



ATELIER 20

LA REHABILITATION DU PARC HLM : QUELS BESOINS, QUELLES PERSPECTIVES ?

1^{er} OCTOBRE 1996

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20

Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

LA RÉHABILITATION DU PARC HLM : QUELS BESOINS, QUELLES PERSPECTIVES ?

Une récente enquête menée conjointement par les services de l'Équipement et les organismes HLM a mis en évidence qu'il reste de très importants travaux de réhabilitation à engager, notamment dans les quartiers de la Politique de la Ville. Ces programmes apparaissent considérables pour la région au regard des perspectives de financement à venir.

Mais elle fait aussi apparaître d'autres besoins importants liés tant à des interventions sur de nouveaux sites qui n'étaient pas prioritaires jusqu'à ces dernières années, qu'à des reprises de travaux qui s'avèrent maintenant nécessaires.

Or, on constate que les opérations lourdes de réhabilitation sont de plus en plus difficiles à réaliser dans les sites les plus défavorisés en raison notamment des hausses de loyer qu'entraîneraient ces travaux dans les conditions actuelles de leur financement.

Les organismes HLM ont à prendre en compte plusieurs objectifs : leur vocation sociale, leur gestion patrimoniale ou des logiques de projet de terrains, etc, qui s'avèrent difficilement compatibles. A cela s'ajoute le fait que des acteurs de plus en plus nombreux participent à la "réhabilitation", ce qui renforce la complexité des démarches.

L'objectif de la journée est de mettre en perspective les importants besoins recensés et les contraintes sociales et financières de cette réhabilitation. Les différents intervenants seront conduits à débattre des nécessaires priorités et des stratégies possibles.

Le programme de l'Atelier

La journée, animée par Yves LASSAIGNE et Philippe OLIVIERO, aborde les aspects suivants :

- ❖ La réhabilitation du parc HLM en PACA, enjeux pour l'Etat,
- ❖ Etat du parc à réhabiliter en PACA, perspectives pour demain,
- ❖ Evolution des enjeux et logiques des acteurs de la réhabilitation,
- ❖ Les organismes HLM : stratégies patrimoniales, l'exemple du Programme Confort 2000,
- ❖ La CDC : son rôle et ses financements
- ❖ L'intervention du Conseil Régional
- ❖ La politique de réhabilitation HLM en DDE
- ❖ La logique de projet

Les intervenants

- * Yves LASSAIGNE, Adjoint au DRE PACA
- * Philippe OLIVIERO, Directeur de l'Association Régionale HLM PACA et Corse
- * Fabienne CROUZET, CREPAH Sud
- * Pascal GALLARD, CREPAH Sud
- * Michel MULLER, Directeur Général Adjoint de l'OPAC SUD
- * Martine LAHONDES, OPAC SUD
- * Patrick CASSOUDESALLE, OPAC SUD
- * Roland CHABOUD, Directeur Régional Adjoint de la Caisse des Dépôts et Consignations
- * Jean-Pierre PERRIN, Conseil Régional PACA
- * Michel PIGNOL, DDE du Var
- * Yves ROMEZIN, Ville de Salon
- * Francis CANN, DDE des Bouches-du-Rhône

Suite à une défaillance de l'enregistrement des exposés et débats, le présent document n'a pas la forme habituelle de compte-rendu aussi exhaustif que possible ; il est établi à partir des supports d'exposés et notes qui ont pu être fournies, avec le concours du CREPAH. On voudra bien excuser les erreurs d'interprétation qui ont pu être commises à la retranscription.

LA RÉHABILITATION DU PARC HLM EN PACA, ENJEUX POUR L'ÉTAT

ÉLÉMENTS DE BILAN

□ Les besoins estimés en 1989

Ils résultent de l'enquête régionale menée en 1988-89 auprès des organismes HLM par le CREPAH Méditerranéenne pour le compte de la DRE :

* *Situation en nombre de logements*

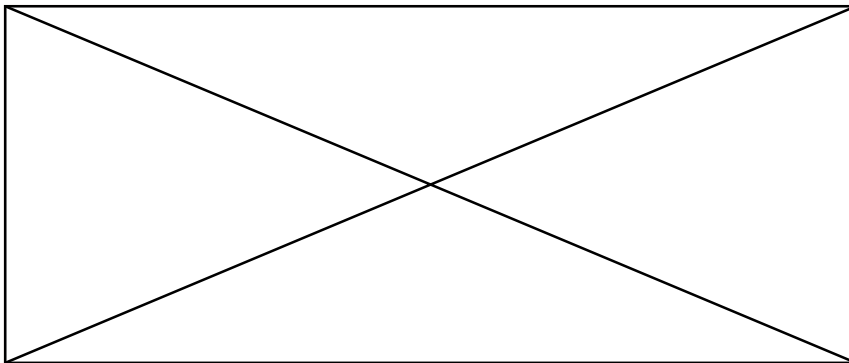
- Pas de réhabilitation prévue	49 000	
- Réhabilitation terminée	27 000	☛ 76 000 logts
- Réhabilitation en cours	52 000	
- Réhabilitation prévue jusqu'en 1995	59 000	☛ 111 000 logts

* *Besoins en Palulos 1990/1995 (5 ans)*

Trois scénarios de déroulement ont été envisagés en fonction des besoins identifiés :

- scénario 1	696 MF	☛	139 MF/an	(en cours + priorité 1)
- scénario 2	794 MF	☛	159 MF/an	(en cours + priorités 1 et 2)
- scénario 3	913 MF	☛	183 MF/an	(en cours + priorités 1, 2 et 3)

□ Les financements Palulos mis en place (1990 à 1995)



Le rythme annuel prévu par le scénario 3 n'a jamais été atteint, sauf en 1992.

