charte intercommunale du logement** a été signée en avril 2000 par les 20 communes, avec les organismes HLM mais également les logeurs privés, la FNAIM ainsi que la fédération des propriétaires et le secteur associatif.

Avec le 5ème PLH, les thématiques à approfondir concerneront :

- le logement des personnes handicapées, personnes âgées à mobilité parfois réduite ou dépendantes,
- la recherche de terrains pour les nomades en voie de sédentarisation, produits difficiles à faire accepter par les communes,
- l'action foncière, car, lorsque le foncier est de plus en plus cher, il importe de mettre en commun les moyens financiers.

Quelle légitimité pour une intervention publique ?

Le principe d'intervention a été fixé dans le cadre du PLH qui précise l'objectif de contribuer au traitement des copropriétés dégradées. En effet, l'analyse du parc locatif privé fait ressortir l'existence de copropriétés en voie de dégradation et occupées par des populations ayant des faibles ressources. Ce qui nécessite des opérations de requalification et un accompagnement adapté de la part des collectivités locales.



Comment ont été identifiés les besoins en nouveaux logements ?

La demande actuelle, tous logements confondus, correspond à 1100 logements par an issus des souhaits de décohabitation, d'amélioration des conditions d'habitat, d'adéquation des logements aux familles. 250 de ces logements nécessaires devraient être des logements sociaux et le reste des logements de statut privé et devraient se répartir approximativement pour moitié dans la ville centre et pour moitié dans le reste de l'agglomération.

Quelle intervention pratique la communauté urbaine dans le cas de la copropriété : préemption, relogement... ?

La communauté urbaine aide de plusieurs manières : par des réserves foncières, en acquérant des logements ou des espaces dès lors qu'ils sont destinés à satisfaire la politique de logement (elle a acheté des appartements pour les rétrocéder quelques temps après à un bailleur social), par des aides à la production de logement social, par la réduction des écarts du coût foncier.

Quel lien y a-t-il entre la politique intercommunale du logement et la politique foncière sur l'agglomération nancéenne ?

C'est un élément indispensable dont les opérateurs ont besoin. Ce qui a été assez bien réussi à travers la multitude des ZAC initiées sur la communauté urbaine a été plus vite mis en œuvre sur la ville centre que sur les communes périphériques. La programmation de 1100 logements par an suppose d'avoir la maîtrise foncière au-delà des procédures ZAC.



Table Ronde

Les enjeux d'une politique intercommunale de l'habitat Renouvellement urbain, décroissement, intercommunalité

Corinne Richard

Présidente de la communauté de communes Forez Sud

Quelle est l'échelle pertinente pour régler les problèmes d'habitat ?

Confrontés au sein de notre communauté de communes à des problèmes d'offre dans le patrimoine locatif, nous avons eu recours à une OPAH communautaire qui a constitué une première ébauche de solution collective. Mais est-ce la bonne échelle ? Faut-il travailler avec la communauté du Pays de Saint-Galmier ou, à terme, avec Saint-Etienne Métropole pour résoudre ce problème d'habitat, car les échanges de populations ont déjà dépassé ces limites géographiques.

Gabriel Vivien

Représentant de la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier

Quel projet voulons nous pour notre territoire ?

Nous élaborons actuellement un diagnostic de notre territoire. En matière d'habitat, il y a une forte demande de ménages qui s'installent sur notre territoire pour le cadre de vie, et en même temps il y a un déficit de logements locatifs sociaux pour les jeunes adultes originaires de ce territoire.

On a d'abord un problème d'adaptation du patrimoine de nos vieux bourgs aux demandes des jeunes générations. Ensuite, il faut redéfinir la notion et l'image de logement social car les relations de voisinage ne sont pas les mêmes dans nos bourgs que dans les quartiers d'habitat social dense. Nos communautés, qui comportent des espaces très vastes à la fois urbains et agricoles, possèdent aussi des populations qui relèvent d'un traitement social (familles dans des logements dégradés ou dans des fermes d'exploitation abandonnées et qui ont des modes de vie différents). Enfin, notre territoire ne dispose pas de réseau de transport collectif.

L'intercommunalité est bien le lieu où poser ensemble ces problèmes avec des visions prospectives et non pas avec des solutions du passé.

Ghyslaine Bruyas

représentant le syndicat Intercommunal du Pays du Gier, Maire de St-Martin-la-Plaine

Quelles solidarités entre territoires urbain et rural ?

Pour l'instant nous avons plus de préoccupations que de propositions en matière d'habitat.

