



Le programme local de l'habitat, outil d'une politique Le PLH de l'agglomération lyonnaise

Créé par la loi du 7 janvier 1983, le programme local de l'habitat (PLH) définit pour une durée d'au moins cinq ans les objectifs et principes de la politique locale de l'habitat. La loi SRU en fait à la fois un instrument-relais des politiques urbaines et de mutualisation des efforts des communes au regard de l'objectif de mixité sociale. Comment le PLH contribue-t-il à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique d'agglomération? Exemple du PLH de l'agglomération lyonnaise, actualisé en 2002 et dont la nouvelle édition est en cours d'élaboration. Outil d'une démarche d'agglomération construite autour du partenariat, il articule des réflexions et des moyens d'action visant l'ensemble de la chaîne du logement. Présentation par Bruno Polga, vice-président de la communauté urbaine chargé de l'habitat.

LA COMMUNAUTÉ urbaine de Lyon a eu, dès sa création en 1969, des attributions en matière de logement avec d'une part le rattachement des trois offices communaux d'HLM (Lyon, Villeurbanne et Saint-Priest), puis la compétence « service logement » et les garanties d'emprunt. Dès 1989, une volonté politique est affichée, assortie de moyens financiers et humains au service d'une réelle politique locale de l'habitat. Le premier PLH communautaire est adopté en novembre 1995. La communauté urbaine est également signataire du plan départemental d'action pour le logement des défavorisés et le PLH constitue le volet habitat du contrat de ville d'agglomération. Quelles orientations pour ce PLH, pour répondre à quels impératifs?

ENJEUX DE PRODUCTION DE LOGEMENT ACCESSIBLE ET DE LUTTE CONTRE LA SÉGRÉGATION

À l'heure actuelle, le diagnostic fait apparaître plusieurs points de tension.

Un accroissement des fractures socio-spatiales, tant en termes démographiques et sociaux qu'en volume de logements produits. Quand le centre gagnait 37 000 habitants (entre 1990 et 1999), l'est en perdait 12 000, et la périphérie du Grand Lyon connaissait une très forte hausse (+ 57 000). De plus, les revenus nets moyens sont deux fois plus élevés dans l'ouest que dans l'est.

Une crise du logement accessible et une inadéquation de l'offre à la demande. La demande de logement social, croissante, représente environ 3 fois l'offre annuelle (en 2002, on recensait 43 000 demandeurs pour 13 000 logements). Elle est très largement pauvre voire précarisée. Si le niveau global de la production remonte, dont le logement social (passé de 1 225 en 2000 à 1 888 en 2003), la proportion de logements libres reste trop importante par rapport à celle des logements aidés.

Un développement des situations de non-logement, qui concerne 30 % des demandeurs.

La disparition progressive de la vocation sociale du parc privé provoquée par la hausse des prix du marché. Seuls 8 % des logements privés ont des loyers inférieurs aux plafonds HLM. D'autre part il devient presque impossible d'acquérir un logement neuf si l'on n'est pas déjà propriétaire. Des fractions fragilisées du parc privé accueillent les demandes insatisfaites par le parc public.

Face à ces constats, trois enjeux majeurs ont été identifiés par les acteurs : mieux répondre à la demande, remédier à la déqualification des fractions fragiles du parc et « rééquilibrer » les territoires. Ces enjeux révèlent une ambivalence inhérente aux PLH : œuvrer pour la mixité sociale et « l'équilibre territorial » tout en mettant l'accent sur le logement des défavorisés.

ENJEU DE SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE ET RECHERCHE DE SOLUTIONS ADAPTÉES

Mise en place d'outils au service d'une réflexion partagée

Les observatoires constituent des outils de construction du partenariat entre acteurs publics et privés. Dans l'agglomération lyonnaise, on a à la fois des observatoires locaux de la demande, qui couvrent 21 territoires (12 communes et les 9 arrondissements de Lyon), et dont les données sont croisées avec celles de l'observatoire départemental de la demande HLM (Odelos), et des observatoires des marchés foncier et immobilier : l'un animé par les promoteurs, notaires, agents immobiliers, etc., et l'autre, interne, portant sur les transactions immobilières et foncières. De plus, des études sont régulièrement menées. Dans dix communes, ce travail initié dans les observatoires a débouché sur la création de conférences communales du logement (plus ou moins actives), en articulation avec la conférence d'agglomération de l'habitat. Celle-ci a été créée en 1998; elle est pilotée par le Président de la communauté urbaine et le Préfet, et vise à sensibiliser les élus et à préciser les conditions d'application des actions du PLH ou élaborer de nouveaux modes d'intervention. Elle comporte des groupes de travail : adéquation entre offre et demande, parc privé, et familles « difficiles à loger ». La question du logement étudiant est également travaillée (étude en cours), etc.