□ Le bilan 1990-1995 (besoins estimés/financements mis en place)

- A fin 1994 : total Palulos = 734 MF, dont 313 MF sur sites "Politique de la Ville"
soit environ **75 %** des besoins recensés en 1989 (actualisés) ☛ reste à financer : 235 MF
- A fin 1995 : total Palulos = 829 MF, dont 373 MF sur sites "Politique de la Ville"
soit environ **82 %** des besoins recensés en 1989 (actualisés) ☛ reste à financer : 85 MF

On remarque au plan régional :

- une baisse du rythme annuel total depuis 1992

- une baisse du coût moyen des travaux/opération/logement depuis 1992 :

1991 : 24 900 F/logt	1992 : 38 900/logt
1993 : 28 900	1994 : 26 000
1995 : 18 500	avec une Palulos moyenne de 5 300 F/logt (28 %)

Nota : moyenne nationale 1995 = 52 500 F/logement, avec une Palulos moyenne de 12 100 F/logt (23 %)

ÉLÉMENTS DE PERSPECTIVES

□ Le cadrage budgétaire actuel

• *Convention Etat-Union des HLM* du 17.1.1995 :

poursuite de l'effort de réhabilitation sur la base de 600 000 logements restant à réhabiliter en 5 ans (1995-1999) avec un rythme prévu de 120 000 logements/an.

• *Contrats de Plan Etat-Région PACA* :

pour la période 1995-98, engagement de l'Etat à hauteur de **354,72 MF** pour réhabiliter le parc des sites prioritaires de la Politique de la Ville, avec pour objectif l'achèvement de cette réhabilitation sur ces quartiers.

• *Circulaire DHC* du 25.4.1995 :

pour la période 1995-98, dotation PACA : **422,44 MF**, dont le montant "Politique de la Ville" ci-dessus
 ↳ soit 105,6 MF/an, dont "Politique de la Ville" : 88 MF.

□ La nouvelle enquête "besoins" DRE/DDE/CREPAH

Effectuée de juillet à décembre 1995, elle fait émerger les besoins en Palulos pour la période 1995-1999 : **927 MF**, dont 500 MF "Politique de la Ville" ↳ soit 185 MF/an, dont "Politique de la Ville" : 100 MF.

□ Les interrogations, dans la perspective de la disparition de la Palulos à l'horizon 1999-2000

• *Remarque préliminaire* : Les besoins en Palulos estimés en 1989 ont été calculés sur la base d'un taux moyen de 20 %. Or, le taux moyen identifié lors du bilan est de l'ordre de 27 %. Le reste à financer au 1.1.1995 est donc de l'ordre de 600 MF par rapport à l'étude de 1989.

Il y a ainsi des besoins nouveaux, apparus dans l'enquête de 1995, mais de l'ordre de + 33 % (+ 300 MF).

Peut-on identifier ces besoins : nouveaux groupes, deuxième réhabilitation, "petits travaux" ?

• *Ecart dotations/besoins* : Au plan régional, il se présente comme suit :

* dotation **95/99** ↳ environ **530 MF**, dont **440 MF** "Politique de la Ville"

* rappel des besoins **95/99** ↳ environ 927 MF, dont 500 MF "Politique de la Ville"

Comment gérer au mieux cet écart ?

• *La priorité de l'Etat* : Si l'objectif est d'achever la réhabilitation avant la fin du siècle, et donc de voir disparaître la Palulos, on voit bien qu'en PACA les besoins sont impossibles à satisfaire globalement. Sur les sites "Politique de la Ville", le défi peut être relevé, si l'on concentre les financements sur ces secteurs ; mais à quel rythme ? Les questions ne manquent pas, qui peuvent être offertes à la réflexion, telles que : le scénario "tendanciel" actuel ne va-t-il pas à l'encontre de l'objectif fixé ? comment traiter la réhabilitation hors "Politique de la Ville" ?...

LE PARC À RÉHABILITER EN PACA, PERSPECTIVES POUR DEMAIN

Il s'agit ici de la présentation de quelques éléments de résultats de la démarche d'enquête conduite en 1995 par le CREPAH Méditerranée auprès des organismes HLM. A l'occasion de l'enquête nationale "cadre Palulos 1995-2000", la DRE et l'ARHLM ont souhaité procéder à un véritable exercice de programmation régionale des besoins de réhabilitation. Le CREPAH s'est vu confier un travail d'investigation approfondi. La démarche a fortement impliqué les services des organismes HLM et associé l'ensemble des DDE de la région.

