

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire UHC/IUH/7 n° 99-29 du 15 avril 1999 relative à la programmation 1999 des crédits d'études et de suivi-animation en matière d'habitat financés sur l'article 65.48/50

NOR : EQUU9910066C

Mots clés : habitat, crédit, programmation, étude.

Publication : *Bulletin officiel*.

*Le secrétaire d'Etat au logement à Madame et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'équipement) ;
Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement).*

La présente circulaire a pour objet de préciser les principales orientations en matière de subvention d'études et de suivi-animation dans le domaine de l'habitat en 1999 (65.48/50 : études et suivi-animation d'OPAH, PLH, et MOUS essentiellement).

Les principes de programmation des crédits de titre V du chapitre 57.30/40 (études locales dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat en 1999) et les crédits de titre IX du chapitre 91.13 (prestation des CETE dans les domaines de l'aménagement, l'urbanisme et de l'habitat) ont fait l'objet de la circulaire n° 98-115 du 17 décembre 1998.

1. Orientations 1999

Votre programmation doit s'inscrire dans un cadre global pluriannuel visant à l'élaboration et à la conduite par les collectivités locales de politiques de l'habitat adaptées aux enjeux locaux.

Ces crédits viseront, dans leur phase amont (phase d'étude) à produire une connaissance et une compréhension des fonctionnements des territoires d'intervention pressentis (dans des quartiers d'habitat social ou privé tant en milieu urbain que rural), dans leur composante urbaine et sociale afin de permettre à la collectivité d'engager des stratégies d'intervention adaptées à ces territoires (réhabilitation du parc privé dans le cadre d'OPAH, production et localisation de logements sociaux et très sociaux...) via la mise en œuvre de politiques opérationnelles.

Ces crédits viseront, dans leur phase aval (phase de suivi et d'animation) à la mise en œuvre de ces politiques opérationnelles (animation d'OPAH, MOUS...).

Il convient de rappeler que le financement des études engagées en tant que de besoin par un service de l'Etat pour lui permettre de se forger sa propre opinion sur les fonctionnements des territoires, de mesurer l'impact des politiques conduites, de faire émerger les enjeux et objectifs de l'Etat sur ces territoires, sera imputé sur le chapitre 57.30/40 (Etudes locales).

Pour 1999, vous devez vous mobiliser sur les thèmes prioritaires suivants :

1.1. L'aide à la définition et à la conduite des politiques de l'habitat

Les études conduites par les collectivités locales permettant de mieux appréhender le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et qui constituent le préalable indispensable à la conduite des politiques opérationnelles en matière d'habitat, demeurent la priorité principale.

Ces études doivent concourir à améliorer la connaissance de ces marchés à une échelle territoriale pertinente, dans ses composantes logement public et privé, ses composantes urbaines et sociales : inadéquation de l'offre à la demande, phénomènes de valorisation/dévalorisation des quartiers et des parcs immobiliers, concurrence entre parcs privés et public, « suroccupation » des logements, copropriétés dégradées, vacance dans le parc HLM, centre-bourgs en déshérence...

Elles pourront en particulier, permettre d'apprécier les implications éventuelles des opérations de démolitions et/ou de démolitions-reconstructions sur le fonctionnement du marché local de l'habitat et sur les capacités de réponse aux besoins d'accès au logement des différentes catégories de populations concernées.

Ces études doivent permettre de dégager des priorités en matière d'habitat et ainsi d'engager des politiques opérationnelles par l'utilisation coordonnée de différentes procédures et « outils » (réhabilitation du parc privé dans le cadre d'OPAH, production de logements sociaux, traitement de l'insalubrité, encouragement à l'accession...) en apportant des réponses adaptées aux besoins des différents segments du marché.

Elles pourront prendre la forme d'aide à l'élaboration de PLH ou de démarches de type diagnostic habitat (mieux adapté à certaines échelles de territoires) ou d'analyses préalables à la mise en œuvre de contrats territoriaux, mais il pourra également s'agir d'études préalables de définition de stratégies visant à une requalification urbaine ou d'études préopératoires d'OPAH.

1.2. Le bilan des PDALPD

La loi du 31 mai 1990 a institué dans chaque département un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). La loi relative à la lutte contre les exclusions en fixe désormais sa durée à 3 ans.

Vous veillerez à ce titre à l'élaboration des bilans et des évaluations des plans actuels et à l'établissement de ces nouveaux plans ; vous pourrez participer au financement des études nécessaires dans le cadre de votre dotation issue du chapitre 65.48/50.

Lorsque l'élaboration de ces derniers nécessitera une approche territoriale préalable, qualitative et quantitative des besoins des personnes ayant des difficultés financières et/ou d'insertion sociales, elle sera alors financée sur le chapitre 57.30/40.