Une approche volontariste pour soutenir la production de logement social

Cette approche se fait à plusieurs niveaux. À travers la programmation de logements sociaux, que la communauté urbaine discute avec les communes pour construire une position communautaire, et avec l'État, qui en assure la responsabilité; par les subventions aux orga-

nismes HLM, la garantie d'emprunt, mais aussi par l'outil foncier et la négociation avec les opérateurs privés. En 2000, 1 220 logements sociaux ont été produits, et en 2003 on était passé à 1 988, l'objectif affiché étant toutefois de 2 450. Quelques idées émergent pour dépasser le problème de l'augmentation du coût des opérations : par exemple, utiliser le bail emphytéotique (durée supérieure à 55 ans) pour louer le foncier ou le bâti aux organismes à un loyer moindre.

Le service foncier de la communauté urbaine est en développement : un poste de prospecteur foncier a été créé en 2003, pour rechercher des terrains auprès des grands propriétaires (Hospices civils, SNCF...), en complément du travail des organismes HLM. La stratégie foncière conjugue une mobilisation du foncier à court terme en tissu urbain, pour le logement social, des acquisitions à plus long terme, et enfin l'utilisation du droit de préemption, exercé en lien étroit avec les communes. La communauté urbaine valorise toutefois la négociation avec les promoteurs en amont pour réaliser des opérations mixtes public/privé, par exemple. Le groupe de travail « adéquation entre offre et demande » a permis de réfléchir par exemple à l'attractivité résidentielle de manière partenariale, à partir d'enquêtes menées par l'Agence d'urbanisme, avec l'idée de prendre en compte les mécanismes mis à jour dans le montage d'opérations.

Budget de l'habitat au Grand Lyon : 21 M €
(dont habitat privé : 4 M €/an ; logement social et prospection foncière : 9 M €/an). Une montée en charge est prévue.
Composition du service habitat : 17 personnes, non compris la maîtrise d'ouvrage des Opah et les actions menées dans le cadre de la politique de la ville

Au-delà du logement social public, soutenir le parc privé pour une approche globale du logement

L'amélioration du parc privé fait l'objet de travaux de réflexion. Une nouvelle stratégie d'intervention dans le parc ancien a ainsi été envisagée. En effet, l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah), dispositif incitatif permettant le conventionnement des loyers, perd de son intérêt pour les propriétaires, dans un contexte où l'inconfort est en forte diminution et où ils peuvent louer aux prix du marché (qui sont 2,5 fois supérieurs à ceux des HLM). Le nouveau dispositif permettrait à tout propriétaire de déposer une demande de conventionnement, quel que soit son territoire et quelle que soit la période, directement ou par le biais de différents partenaires : mairies, professionnels de l'immobilier,

associations... Parallèlement seraient développés des dispositifs très localisés dans le cas d'immeubles insalubres. Enfin, pour les copropriétés récentes les plans de sauvegarde ont été mis en place. La conférence d'agglomération permet une mise en réseau des sites concernés.

Renouvellement urbain : pour une plus grande solidarité intercommunale

Les réhabilitations de logements sociaux se poursuivent dans le cadre de la politique de la ville, mais l'accent est mis sur le renouvellement du parc. Dès 1997-1998 des opérations de démolition ont été développées dans le cadre de règles qui en définissent les objectifs et le contenu. L'opération doit permettre d'améliorer les conditions de vie des habitants par la gestion urbaine de proximité et d'accueillir une population diversifiée. Pour cela, il faut élaborer un projet urbain global, des plans de patrimoine (obligatoires pour tous les organismes), dans lesquels la démolition peut être un outil parmi d'autres. Elle n'est pas une fin en soi. C'est sur ce principe qu'a été élaboré le projet d'agglomération présenté à l'Agence nationale de rénovation urbaine en décembre 2003.

L'agglomération mène un travail de proximité auprès des communes soumises à l'obligation de l'article 55 de la loi SRU¹. Si la plupart des maires ont pris conscience de cette nécessité, quelques-uns restent à convaincre. L'agglomération porte une position politique forte, et fait valoir aux communes la nécessité d'une plus grande solidarité, passant aussi par une répartition plus équitable des logements sociaux. Elle peut dans ce cas être un relais financier. Sur 2002-2003, les « communes SRU » auront rempli les objectifs fixés. On peut voir là le résultat d'un travail de sensibilisation mené de longue date.

Le Grand Lyon fait partie des candidats à la délégation de la gestion des aides à la pierre dans le cadre de la prochaine vague de décentralisation. Cette perspective pourrait bouleverser le rôle des acteurs locaux en matière d'habitat, en donnant à la communauté urbaine un rôle de chef de file et en améliorant la synergie entre les politiques d'habitat et de développement urbain. L'État réduirait son rôle à celui de garant de la cohésion et de la solidarité, mais avec des leviers d'action beaucoup plus réduits qu'aujourd'hui. La place qui sera faite au logement des personnes défavorisées dépendra sans doute de la volonté politique locale, de la réalité des moyens qui seront délégués et de l'expression des difficultés vécues auprès des décideurs. ■

Bruno POLGA

1. Celui-ci impose un quota 20 % de logements sociaux aux communes de plus de 3 500 habitants.