Le travail fin d'investigation mené par le CREPAH a concerné 4 départements (un inventaire quantitatif uniquement pour les 2 départements alpins) et 20 bailleurs sociaux les plus importants et a identifié plus de 470 opérations que les organismes envisagent d'inscrire dans leur programmation à l'horizon 2000.

L'objectif de l'enquête était de mesurer exhaustivement l'ensemble des besoins des organismes, quelles que soient néanmoins les capacités financières ou techniques de ceux-ci. Quatre supports d'enquête par opération ont été constitués :

- *les besoins exprimés annuellement de 95 à 99* (en montant de travaux, sur le bâti, les espaces extérieurs et en sortie de parc, avec aussi des indicateurs sociaux et de gestion locative propres au groupe concerné)
- *la structure prévisionnelle du plan de financement* (-assorti d'un exercice de simulation financière-, permettant de mesurer les besoins de financements complémentaires et le choix fait en matière de niveau de loyer de sortie)
- *l'appréciation qualitative de l'état du groupe* (une cotation permettant d'apprécier l'état du bâti, les espaces extérieurs et l'image du groupe dans le quartier), effectuée par les services techniques
- *l'analyse qualitative commune des partenaires* (-de fait approche strictement logeurs-permettant de coter le groupe au plan urbain, social et technique et donner la faisabilité technico-administrative de la réhabilitation).

■ S'agissant des limites de l'exercice, on relèvera :

- le champ couvert par l'enquête : environ 80 % du parc éligible à la Palulos
- les réponses à l'enquête :

■ Les observations qualitatives remontées de l'enquête mettent en exergue les constats suivants :

◆ *Des besoins considérables*

Les besoins dépassent très largement à la fois les dotations en crédits Palulos envisagés par l'Etat et les enveloppes moyennes allouées au cours des dernières années. Les organismes pointent la persistance des besoins non satisfaits sur les sites "sensibles" marqués par une aggravation des problèmes sociaux, économiques et urbains et par la nécessité de procéder à des "secondes" réhabilitations dans certains cas. Par ailleurs, les interventions sur de nombreux ensembles jugés non prioritaires au cours des programmations précédentes, ne peuvent plus être reportées.

On rappellera ici deux éléments :

- les volumes généraux

- la confrontation réalités/besoins

◆ *Une difficulté de plus en plus marquée au niveau des montages financiers*, l'étude montrant que pour bon nombre d'opérations l'intervention de réhabilitation se traduit par une dégradation des conditions économiques d'exploitation du groupe, avec au moins deux raisons à la clé :

- une fragilisation de la population n'autorisant pas une répercussion du coût des travaux sur les loyers dans des proportions économiquement satisfaisantes,

- des loyers actuels tendant à se rapprocher du plafond réglementaire applicable et ne permettant pas d'absorber les coûts de remboursement d'emprunt par une augmentation de loyer adéquate.

Le besoin de recourir à un financement complémentaire se fait de plus en plus sentir.

A cet égard, on rappellera la répartition du besoin de financement complémentaire estimé (1996-99) :

- en Politique de la Ville ☛ 360 MF, soit 23 % du budget global
- hors Politique de la Ville ☛ 290 MF, soit 16 % du budget global

On relève également d'autres thèmes évoqués par les organismes, tels que :

- ◆ Un risque, considéré comme quasi-inéluctable dans les conditions actuelles, d'une disparition progressive du parc social à faible loyer (inférieur à 100 F/m² sc).

- ◆ Une programmation souvent aléatoire au regard de la concertation. Exigences réglementaires et complexité des situations locales apparaissent telles, que toute programmation fiable est perçue comme "impossible".

- ◆ Un questionnement des organismes sur une meilleure adéquation de la réhabilitation aux besoins.

De fait, si le besoin d'intervention est perçu comme indispensable, son mode opératoire, le coût engendré et la rentabilité de l'opération posent problème.

L'enquête fine menée auprès des organismes HLM à l'occasion de la circulaire de cadrage Palulos constitue une base de données importante sur la réhabilitation du parc HLM. Le devenir de cette base de données, son utilisation, sont des thèmes abordés par l'ensemble des participants et des commanditaires de l'enquête.

ÉVOLUTION DES ENJEUX ET LOGIQUES DES ACTEURS DE LA RÉHABILITATION

Sans pouvoir retracer la richesse de l'exposé et du débat, on rappelle ici quelques réflexions émises sur ce thème

La logique d'intervention d'un organisme HLM est à rechercher dans la nature de cette institution : un organisme HLM est "un propriétaire immobilier à vocation sociale". Le premier terme suppose une logique d'action qui vise à maintenir un patrimoine en état ; le second renvoie à la spécificité d'un patrimoine soumis à des règles : qualité technique, coût de construction, niveau de loyer, ressources des occupants...

On notera que, par rapport à cette affirmation, la démolition est un échec. Aujourd'hui, on s'oriente de plus en plus vers une diminution de ces opérations : le contexte socio-économique ne les justifie plus. On notera également que l'on observe un décalage des "géographies" stratégiques : pour un bailleur la stratégie s'élabore à l'échelle de son patrimoine ; pour les autres partenaires (État, communes notamment) elle relève davantage d'une approche par sites (cf la Politique de la Ville).

