

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

**Circulaire UHC/IUH/11 n° 2000-39 du 25 mai 2000 relative à la programmation 2000 des crédits d'études et de suivi-animation en matière d'habitat financés sur l'article 65.48/50**

NOR : EQUU0010083C

*Mots clés* : habitat, crédit, programmation, étude.

*Publication* : au *Bulletin officiel*.

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

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 pour l'année 2000. L'ensemble des orientations définies en 1999 restant d'actualité, la présente circulaire pour l'essentiel en confirme la portée et en précise certains aspects.

Je rappelle en préalable que 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.

Les études viseront, dans leur phase amont (phase d'élaboration des politiques opérationnelles), 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, à l'échelle communale ou intercommunale), dans leur composante urbaine et sociale afin de permettre aux collectivités de construire sur ces territoires des stratégies d'intervention. Celles-ci doivent conduire à la définition de politiques opérationnelles adaptées en phase avec la mise en œuvre des orientations définies au niveau national et notamment des actions de renouvellement urbain (réhabilitation du parc privé, interventions portant sur le parc public, réponses aux besoins en logements des personnes défavorisées, etc.).

Ces études viseront, dans leur phase aval (phase de suivi et d'animation), à la mise en œuvre de ces politiques opérationnelles (avec notamment les animations d'OPAH, les PST, les MOUS...).

Il convient de rappeler que le financement des études engagées en tant que de besoin par les services de l'Etat pour leur permettre de se forger leur 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 mêmes territoires, continue d'être imputé sur le chapitre 57.30/40 (études locales).

Dans ce cadre, vous devez, pour 2000, vous mobiliser sur les thèmes prioritaires suivants :

**1. L'aide à la définition et à la conduite des politiques urbaines et de l'habitat**

1.1. Les études conduites par les collectivités locales permettant de mieux appréhender le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et de recenser les besoins en matière de logements demeurent la priorité principale car elles constituent le préalable indispensable à la conduite des politiques opérationnelles en matière d'habitat. En concourant à améliorer la connaissance de ces marchés à une échelle territoriale pertinente et sous différents angles (urbains, économiques, sociaux et patrimoniaux), elles doivent permettre en effet de dégager des priorités et des stratégies en matière d'habitat et ainsi d'engager des politiques opérationnelles faisant appel à l'utilisation coordonnée de différents « outils » qui apportent des réponses adaptées aux besoins des différents segments du marché et des populations.

Elles pourront concourir à la définition ou la mise en œuvre de PLH, de démarches de type diagnostic habitat, d'analyses préalables à la mise en œuvre des contrats territoriaux.

1.2. Parallèlement, la nécessité d'impulser et d'organiser l'évolution des tissus urbains existants est désormais au premier plan des politiques publiques sous le terme générique de renouvellement urbain.

Les diagnostics et les études préalables qui viseront à l'analyse des dysfonctionnements sociaux et urbains et à la définition de stratégies d'intervention visant à une requalification urbaine à travers des interventions lourdes de recomposition urbaine pourront être financés sur le présent chapitre budgétaire.

Ces études préalables pourront concerner des sites à requalifier faisant par exemple l'objet d'importantes opérations de démolition du parc social, ou d'opérations de reconquête de quartiers anciens très dégradés ou de secteurs comprenant des copropriétés en difficulté.

Elles pourront permettre de déterminer les outils opérationnels à mobiliser, d'esquisser leurs prémodalités de mise en œuvre.

## 2. Le logement des personnes défavorisées

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) constitue l'instrument privilégié pour définir les besoins et coordonner les moyens financiers et juridiques permettant la production d'une offre de logements adaptée aux besoins des personnes les plus touchées par la précarité économique et sociale (populations sans logement, ou menacées d'expulsion sans relogement, logeant dans des taudis ou des logements insalubres, hébergées ou logées temporairement, en situation de cumul de difficultés, etc.) et pour développer des actions plus spécifiques en réponse à des problèmes identifiés d'exclusion du logement.

L'articulation entre le volet technique (production d'une offre de logements) et le volet social (accompagnement des populations) nécessite la mobilisation d'outils juridiques et financiers : FSL, financements du parc public et privé, MOUS...

### 2.1. La connaissance des besoins des personnes défavorisées

La connaissance des situations d'exclusion liées au logement, l'évaluation des besoins en logement des personnes et familles défavorisées conditionnent la mise en œuvre des politiques opérationnelles conduites dans le cadre du PDALPD et orientent la préparation des futurs plans départementaux (article 5 du décret du 22 octobre 1999).

La mobilisation des crédits de subvention vous permettra, en liaison avec les partenaires associés à la mise en œuvre du plan départemental, de conduire ces réflexions préalables en complément d'éventuelles études spécifiques à l'Etat financées sur le chapitre 57.30/40.