Notre action au travers des opérations programmées de l'amélioration de l'habitat a, bien sûr, connu un très grand succès, aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Elles ont permis de développer le logement locatif et de remettre en habitation des petits immeubles de centre bourg qui étaient inoccupés. Mais, pour ce qui est du logement social, la réflexion est en cours : son implantation doit s'effectuer en concertation et à effort partagé avec l'ensemble des communes urbaines et périurbaines. Les communes urbaines ont à améliorer leur cadre de vie pour redonner envie aux gens d'habiter dans les centres. Dans les communes périurbaines de coteaux, la population a beaucoup augmenté au fil du temps et l'un de nos soucis à long terme c'est son renouvellement pour éviter le vieillissement de nos bourgs. Nous avons à mettre en place une vraie politique de logement locatif pour contribuer au renouvellement et notamment permettre aux jeunes de nos communes d'y rester.

Bernard Fayolle

Saint-Etienne Métropole, Maire de Sorbiers

Une bonne expérience de mise en œuvre d'un PLH communal.

Alors que j'étais nouvel élu en 1995, Sorbiers s'est trouvé assignée à satisfaire à l'obligation de la participation à la diversité de l'habitat : soit nous versions environ 550 000 francs par an, soit nous engagions l'élaboration d'un PLH, ce que nous avons fait. La mise en révision du POS dans le même temps a été l'occasion de refonder la politique urbaine de la commune en mobilisant mieux parc privé et parc public, en définissant les équipements de proximité et en améliorant les conditions de déplacement.

Nous nous sommes engagés dans plusieurs réalisations : acquisition et rénovation dans le centre bourg d'un petit immeuble et création de 3 logements très sociaux, construction d'un immeuble de 13 logements HLM dont nous avons veillé à la qualité architecturale (R+2 maximum, création de duplex), acquisition de 5 maisons inoccupées et d'un immeuble proche pour permettre d'effectuer une opération d'urbanisme en centre bourg. L'afflux de candidatures a soulevé des difficultés pour l'attribution des logements. Aussi nous avons, dans le cadre du POS, mis en place une politique qui nous permet de réserver de l'espace pour lancer une ZAC d'une centaine de logements, dans laquelle nous avons réservé 20 logements sociaux. Certains d'entre eux sont réservés pour handicapés. Quant aux gens du voyage, nous sommes en train de sédentariser deux familles.

André Chazalon

**Saint-Etienne Métropole,
maire de La Grand Croix**

Retrouver une solidarité à une bonne échelle

Je voudrais d'abord dire que j'approuve les propos tenus par les représentants de la communauté du Grand Lyon et du Grand Nancy. Il y a 25 ans, on trouvait dans les logements dits sociaux une population socialement et culturellement très diverse et parfaitement intégrée. Aujourd'hui nous constatons une situation totalement différente : il n'y a pas de semaine sans qu'il y ait des incidents et nous essayons de parer au plus pressé en menant une politique sociale en faveur des jeunes et des adolescents à travers un centre social très actif. Mais nous ne parvenons pas à retrouver un minimum d'équilibre.

Si nos logements familiaux sont devenus ce qu'ils sont, il faut peut-être revoir en amont comment les choses se sont passées et faciliter l'émergence de réponses face à l'urgence des problèmes posés. Nous aurons une vision du territoire qui ne sera plus confinée aux limites de nos communes respectives mais suffisamment vaste, suffisamment réceptif aux problèmes qui peuvent se poser et il faudra accepter d'alléger d'une façon très sensible la densité de population du secteur urbain qui favorise une certaine marginalisation de la population.

Claude Marder

Représentant de la ville de Saint-Etienne

Se lancer dans une politique de renouvellement urbain ambitieuse

Je constate avec satisfaction que les communautés de communes de la Plaine du Forez sont demandeuses d'une réflexion habitat intercommunautaire car, pour nous, c'est une absolue nécessité. La Ville de Saint-Etienne a réduit le rythme de construction de HLM. Nombre des 10 000 logements vacants sont maintenant inadaptés à la demande de nos concitoyens. Ceux-ci aspirent à du logement individuel, ils veulent être propriétaires, ils veulent habiter dans des logements neufs. Après avoir construit les villes à la campagne, comme le disait Alphonse Allais, il faut maintenant construire la campagne en ville. Nous avons réaménagé nos espaces publics, aéré notre tissu urbain en créant de petits espaces de respiration au cœur de la ville et dans les quartiers.

Les restructurations économiques permanentes nous ont longtemps empêché de mener une politique foncière et une politique d'habitat à la hauteur de nos aspirations. Aujourd'hui nous constatons avec plaisir que la Caisse des Dépôts et Consignations nous accompagne dans cette politique de renouvellement urbain. Dédensifier dans le logement social est onéreux mais relativement facile, dédensifier dans le logement privé, c'est sans doute un peu iconoclaste à l'heure actuelle, mais c'est pourtant cette démarche que nous souhaitons initier. C'est de cette façon que nous pourrions reconquérir de nouveaux habitants.