Quatre enjeux principaux sont inscrits dans le cadre d'une réhabilitation :

❑ *par rapport au **marché*** : il s'agit d'éviter la "disqualification" d'une cité

❑ *par rapport au **peuplement*** : indépendamment du flux des nouveaux entrants, souvent plus pauvres, le phénomène de paupérisation touche aussi les habitants en place. La crise économique qui dure frappe plus les locataires HLM. La réforme de 1977 a donné ce qu'elle pouvait ; aujourd'hui on en atteint les limites (les loyers pratiqués sont souvent proches des plafonds, le barème de l'APL s'est érodé,...). Dans ce contexte, "garder les modestes" peut constituer pour un bailleur un objectif que la réhabilitation permettra d'atteindre.

❑ *par rapport à la **gestion*** : le ratio moyen des travaux par logement est faible en PACA. On a ici expérimenté beaucoup de méthodes souvent induites par des situations plus critiques. On a inventé en matière de programmation, de concertation, d'insertion par l'économie,... La réhabilitation a été l'occasion de se remettre en question au niveau de la gestion, d'inventer de nouvelles pratiques, de nouveaux modes d'intervention.

❑ *par rapport à l'**économie*** : on a atteint les limites économiques du système : la marge de manoeuvre sur les loyers et l'APL a considérablement diminué. Cela peut expliquer des opérations d'échelle plus petite. De plus, des organismes sont confrontés à la problématique d'une nouvelle génération de réhabilitation "indispensable mais inenvisageable" dans l'état actuel des financements et des contraintes de loyer. Un organisme qui en témoigne ainsi, insiste aussi, à l'appui de sa réponse sur ses besoins, sur la limite de cet exercice : "des opérations qui ne sont pas financièrement équilibrées et dont l'engagement supposerait des apports financiers extérieurs"...

Le débat avec les participants fait apparaître des appréciations nuancées selon les contextes locaux ou les stratégies, tant sur la capacité d'intervention (par exemple avec dérogations aux plafonds), la concertation avec les locataires (frein ou non), la participation des collectivités locales (souvent "prudente" mais appelant aussi le débat sur la "démarche" des organismes vers elles, à développer selon certains, et, partant, leur implication dans la Politique de la Ville, avec la question sous-jacente des responsabilités réciproques).

Outre la question de la manière de "donner la parole" aux habitants, avec les difficultés que cela comporte, qui sous-tend celle de la réponse aux besoins, le débat est ouvert sur la pratique d'opérations de réhabilitation "par tranches" qui, au delà de son caractère incontournable pour les grosses opérations, peut avoir aux yeux de certains des vertus (par exemple "traiter des sous-ensembles de façon différente, leur donner une identité propre", permettre de "donner du temps au temps", etc).

ORGANISMES HLM : STRATÉGIES PATRIMONIALES, L'EXEMPLE DU PROGRAMME CONFORT 2 000

Le Programme

Après avoir réalisé un premier Plan Patrimoine, principalement destiné à réhabiliter "le clos et le couvert" sur un certain nombre de ses cités, l'OPAC SUD a engagé un vaste programme pluriannuel baptisé "Confort 2000".

▲ Ce Programme vise l'intervention dans les logements, comportant des travaux de mise aux normes de sécurité (sols et électricité) et des travaux d'amélioration ou de création d'équipements. La démarche s'inscrit dans une dynamique de modernisation du patrimoine de l'organisme, d'adaptation aux besoins actuels et à la demande future.

Deux années au moins de mise au point ont été nécessaires pour savoir comment procéder pour "entrer dans les logements". Il a fallu tirer les leçons des expériences passées et prendre en considération la spécificité de l'intervention en milieu habité. Initié il y a plus de trois ans, le projet a fait l'objet d'un protocole d'accord signé avec les Fédérations de locataires fin 1993. L'année 1996 marque le démarrage effectif des travaux.

▲ Le programme Confort 2000, c'est un investissement global de 1,35 Md de F.

S'agissant d'intervenir sur un patrimoine de quelques 25 000 logements et dans l'optique d'exécuter en priorité les travaux les plus indispensables (mise aux normes de sécurité en totalité et une partie des travaux d'amélioration), *un premier programme de 640 MF a été décidé : 3000 logements traités par an pendant 8 ans, soit 80 MF investis chaque année. Au terme des 8 ans, un deuxième programme, non limité dans le temps, sera engagé pour terminer les travaux d'amélioration.*

Pour ce premier programme, le montage financier prévoit la répartition suivante : Etat (Palulos) : 20 % - Conseil Général : 15 % - CDC (avec qui une démarche pluriannuelle de financement global a été prévue pour la période 1995/2002) : 55 % - Fonds propres : 10 %. Le Conseil Régional et L'Urcil ont par ailleurs répondu favorablement aux sollicitations de soutien qui leur ont été faites.

S'agissant des travaux prioritaires et de l'effort demandé aux locataires (un accord avec les associations de locataires a été obtenu dès 1993, après un gros travail d'analyse économique préalable sur les hausses de loyers praticables, la solvabilité des locataires, etc), il sera appliqué une hausse de loyer péréquée, sur 25 500 logements. Chaque année, durant les 8 ans, à partir de juillet 1996, le loyer mensuel augmente de 12 F (en valeur indexée sur la première année).