### 2.2. L'évaluation/bilan et l'élaboration des PDALPD

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions fixe la durée des PDALPD à trois ans.

Le décret du 22 octobre 1999 pris en application de la loi fournit un cadre précis d'élaboration, de pilotage, de fonctionnement et d'évaluation ou de bilan du PDALPD (article 6 et suivants du décret). Une circulaire en préparation vous apportera toutes les informations complémentaires nécessaires.

Les dispositions de la loi et du décret précités portent en particulier sur l'évaluation et le bilan des plans départementaux.

Le bilan du plan départemental, qui est annuel, analyse les résultats obtenus au regard des objectifs, alors que l'évaluation, qui est triennale, consiste en une estimation des effets du plan sur l'évolution du nombre et de la situation des personnes défavorisées.

Vous veillerez à la mobilisation du présent chapitre budgétaire pour financer les évaluations et les bilans des actuels plans départementaux en prévision de l'élaboration des nouveaux plans départementaux, dans la mesure où ils doivent fonder le diagnostic partagé par l'Etat et le département (coresponsables du PDALPD) et les autres partenaires du plan départemental.

L'emploi de ces crédits pourra être complété en tant que de besoin par des études spécifiques financées sur le chapitre 57.30/40 (diagnostic des services de l'Etat auquel les partenaires concernés du PDALPD seront associés dans la mesure du possible au travers du comité de pilotage de l'étude).

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

Vous vous reporterez à la circulaire n° 95.63 du 2 août 1995 relative aux MOUS pour l'accès au logement des personnes défavorisées qui rappelle leurs modalités de financement.

Le taux de financement est fixé à 50 % maximum de la dépense HT non plafonnée.

Les MOUS ont pour finalité de permettre l'accès des ménages défavorisés à un logement adapté à leurs besoins, tout en intégrant l'accès à ce logement dans un processus global d'insertion. Moyen d'intervention nécessaire à la réalisation des objectifs et des actions des PDALPD, elles en constituent un des outils opérationnels.

Les MOUS permettent ainsi la mobilisation de toutes les solutions en termes de production de logements en direction des ménages les plus défavorisés. Elles ont pour finalité de créer une nouvelle offre de logements (avec notamment l'aide au montage de logements tant dans le parc public avec l'utilisation des PLA I que dans le parc privé avec les financements de l'ANAH au titre des PST, des OPAH) ou de faciliter la recherche de logements dans le parc existant.

La démarche MOUS peut être d'autre part utilisée dans les actions de lutte contre l'insalubrité remédiable. Elle doit faciliter la recherche d'un logement provisoire durant la phase de travaux en vue d'un maintien dans les lieux des populations après réalisation des réparations prescrites.

Les MOUS permettent d'engager des actions d'accompagnement social qui consistent notamment à faire émerger les besoins des ménages, à construire avec eux un projet et à les aider à l'accomplir dans le cadre d'un processus global d'insertion.

Elles peuvent également asseoir des fonctions plus structurantes du PDALPD liées à la mise en relation des besoins et la production d'une offre de logements, réalisées par des opérateurs associatifs partenaires du plan départemental (définition des missions d'un bureau d'accès au logement, d'une agence immobilière à vocation sociales (AIVS), d'un atelier de recherche de logement...).

Au-delà de ces éléments, j'attire tout particulièrement votre attention sur les points suivants :

– les articles 114 et suivants de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions contiennent des dispositions importantes, précisées par la circulaire du 9 février 1999, visant à renforcer le traitement social et préventif des expulsions

locatives, pour aboutir à une diminution effective de leur nombre. Dans ce dispositif, la recherche de solutions de logement pour les personnes en situation d'expulsion locative, l'accompagnement social de ces personnes et familles pourront être réalisés par des missions de MOUS, en relation avec les interventions du fonds de solidarité qui finance également l'accompagnement social lié au logement ;

– le CIV du 14 décembre 1999 a décidé d'ouvrir le bénéfice des MOUS pour le relogement des personnes défavorisées logées dans un parc social concerné par une opération de démolition.

Les demandes de financement de MOUS porteront sur un projet de relogement lié à une opération de démolition dont vous aurez validé le principe et qui répondront aux conditions de la circulaire 96.98 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements sociaux, au changement d'usage et aux PLA C/D (désormais PLUS-C/D).

L'organisme propriétaire bailleur social est le maître d'ouvrage de la MOUS. Il doit participer obligatoirement à son financement. Une participation complémentaire peut être sollicitée auprès de la (ou des) collectivité(s) territoriale(s).

La MOUS ne constitue en aucun cas une démarche classique de relogement dont les coûts sont supportés par les organismes HLM et qui ne peuvent faire l'objet de subvention (la circulaire du 2 août 1995 susvisée précise que les ménages logés dans le parc HLM sont en principe exclus du dispositif des MOUS).