2. Orientations particulières

2.1. Les OPAH

La procédure OPAH constitue l'outil privilégié d'intervention en quartiers existants.

Compte tenu néanmoins des résultats trop souvent observés sur l'utilisation de cette procédure (appauvrissement de la réflexion globale d'aménagement urbain réduite à la seule mise en œuvre de financements ANAH et PAH, qui ne permettent pas de répondre aux situations les plus délicates) et des possibilités offertes également en secteur diffus (aides de l'ANAH, PAH, statut du bailleur privé), il convient de faire preuve d'une particulière attention dans son utilisation et d'y recourir prioritairement sur des territoires et des thèmes ciblés tant en milieu urbain que rural pour amorcer une dynamique de réhabilitation privée.

Il s'agira par conséquent de donner la priorité aux OPAH qui s'intègrent dans un cadre plus large (PLH, projet urbain global traitant notamment des espaces publics, des circulations, du stationnement, de l'accueil des activités économiques...) et qui permettent de traiter les immeubles ou les îlots bâtis qui, souvent, n'ont pu trouver des solutions au cours des opérations précédentes (les « délaissés » d'OPAH) :

- les immeubles très dégradés, insalubres occupés ou vacants ;
- les copropriétés anciennes dégradées ;
- les locaux vacants au-dessus des commerces ;
- les immeubles ou tissus urbains qui présentent des qualités architecturales ou urbaines à conserver ou à mettre en valeur...

Il s'agira enfin de veiller à ce que les objectifs de la convention d'OPAH visent à la « production » d'un nombre significatif de logements conventionnés.

Vous prévoyez pour cela en concertation avec les collectivités locales, le financement d'études préopérationnelles d'OPAH approfondies qui permettront l'élaboration des stratégies de revalorisation (projet urbain de reconquête qui s'appuie sur la connaissance des difficultés et des potentialités de mutation des sites concernés tant au regard du marché du logement que de leur environnement social urbain et économique) ; les démarches préalables de type PLH, diagnostic habitat ou les études d'opportunité précédemment évoquées si elles ne sont déjà réalisées, pourront de ce point de vue être encouragées.

Afin de mettre en œuvre le projet urbain qui aura été défini, et compléter si besoin est, « l'outil » d'intervention que doit constituer l'OPAH (dispositif d'intervention coordonné portant tant sur l'incitation à la réhabilitation du parc privé qu'à la réalisation d'opérations locative sociale (PLA), à l'intervention sur les espaces publics), il vous appartiendra d'apprécier en partenariat avec les collectivités territoriales concernées, s'il y a lieu de mettre en œuvre, de façon conjointe et complémentaire, d'autres procédures tels que les dispositifs de lutte contre l'insalubrité (sorties d'insalubrité, RHI) ou les dispositifs visant à la restauration immobilière des bâtis dégradés (PRI notamment).

Vous apporterez les capacités d'expertise de vos services pour conseiller les collectivités locales sur l'opportunité de lancer de telles opérations, et dans l'affirmative sur la définition des objectifs et le pilotage partenarial des OPAH durant toutes les phases de la démarche, des études préopérationnelles au bilan des OPAH.

La préparation du volet territorial du contrat de plan pourra être l'occasion d'inscrire les réflexions préalables à certaines OPAH dans la perspective des contrats d'agglomération, de ville et de pays.

Comme vous le savez depuis les enseignements tirés de l'évaluation nationale des OPAH, un document « Du bon usage du code des marchés publics pour la commande des prestations dans le cadre des OPAH » rappelant les modalités de passation des contrats d'étude et d'animation des OPAH vous a été adressé en 1998.

Ce document sera suivi ultérieurement d'un document en cours de préparation, consacré au montage matériel d'un dossier de consultation relatif à la mise en œuvre des OPAH (pièces constitutives du marché, cahier des charges des études et animation d'OPAH).

2.2. L'intervention en copropriétés dégradées

Les copropriétés en difficulté pourront constituer l'un des thèmes prioritaires de votre programmation avec, en particulier, la participation à l'élaboration de diagnostics sociaux, financiers, comptables, techniques, urbains portant sur des copropriétés en difficulté.

La circulaire du 7 juillet 1994 relative aux opérations programmées visant à la requalification des ensembles immobiliers en copropriété rencontrant de graves difficultés (dites OPAH copropriété), organise l'instauration d'une procédure

opérationnelle spécifique qui vise à la requalification des ensembles immobiliers en copropriétés rencontrant de graves difficultés sur les plans technique, social et financier.