▲ Si l'on a pu, à l'occasion d'un colloque organisé à Marseille début juin 1996, faire le point de la mise en oeuvre de la première tranche annuelle (1995-96) et confirmer la méthodologie testée pour les logements déjà réceptionnés, différentes étapes d'analyse et de préparation avaient occupé les années 1994-95 et début 96 pour engager le processus à venir dans les 3 ans, parmi lesquelles :

- pour la 1^{ère} tranche :

- * établissement du programme définitif des travaux sur chaque cité retenue,
- * désignation des entreprises chargées de réaliser ces travaux (à noter qu'il est exigé, lors des appels d'offres, la constitution de groupements d'entreprises avec un mandataire commun),
- * dépôt de dossier de financement,
- * envoi des premiers ordres de service aux entreprises,

* plus tard, sélection d'équipes de MOS, engagement des visites aux locataires de ces dernières, puis engagement des chantiers (20 cités concernées entre décembre 95/janvier 96)...

- pour la 2ème tranche :

- * validation de la liste des cités
- * sélection des équipes de maîtres d'oeuvre et réalisation, par leurs soins, des études et visites-diagnostic,
- * définition des programmes de travaux sur chaque cité,
- * désignation d'une partie des entreprises chargées des travaux,
- * dépôt de dossiers de financement,...

Par ailleurs, *quatre dispositifs* importants ont été initiés :

- accompagnement social, avec mise en place d'équipes de Maîtrise d'Oeuvre Sociale (MOS)
- adaptations nécessaires aux personnes âgées
- insertion par l'économique, avec la création d'un GEIQ
- communication avec les locataires

De plus, un Guide de Déroulement de Chantier a été établi et fait l'objet d'une large diffusion (en deux versions adaptées aux destinataires, praticiens et/ou locataires).

▲ Parmi d'autres, un enseignement important tiré à ce jour de ce type d'intervention réside à l'évidence dans l'opportunité donnée par la réhabilitation de modifier les façons de faire des professionnels, d'avancer dans la pratique. Avec aussi une prise en compte forte du dialogue avec les locataires, condition essentielle de réussite, on s'aperçoit qu'il est indispensable que chacun se dise "il y a là une opportunité, un contexte où l'on peut satisfaire le besoin du locataire et avoir des exigences sur le respect des délais, la qualité, etc."

L'aspect social des opérations engagées dans le cadre de Confort 2000

L'état d'avancement actuel montre que l'exécution du programme comporte toujours simultanément plusieurs types d'interventions : des travaux en cours sur tranche 1, des travaux en négociation sur tranche 2, des travaux en programmation sur tranche 3. Une équipe "plui-services- à l'OPAC Sud suit l'exécution. Elle comprend des représentants de plusieurs Directions : patrimoine, action sociale, administratif, financier.

Il faut rappeler deux éléments dans le schéma-type d'une intervention sur un groupe. *A l'amont* :

- un diagnostic social (occupation sociale, etc) avec un programme minimum établi sur cette base, ouvert cependant sur des perspectives autres, en fonction des possibilités,
- un diagnostic commercial (examen de ce qui pourrait situer la cité à un autre niveau),
- un diagnostic technique (ce qu'il y a à faire en relation avec l'état des logements),

Ensuite, il s'agit d'*entrer dans le logement* et l'on se situe alors dans une relation avec le locataire particulièrement délicate ("propriétaire" de son logement). Il faut le mettre en confiance. C'est aussi l'occasion de rencontrer des situations de difficulté à prendre en compte et, si possible, à résoudre. Des dispositions ont été prévues.

Les personnes âgées :

A l'occasion des prestations de travaux, a été développée une démarche favorisant le maintien à domicile : étage adapté, diminution des risques (adaptation des sanitaires,...), identification des services existants ou à créer sur la cité en relation avec les besoins : avoir ainsi une double-réponse (en terme d'habitat et de vie sociale).

Actuellement quatre cités sont concernées par cette expérimentation (2 MF de travaux, avec l'aide de la Caisse Régionale d'Assurances Maladie (CRAM).

L'insertion par l'économique :

Avec son ampleur et ses chantiers successifs, le Programme Confort 2000 donne l'opportunité de développer des expériences de réelle qualification aux métiers de second oeuvre, voire de participer à la création d'emplois sur longue durée : c'est le but de la création, avec la Fédération du BTP, du Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification des Bouches du Rhône (GEIQ 13) depuis fin 1995. Sous la forme d'une association loi 1901, il permet à plusieurs entreprises adhérentes d'employer "en commun" des personnes à la recherche d'un emploi. Le GEIG est l'employeur et met le personnel à disposition des entreprises.

L'accompagnement des locataires :

Il relève au plan interne de la Direction de l'Action Sociale et de Insertion par l'Économie (DASIE). Mais il faut aussi régler des situations délicates (logements petits, encombrés, personnes handicapées, etc). Leur repérage engendre l'adjonction d'équipes de MOS pour limiter l'inquiétude des locataires et leur porter assistance. Il peut y avoir mise en place de garde-meubles ou de logements hôtels, ... Elles existent sur 7 cités de la première tranche, jugées les plus sensibles.