Cette MOUS doit permettre de lever les obstacles susceptibles de bloquer un processus de relogement des personnes défavorisées, suite à la décision de démolir. Elle doit concerner les situations sociales les plus difficiles ou les plus complexes à traiter afin d'accélérer la procédure de relogement dans les meilleures conditions, à travers la mobilisation de toutes les solutions envisageables en termes de production de logement et d'accompagnement social. Elle doit permettre de s'assurer de la pérennité des relogements proposés et éviter de déplacer les problèmes en transférant ces familles en les concentrant dans d'autres groupes sociaux.

Les ménages doivent bien, sûr être nominativement identifiés et l'action de relogement mise en place doit aboutir à une adéquation ménage/logement, tenant compte des ressources et des souhaits des ménages après concertation dans le cadre d'un accompagnement social adapté.

Les coûts liés aux déménagements ne peuvent être pris en compte dans l'assiette de la subvention.

La MOUS peut comprendre une phase de prospective, de repérage des opportunités foncières et immobilières pour programmer, si cela est nécessaire des opérations de reconstruction bien situées, tenant compte des questions liées à la scolarité et aux réseaux de solidarité entre les habitants.

### **3. Le renouvellement des quartiers d'habitat existants**

#### **3.1. Les OPAH et les études stratégiques en quartiers existants**

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

Il s'agit conformément aux directives données en 1999, de continuer à donner la priorité aux OPAH qui s'intègrent dans un cadre plus large de reconquête urbaine et sociale permettant de traiter les immeubles ou les îlots bâtis qui, souvent, n'ont pu trouver des solutions au cours des opérations précédentes en raison de leur état, les « délaissés d'OPAH » : immeubles très dégradés voire insalubres, immeubles présents dans un parcellaire contraignant et inadapté, logements vacants, immeubles présentant des risques pour la santé, copropriétés anciennes dégradées...

Dans ce cadre, il convient de recourir prioritairement aux OPAH sur des territoires et des thèmes ciblés tant en milieu urbain que rural pour y amorcer si nécessaire une dynamique de réhabilitation privée et veiller à la « production » d'une offre de logements répondant aux besoins des populations les plus modestes à travers la réalisation de logements conventionnés ou intermédiaires en secteur plus tendu.

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

Vous prévoyez pour cela en concertation avec les collectivités locales, le financement d'études préopérationnelles d'OPAH approfondies portant 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, qui permettront l'élaboration de ces stratégies de revalorisation : projet urbain de reconquête abondant, au-delà des questions immobilières, l'intervention sur les espaces publics, les équipements collectifs, le développement d'activités économiques.

Afin de mettre en œuvre le projet urbain qui aura été défini, et donner une pleine dimension à la démarche d'incitation à la réhabilitation que constitue l'OPAH, il vous appartiendra d'apprécier en partenariat avec les collectivités territoriales concernées, s'il y a lieu de mettre en œuvre de façon parallèle et complémentaire, d'autres procédures opérationnelles.

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), les dispositifs visant à la restauration des bâtiments dégradés présentant un intérêt patrimonial, les dispositifs facilitant la recherche d'investisseurs privés (périmètres de restauration immobilière) pourront être mis en œuvre.

Pour cela et afin d'apprécier l'opportunité d'engager ces démarches opérationnelles parallèles, des études préalables de définition stratégique visant à une requalification urbaine pourront être prises en compte dans le cadre de la présente circulaire.

Le guide « intervenir en quartiers anciens » réalisé par la DGUHC, la DAPA et l'ANAH qui vous a été adressé en début d'année vous apportera toutes les précisions quant aux modalités de mise en œuvre de ces différents dispositifs.

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 du suivi des OPAH et autres études préalables.

Pour appuyer votre action auprès des collectivités locales, une première note « Du bon usage du code des marchés publics pour la commande des prestations dans le cadre des OPAH » faisant le point sur les modalités de passation des OPAH vous a été adressée en 1998. Un deuxième document qui vous permettra de disposer d'un outil technique et concret pour l'application des marchés, en cours d'élaboration, sera 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).

### 3.2. L'intervention sur les copropriétés en difficulté

L'identification et l'intervention sur les copropriétés en difficulté constituent un thème prioritaire de votre programmation. La revalorisation de ces ensembles immobiliers répond à des enjeux essentiels de requalification urbaine et de maintien d'une diversité des statuts et des modes d'occupation des logements.

Le gouvernement a donc décidé de renforcer son action afin de traiter les problèmes auxquels sont confrontés les copropriétés en difficulté. D'ores et déjà, le CIV du 14 décembre 1999 a arrêté des dispositions financières applicables dans le cadre d'un plan de sauvegarde (création d'une PAH « parties communes », ouverture du PLUS-C/D au relogement des habitants de copropriétés en difficulté, mobilisation des prêts de la C/DC (PPU, PRU).