Christian Hahusseau

Directeur Départemental de l'Équipement de la Loire

Retrouver ensemble plus d'urbanité

À l'échelle de l'aire urbaine, on se retrouve confronté aujourd'hui à une obligation de renouvellement urbain. L'étalement urbain, grand consommateur d'espaces, engendre un certain nombre de dysfonctionnements notamment sur les déplacements. Je ne pense pas qu'on puisse supporter sur nos voiries actuelles 5 % d'augmentation du trafic par an, soit 75 % d'augmentation du trafic dans 10 ans. Sans schéma directeur sur l'agglomération, chacun a fait ce qu'il a pu dans sa

commune et ce n'est pas facile de gérer dans ces conditions. Ce que j'entends ici, cette volonté commune de jouer l'habitat par l'intercommunalité, me soulage beaucoup. La mise en place d'un PLH communautaire et l'implication de la communauté d'agglomération en articulation avec les communautés de communes voisines, sont de très bonnes nouvelles. L'Etat sera à vos côtés pour vous aider sur la question du renouvellement urbain, de la mixité ou du schéma d'accueil des gens du voyage. Bien évidemment il faut traiter les quartiers d'habitat social et nous sommes complètement en point d'appui de Saint-Etienne dans son Grand Projet de Ville. Il faut redonner envie aux gens de vivre en ville, car la maison individuelle, loin de certains services, posera des problèmes de desserte et d'équipements. Nous serons très présents sur ces dossiers de renouvellement urbain même si c'est complexe : il y a un projet de société intéressant à développer.

Marcel Doutre

Président de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise, Maire d'Unieux

L'image de l'agglomération est tributaire de celle de la ville centre

J'ai envie, en terme de conclusion de parler du devenir de l'agglomération stéphanoise en matière d'habitat. Les collectivités ont mal vécu le fait que la ville phare Saint-Etienne perde 20 000 habitants. Il y a une volonté commune de faire en sorte qu'elle n'en perde pas davantage, c'est-à-dire que Saint-Etienne continue à représenter la Loire, bien sûr, mais aussi également l'agglomération. Il y va donc de l'intérêt de tout le monde et je crois que, dans le futur SCOT, il sera fait abondamment usage de tous les moyens pour essayer de rétablir cette situation. Nous avons une réflexion importante à mener, elle prendra peut-être du temps, mais il faut qu'on essaie d'établir de nouvelles données, avec une certaine rigueur aussi, sur les choix possibles au niveau de chacune des collectivités, afin de transformer durablement l'image de l'agglomération.

Les Ateliers du Territoire

Actes du séminaire du 29 novembre 2000 à Saint-Etienne

Directeur de publication : Marcel Doutre
Rédacteur en chef : Brigitte Bariol
Rédaction : Jean-Luc Mouton

Impression : Imprimerie
Reproduction interdite de tous les articles sauf accord

Conclusion

par Jean-Claude DRIANT

Le cadre d'actions qui nous est donné aujourd'hui avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (qui va bien au-delà des 20 % de logements sociaux obligatoires...) nous renvoie à la question de la nécessaire intercommunalité. Elle a été évoquée aujourd'hui dans des termes qui sont : l'intercommunalité est-elle au service des communes ou à celui d'un projet cohérent unique, solidaire ?... Je crois que ce sont des questions qu'il est important de poser.

Ensuite il y a des domaines qui relèvent de l'intercommunalité et d'autres non. On a vu qu'il ne pouvait y avoir de progrès sans débats. On a pu entendre deux approches différentes entre la situation lyonnaise et la situation grenobloise, par exemple sur l'attribution des logements sociaux : politique communale dans l'agglomération lyonnaise, conférence intercommunale du logement à l'échelle de l'agglomération grenobloise. Quels sont et comment se délimitent les territoires de l'intercommunalité, y compris sur la question de l'habitat ? Quelles sont les modalités d'emboîtement des intercommunalités au niveau des politiques locales de l'habitat ?..

Par ailleurs on voit bien que si on décroïssonne, si on met en relation les questions de politiques locales de l'habitat avec les questions de déplacements, de relations à l'emploi, de relations à l'activité économique en général, l'échelle de l'agglomération n'est plus une échelle suffisante. Les interdépendances entre les territoires dépassent très largement l'échelle d'une agglomération et c'est une des logiques qui est mise en avant dans le cadre des Schémas de Cohérence Territoriale, afin de pouvoir mieux répondre aux nouveaux enjeux de la société. La question posée dans l'agglomération stéphanoise l'a été au bon niveau : celui de la Conférence de la Région stéphanoise.



46, rue de la Télématique BP 801 42952 St Etienne Cédex 9
tél : 04 77 92 84 00 fax : 04 77 92 84 09
<http://www.epures.com> e-mail: epures@epures.com