Questions-débat

❖ S'agissant des choix de travaux, le fait de retenir les sols et l'électricité et une partie de l'amélioration de confort en priorité a été longuement négocié avec les Fédérations de locataires. Pour les travaux d'amélioration complémentaires, on entre alors dans un second niveau de négociation avec les associations, où les choix se font en fonction des volontés exprimées et qui réserve donc des options possibles sur chaque site. Mais il est vrai que là aussi le principe est que l'accord collectif prime sur la revendication individuelle.

❖ En terme de relation avec les locataires, il s'avère que l'on apprend sans cesse : sur le degré de crédibilité à atteindre (malgré toute l'information, les locataires sont surpris qu'on vienne chez eux), l'adaptation de la communication à la capacité de compréhension, etc. Les refus d'accès au logement sont très rares et justifiés. L'enquête menée à l'aval montre que 95 % des locataires jugent les travaux réalisés comme nécessaires.

❖ S'agissant de l'aspect financier, on a vu qu'un accord pluriannuel avec la CDC allait intervenir sur les emprunts. Pour la Palulos, il ne saurait y avoir de crédits réservés Programme Confort 2000 ; le fait d'avoir déposé des dossiers est le fait générateur de la réponse de l'Etat et la préoccupation de l'OPAC est de respecter les engagements de dépôt en temps et en heure ; la DDE peut ainsi caler sa programmation.

❖ Une double interrogation est cependant soulevée : la Palulos est-elle destinée à financer la "mise aux normes" ? (il est vrai qu'en PACA, on se trouve dans un contexte où une certaine ouverture d'appréciation sur la nature des travaux éligibles à la Palulos est possible) ; par ailleurs, le lien est-il fait, dans l'organisation du Plan de patrimoine, avec la Politique de la ville ?

En réponse, il est précisé que les premières cités touchées par la mise en oeuvre du Programme Confort 2000 sont essentiellement en sites prioritaires. De plus, on ne se limite pas aux seules interventions de mise aux normes sur les sites en DSU. Enfin, l'occasion pour un maître d'ouvrage de valoriser son patrimoine est aussi celle d'être un acteur urbain et, qui plus est, de voir à moyen et long termes. La réhabilitation est également l'opportunité pour l'organisme de remettre à plat ses pratiques et ses relations avec les habitants mais aussi les partenaires. Il sait aussi que la Palulos disparaîtra, et qu'il faudra puiser dans ses propres ressources. Dans ce sens, il s'y prépare.

LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, L'ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS

Sont rapportés ici les **éléments de cadrage** donnés en séance.

* *Les ressources, quelles sont-elles, quel volume de collecte ?*

Taux de centralisation des fonds d'épargne à la CDC (en %)							
	Livret A	Livret B	Livret bleu	LEP	Codevi	Epargne logt	PEP financier
Réseau des Caisses d'épargne	100			85	50		
Caisse Nle d'épargne - La Poste	100	100		100	100	100	100
Réseau du Trésor Public					100		
Crédit mutuel			100	85	6,5		
Banques				85	6,5		

Nota :

- baisse du taux du Livret A depuis janvier 96 (3,5 %) - nota : le LEP est resté 4,75 %
- ressources du Livret Jeunes créé en 1996 non centralisées à la CDC (régime exceptionnel)

Collecte centralisée à la CDC (en MdF)		
	1994	1995
Livret A et B	10,2	16,5
LEP	4,1	4,8
sous-total	14,3	21,3
Epargne logement	8,5	8,4
Codevi	5,9	9,4
PEP CNE	0,4	0,6
Livret bleu	13	8,1
total général	42,1	47,8

Nota

- s'agissant de la collecte annuelle du Livret A, après une longue période de décollecte (excédent des retraits/dépôts sur Livret) plus ou moins forte, elle est redevenue positive en 94 et 95. Pour 1996, avec la baisse du taux intervenue, l'ampleur de la décollecte est importante (- 70 MdF à fin septembre). Cela n'est pas sans conséquence sur les volumes de prêts au logement si la situation devait perdurer.

* *Les versements de prêts en PACA, éclairage*

Il s'agit là des prévisions 1996 :

- Prêts locatifs aidés	1 500 MF
- Prêts Projets Urbains	160 MF
- Prêts Amélioration	110 MF
- Prêts expérimentaux	50 MF
- PLI	20 MF
Total	☛ 1840 MF

S'agissant des prêts Amélioration, on peut donner un aperçu de la situation des dernières années :

La baisse des versements est significative au plan national comme au niveau de la région PACA, mais avec une importance accrue pour cette dernière par rapport aux autres régions. Dans l'explication du phénomène, il y a sans doute un lien avec la politique menée en matière de subventions (les prêts étant eux-mêmes conditionnés par elles), mais probablement pas seulement ; la baisse du coût moyen de travaux/opération/logement, lui même nettement inférieur à la moyenne nationale, peut notamment entrer en ligne de compte.