Cette procédure est destinée à élaborer et à mettre en œuvre un programme d'interventions coordonnées (financement des travaux via l'ANAH et la PAH, mesures d'accompagnement) initié par la collectivité locale et impliquant l'ensemble des partenaires (Etat, ANAH, syndic de la copropriété et copropriétaires). La complexité des situations rencontrées nécessite un diagnostic préalable approfondi qui permettra de déterminer les solutions les plus adaptées à la résorption durable des difficultés en tenant compte de la capacité d'action des copropriétaires et de la copropriété.

Le plan de sauvegarde institué par la loi du 14 novembre 1996 (dont les modalités d'élaboration ont été précisées par le décret du 11 février 1997) permet d'apporter une réponse opérationnelle aux copropriétés confrontées à des dysfonctionnements techniques, sociaux et ainsi, d'intervenir en amont de mesures éventuelles plus coercitives.

Les mesures ne reposent pas seulement, comme dans le cadre d'OPAH copropriété, sur un programme de travaux et des mesures d'accompagnement. Tout en restant de nature incitative, elles permettent au préfet en tant que de besoin, de proposer des mesures de restructuration juridique et d'adaptation du statut de biens et équipement collectif à usage public.

Le plan de sauvegarde doit être mis en œuvre sous l'égide d'un coordonnateur.

Je vous rappelle que celui-ci pourra être choisi parmi les services de l'Etat ou d'une collectivité territoriale ou être un prestataire extérieur. Dans ce dernier cas, sa rémunération sera imputée sur le chapitre 65-48/50. Sa mission portera sur la durée du plan de sauvegarde (deux ans) et sera subventionnée au taux maximal de 50 % dans la limite de 40 000 F par an.

Pour appuyer l'action des acteurs locaux qui souhaitent s'inscrire dans cette nouvelle démarche, un document pédagogique en deux parties a été réalisé. La première partie sur le contenu de la démarche vous est parvenue. La seconde partie, qui présentera différentes actions qui peuvent être menées dans un plan de sauvegarde, est actuellement en cours d'élaboration.

2.3. Les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS)

Le financement des MOUS est imputé sur le chapitre 65-48/50. Vous recevrez donc, en 1999, notification d'une enveloppe globale incluant les MOUS, sauf en Ile-de-France, où les MOUS sont financées sur le chapitre 1 du FARIF.

Vous vous reporterez à la circulaire n° 95-63 du 2 août 1995 relative aux maîtrises d'œuvre urbaines et sociales pour l'accès au logement des personnes défavorisées qui rappelle les modalités de financement des MOUS.

Les situations les plus difficiles peuvent ainsi, dans le cadre du PDALPD, bénéficier de la mise en œuvre d'une MOUS qui pourra permettre la mobilisation de toutes les solutions en termes de production de logements et d'accompagnement social.

Pour la mise en œuvre du programme de PLA insertion, réservé à des familles cumulant difficultés économiques et sociales, vous pourrez ainsi, si nécessaire, utiliser le financement MOUS pour l'identification préalable des ménages, en lien avec les dispositifs du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.

Enfin, je vous rappelle que l'article 123 de la loi relative à la lutte contre les exclusions et ses décrets d'application, actuellement en préparation, organisent la mise en œuvre de mesures d'urgence contre le saturnisme en permettant d'imposer aux propriétaires la réalisation de travaux palliatifs. Le dispositif fera l'objet d'une circulaire explicative.

Il paraît néanmoins utile de préciser d'ores et déjà que si, au-delà des mesures palliatives qui seront mises en œuvre, un relogement définitif des familles résidentes s'avérait nécessaire à cette occasion, une participation au financement des actions destinées au relogement de ces familles pourrait être mis en œuvre via l'engagement d'une MOUS relogement.

3. Modalités de mise en œuvre de programmation des crédits d'études

Le recensement des besoins 1999 des crédits d'études du 65-48/50 (note du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction à MM. les directeurs régionaux de l'équipement en date du 4 janvier 1999) a permis la répartition des crédits budgétaires entre les différentes régions.

L'appréciation des besoins en matière d'études ainsi que la programmation des crédits correspondants doivent être établies à l'issue d'une concertation DRE-DDE à laquelle seront associés le délégué de l'ANAH (pour les OPAH et PST) ainsi que le chargé de mission territorial de la DGUHC.

Vous pourrez me rendre compte, sous le timbre DUH/IUH2, de la mise en œuvre de ces instructions ainsi que de vos suggestions pour en améliorer l'efficacité et des difficultés que vous pourriez éventuellement rencontrer.

Pour le secrétaire d'Etat au logement :
*Le directeur, adjoint au directeur
général
de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction,
P. Schwach*