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit d'instaurer le plan de sauvegarde comme cadre privilégié de l'intervention sur les copropriétés confrontées à de multiples difficultés. Pour se faire, sa durée serait portée de deux à cinq ans, et son usage rendu possible quel que soit le territoire concerné (suppression de l'obligation à se référer à l'existence d'une ZUS ou d'une OPAH copropriété). De plus, l'ouverture du FSL aux copropriétaires occupants en difficulté d'un plan de sauvegarde serait rendu obligatoire au titre des charges.

Une prochaine circulaire vous apportera des précisions sur le rôle respectif du plan de sauvegarde et de l'OPAH copropriété et plus particulièrement sur l'instauration et le financement des équipes d'animation de ces dispositifs.

La complexité et l'hétérogénéité des situations rencontrées en matière de copropriétés en difficulté nécessitent dès à présent une phase préalable de repérage et de diagnostic en fonction des objectifs et des enjeux, indispensable au choix d'une intervention opérationnelle adaptée.

#### Les études préalables

Vous vous appuyerez sur les études et les diagnostics déjà existants (diagnostic d'agglomération, PLH, diagnostic spécifique sur les copropriétés déjà réalisé par les collectivités locales, les opérateurs privés...) et en tant que de besoin, vous suscitez la réalisation d'études et de diagnostic complémentaires. Il s'agit dans ce cadre de repérer les ensembles immobiliers en copropriété en difficulté, d'identifier les principaux enjeux et acteurs à mobiliser.

La diversité des situations nécessite, en effet, des études thématiques plus ou moins approfondies. Il s'agit de cerner le degré de difficulté de la copropriété selon différents aspects : situation au regard du marché du logement, solvabilisation des copropriétaires, gestion et fonctionnement de la copropriété, environnement urbain et bâti.

#### Les études pré-opérationnelles et animation

L'analyse du degré de difficultés rencontrées sur chacun des champs et leurs interactions permet de déterminer les stratégies d'interventions et notamment de choisir le cadre de l'intervention de la puissance publique, de mobiliser les outils financiers adéquats.

– l'OPAH copropriété, instituée par la circulaire du 7 juillet 1994, s'inscrit dans une logique d'intervention sur des copropriétés qui connaissent des difficultés pour la réalisation des travaux sur le plan technique et financier, dont la réversibilité est possible avec ce levier opérationnel. Le financement de l'équipe de suivi – animation de l'opération est imputé sur le présent chapitre et peut atteindre 35 % du coût total, dans la limite de 200 000 F/an. Les études que vous engagerez doivent permettre l'élaboration d'un programme d'action qui tienne compte des capacités d'action des copropriétaires ;

– le plan de sauvegarde des copropriétés, institué par la loi du 14 novembre 1996 (dont les modalités d'élaboration ont été précisées par le décret du 11 février 1997) permet actuellement d'organiser dans les zones urbaines sensibles ou dans certaines OPAH un cadre d'intervention dans des copropriétés confrontées tant à des dysfonctionnements financiers, sociaux, urbains et techniques qu'à des difficultés juridiques et/ou de fonctionnement de la copropriété. Tout en restant de nature incitative, il peut proposer en tant que de besoin des mesures de nature coercitive (administration provisoire, restructuration juridique, scission, et adaptation des statuts juridiques des biens et équipements collectifs à leur usage).

La mise en œuvre effective du plan de sauvegarde repose essentiellement sur la qualité et la pertinence des diagnostics ciblés qui auront été réalisés, notamment en termes d'organisation juridique, de gestion. Pour cela, l'organisation de l'ensemble des acteurs concernés dans un dispositif de travail *ad hoc* est essentiel.

Le plan de sauvegarde est aujourd'hui mis en œuvre sous l'égide du préfet. Le coordonnateur qui est garant de la mise en œuvre effective des actions prévues, peut 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 présent chapitre. Sa mission s'effectuera sur la durée du plan de sauvegarde 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 (dont le volume 2 relatif aux différentes actions qui peuvent être menées) vous a été envoyé.

Les subventions s'imputent sur le chapitre 65.48 /50 hormis en région Ile-de-France, où mis à part la mise en œuvre des

OPAH (étude préopérationnelle et suivi-animation), l'ensemble des thèmes développés dans la présente circulaire seront financés sur le chapitre 65.48/ 20 conformément aux éléments contenus dans la circulaire n° 2000.6 du 31 janvier 2000 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat.

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 2000) et les crédits de titre IX du chapitre 91.29 article 30 (prestation des CETE dans les domaines de l'aménagement, l'urbanisme et de l'habitat) font l'objet de la circulaire n° 2000.2 du 12 janvier 2000.

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 général de l'urbanisme,  
de l'habitat et de la construction,*  
P.-R. Lemas