** Les types de prêts en matière d'amélioration*

4 prêts "amélioration" mobilisables pour la réhabilitation :

(*) complément à prêt Palulos (si opération > 85 KF/logt) - opération non éligible Palulos - installations télé

Prêts spécifiques au Pacte de relance pour la ville :

** Opérations amélioration en PACA, plan de financement moyen*
Sur les opérations engagées en 1995/1996, on trouve :

L'INTERVENTION DU CONSEIL RÉGIONAL PACA

Données de cadrage général

Pour l'année 1996, le service Habitat du Conseil Général dispose d'un budget global de 200 MF :

☛ 120 MF de crédits spécifiquement consacrés à la Politique de la Ville

soit une partie de crédits affectés à la répartition des enveloppes négociées avec les Villes et l'Etat au titre des Contrats de Ville, des sorties de Plan et des conventions d'objectifs, et 60 MF consacrés aux actions dites "transversales" (actions d'accompagnement à caractère social, formation, éducation,...)

auxquels s'ajoutent par ailleurs 10 MF dédiés au Grand Projet Urbain de Marseille.

☛ 80 MF de crédits ventilés comme suit :

- 30 MF pour la réhabilitation du patrimoine HLM

- 30 MF pour la revitalisation des centres anciens

- 20 MF pour la politique de l'emploi en lien avec la Politique de la Ville et des actions en faveur du logement des jeunes, des plus démunis et des harkis.

Quatre orientations essentielles

Sur le volet du logement social, les orientations de la politique régionale s'articulent autour de quatre axes :

❖ Requalification-restructuration des quartiers, avec priorité donnée aux sites inscrits dans la Politique de la Ville. Cela recouvre non seulement l'intervention sur le patrimoine HLM, mais aussi le traitement des espaces extérieurs, la réflexion urbaine sur la transformation d'usage, voire la démolition, etc.

❖ Travaux d'amélioration de la sécurité dans les cités (tous sites)

❖ Intervention à caractère préventif sur de petites cités en voie de dégradation. A ce titre, sont développées des actions particulières (hors contrats de Ville ou de Plan) par le biais de contrats d'objectifs.

❖ Développement de la production de logements dans les centres anciens.

Le rappel de quelques préoccupations importantes

* L'un des objectifs des interventions de la Région vise la baisse du niveau des loyers suite aux travaux de réhabilitation. Or, cet objectif est difficile à vérifier. Aussi les élus régionaux souhaitent-ils que soit approché avec une grande attention l'impact potentiel de l'aide régionale sur le niveau de loyers. De fait, ce que vise la demande des élus, c'est de pouvoir agir là où il y a nécessité : là où l'intervention de la Région est significative, propre à faire avancer les choses.

* Les élus souhaitent par ailleurs lier l'aide que la Région est amenée à apporter aux organismes HLM à une connaissance des conditions d'entretien et de maintenance futures du parc réhabilité.

* De façon plus générale, en référence au thème de l'intervention des collectivités locales et de leurs rapports avec les organismes HLM, il est important d'insister sur la nécessaire approche territoriale, dans la mesure où les conditions sont réunies pour une meilleure action, notamment sur les sites Politique de la Ville. Ainsi, Etat, Région, Communes, ont des possibilités d'intervention lourde en matière d'aménagement d'espaces extérieurs. Ainsi, les équipes techniques, chefs de projet et équipes opérationnelles, présentes pour faire le lien entre la Ville et l'ensemble des intervenants sur la Politique de la Ville, peuvent être mobilisées, etc.

* En terme de réflexion de fond (en lien sur le débat aide à la pierre/aide à la personne), on ne saurait occulter, dans les perspectives de diminution de l'aide à la pierre du côté de l'Etat, l'inquiétude qui se dessine : au risque pour les collectivités locales de se voir de plus en plus contraintes d'intervenir massivement sur ce champ pour participer à la production de logements à loyers réduits.

LA LOGIQUE DE PROJET

Il s'agit du point de vue d'un chargé de mission Politique de la Ville à la DDE des Bouches-du-Rhône et d'un chef de projet Contrat de Ville-Pact Politique Urbaine à Salon. On trouvera ici quelques une des réflexions émises.

Une vision en DDE : ce à quoi elle est confrontée dans la logique opérationnelle

* Il s'agit pour elle du niveau "négociation du projet et travail sur son contenu" ; un contenu concret et local, mais sachant aussi que la DDE n'est pas présente sur le terrain au quotidien (une vision assortie de "recul", avec aussi des éléments de réalité "qui échappent").

* La définition d'un projet est gérée dans un contexte difficile ; l'équation de la réhabilitation aujourd'hui, c'est faire des travaux, avec un contexte de revenus des populations qui peut toucher non seulement à la précarité mais à la pauvreté, et souvent dans une situation de crise (vacance, dysfonctionnements sociaux sur les cités,...).

* Il se trouve aussi que la notion de réhabilitation représente "un moment de surchauffe" où tous les partenaires se mettent autour de la table, négocient pour élaborer des solutions pour restructurer, retrouver des logiques plus urbaines, etc. Un des travers de la réhabilitation est peut-être ce moment de surchauffe (le contraire de la logique de la "gestion dans le temps") dans le sens où il représente un moment très restreint dans le temps (par rapport au temps des habitants : dans la durée et la pratique quotidienne).

* Par ailleurs, on peut s'interroger sur la notion de "bilan" de la réhabilitation : ce peut-être pour les partenaires une "visibilité" (extérieure) du projet réalisé, mais on se rappelle qu'en 1990 déjà, un Atelier de la réhabilitation faisait référence au discours qu'y avaient tenu des habitants : "la réhabilitation c'est bien pour le quartier, mais ce n'est pas ce qu'on attendait". On est encore confronté en permanence dans la logique de projet à la question: réhabiliter pour quoi, et réhabiliter pour qui ?

On voit ce qui constitue la réelle problématique de la réhabilitation : si elle est centrée sur cet aspect de la visibilité pour l'extérieur et que l'on passe à côté des attentes des habitants, on génère pour eux un espoir de reconnaissance, en même temps que l'on ne se donne pas les moyens de capitaliser l'effort de mobilisation dans la durée. Or, ce que va impliquer la réhabilitation (moment de recomposition du lien entre logeur et logé) comme mobilisation de la part des habitants va bien au delà de l'aspect technique de l'action. On connaît les questions auxquelles on va se heurter lorsque leur parlant d'habitat et d'espaces extérieurs, ils vont aborder la gestion au quotidien, l'économie, la sécurité, la vie sociale... toutes questions auxquelles on devra répondre. Il faut retrouver la vision sur la réhabilitation, dont parlait Michel Anselme, comme un rapport social.

* Par ailleurs, il y a lieu de se demander comment visser dans le projet une logique de la concertation. Se demander qui plus est : existe-t-il une concertation sans une parole "décalée" (dont on accepte la différence et la capacité d'interpellation) de la part des habitants ? On a du mal à la laisser émerger parce qu'elle ne cadre pas avec les logiques des institutionnels. Peut-être également les outils existants pour répondre aux problèmes de habitants ne sont-ils pas adaptés.

* Enfin, on peut insister sur le fait qu'il n'existe pas de logique de projet reproductible partout. Ainsi, à Marseille, il existe des sites avec des identités extrêmement différentes, une extraordinaire diversité d'histoires et de situations. A cet égard, la logique d'écoute dans la gestation des projets en cours apparaît fondamentale. En référence à cette notion d'identité et d'histoire des sites, on peut regretter un discours sur la politique de la Ville trop uniformisant.

Une vision en commune : la logique de projet vue du terrain

* Un rappel : ce qui fonde la politique de la Ville, c'est placer l'habitant plutôt que l'objet au centre de la démarche, que l'objet soit le logement, l'espace extérieur, etc. Ce faisant, aller plus loin que cela : faire que les habitants le soient pleinement, à savoir parties prenantes, interpellateurs, participatifs aussi sur la production de projets.

Un autre objectif de cette politique réside dans la transformation des modes d'organisation et d'intervention : le constat est en effet celui de quartiers où les situations qui se sont dégradées malgré une intervention.

* A Salon, une démarche engagée dès 1990 a consisté pour la Ville à tenir un langage clair vis-à-vis de 3 organismes HLM : le refus de s'engager sur la réhabilitation classique de type patrimoniale, sauf à intégrer les travaux programmés dans un cadre d'intervention négocié et correspondant à la transformation nécessaire du quartier, objet d'un dysfonctionnement urbain important.

Deux ans de réflexion ont été nécessaires pour entendre les besoins des habitants et aboutir en 1992 à un protocole Ville-bailleurs bâti sur 9 thèmes essentiels : espaces extérieurs, gestion et maintenance (Ville et bailleurs), sécurité, vie sociale et associative, tissu économique et insertion, différenciation des bâtiments, signalétique urbaine, concertation,...

Quatre ans après, où en est-on ? un état d'avancement de la réhabilitation inégal selon les bailleurs, avec des engagements tenus à des rythmes et niveaux différents (approche plan de patrimoine pour l'un, territorialisée pour un autre et qui a aujourd'hui terminé ...), une vitesse d'intervention sur les espaces extérieurs très dépendante des finances locales. Sur les autres thèmes, l'action est difficile, faute d'avoir pu provoquer un mode d'organisation qui permette de tenir dans la durée. (pérennité de la notion d'interlocuteur missionné dans chaque organisme, et surtout de celle du repérage par chacun de sa compétence à l'intérieur du projet global et de la mise en synergie avec les différentes actions).

* Plus globalement, on rappellera aussi que l'intérêt d'une logique de projet est de parvenir à dépasser la notion de territoire pour placer véritablement l'habitant au centre du débat. A cet égard, le débat entre approches "territoriale" et "patrimoniale" peut paraître quelque peu erroné : car c'est l'habitant qui a surtout son importance; ceci à la fois sur des aspects territoriaux où vont se retrouver les logiques (économiques, sociales, culturelles,...) et au sein d'une logique patrimoniale (l'habitant a aussi besoin d'un logement en état)... Il faut trouver la synergie entre les deux approches.

* Par ailleurs, le cumul des financements n'est pas le moindre intérêt de la logique de projet dans le cadre de la politique de la Ville. Il permet de "sortir" des opérations beaucoup plus fortes. Si l'on n'est pas dans cette logique de projet commun, négocié, les financements ne "s'appuient pas" les uns sur les autres.



