

*Requalifier les quartiers anciens
tendus
Stratégies et modes opératoires*

16 juin 2017



SOMMAIRE

RECONQUÊTE DES CENTRES ANCIENS : QUELS ENJEUX ?//

EXPOSÉ CONJOINT ANAH/ANRU / p.4

1

2 DE NÉCESSAIRES DIAGNOSTICS
SECTORIELS ET TRANSVERVAUX//

INTERVENTION DE L'EPARECA / p.6

LOGEMENTS : QUOI PROGRAMMER POUR QUI ?//

EXPOSÉ D'ESPACITÉ / p.8

PRATIQUE DE NÎMES MÉTROPOLE / p.11

3

4 UN PATRIMOINE BÂTI À VIVRE :
COMMENT LE FAIRE ÉVOLUER ?//

TÉMOIGNAGE UDAP 35 / TERRITOIRES PUBLICS / p.14

EXPÉRIMENTATION SDIS 64 À BAYONNE / p.16

QUELLE OFFRE D'HABITAT PROPOSER,
QUELLE QUALITÉ D'HABITER ?//

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA SPLA LA FABRIQUE DES QUARTIERS ? / p.20

5

RECONQUÊTE DES CENTRES ANCIENS, QUELS ENJEUX ?// ANAH/ANRU



◀ Cveta KIROVA
Chargée de mission
au service des études, de la
prospective et de l'évaluation (SEPE)
à l'Anah.

OUVERTURE DES TRAVAUX

Pour introduire l'atelier, Cveta KIROVA de l'Anah et Nicolas CLÉMENT de l'ANRU reviennent sur l'intérêt de réaliser des diagnostics globaux ainsi que les principaux enseignements que l'on peut en tirer. Ces diagnostics sont nécessaires en ce qu'ils visent à définir la stratégie d'intervention sur les quartiers anciens dégradés et en asseoir la faisabilité.

Plus de 80 projets de renouvellement des quartiers anciens soutenus conjointement par l'Anah et l'ANRU

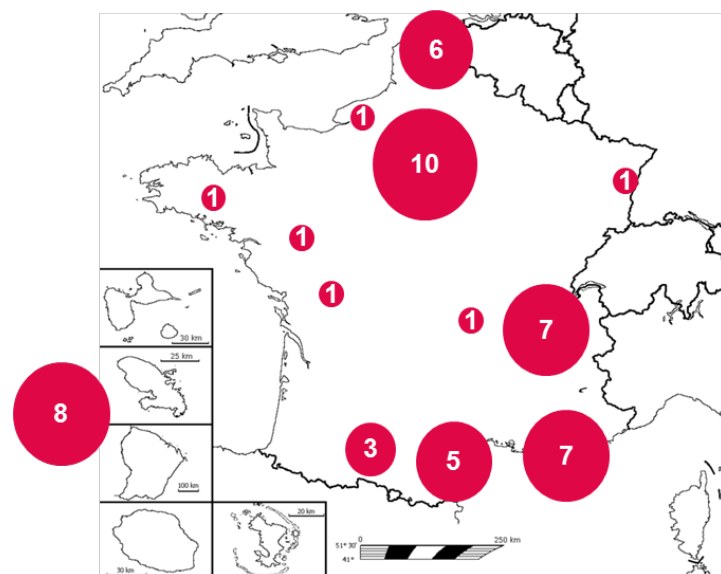
L'Anah et l'ANRU interviennent de manière conjointe sur plus de 80 projets de renouvellement des quartiers anciens dont 25 sont inscrits au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) - programme copiloté par le Ministère du logement, l'Anah et l'ANRU - et 50 au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Ils se situent majoritairement en régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie et Hauts-de-France.

Des ambitions nécessitant de s'appuyer sur des diagnostics globaux

Quelle que soit la morphologie des quartiers, les ambitions de ces projets de renouvellement des quartiers anciens sont définies par la loi et le règlement général (RGA) relatif au NPNRU :

1. "Assurer l'égalité entre les territoires, réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et améliorer les conditions de vie de leurs habitants" (loi Ville)
2. "Aboutir à une mutation des quartiers, et favoriser la mixité sociale et fonctionnelle en développant la diversité de l'habitat et des fonctions" (RGA NPNRU)
3. "Pour permettre le changement de l'image et de l'attractivité, il est nécessaire de mettre en œuvre une restructuration urbaine globale. Articuler un projet global liant et hiérarchisant :

- la démolition d'immeubles incluse dans des opérations d'aménagement d'ensemble, libérant et réorganisant l'offre foncière ;
- le développement d'une offre immobilière nouvelle ;
- la restructuration-réhabilitation du patrimoine visant à élargir la gamme de produits ;
- l'aménagement des espaces publics ;
- l'amélioration du cadre de vie, particulièrement en matière d'offre de services à la population et d'équipements publics de proximité".



▲ Localisation régionale des 80 projets de renouvellement de quartiers anciens dégradés soutenus conjointement par l'Anah et l'ANRU. Source : ANRU, Anah

L'une des ambitions majeures de ces projets porte ainsi sur la mutation des quartiers et leur réinsertion dans les dynamiques sociales, économiques, urbaines de leur territoire d'appartenance. C'est pourquoi ces diagnostics globaux visent à interroger les interactions entre le quartier et son territoire.

L'objectif de transformation urbaine ne prend cependant pas le même sens selon la morphologie des quartiers en termes de densité mais aussi de qualité structurelle et/ou patrimoniale du bâti. Aussi, la très grande hétérogénéité des quartiers anciens soutenus par l'ANRU et l'Anah invite-t-elle à consacrer un temps important à la réalisation de ces diagnostics en vue de contextualiser les stratégies d'intervention définies par les conventions. Cela doit permettre la programmation de moyens « même si l'on sait qu'il faut garder une souplesse et des marges de manœuvre pour pouvoir s'adapter à réactivité des propriétaires en place » précise Cveta KIROVA.

Ce travail préalable de diagnostic global est reconnu par l'ANRU grâce à une contractualisation en deux phases :

- Un protocole de préfiguration qui correspond au temps des études : il est possible d'intégrer, lors de cette phase, des études spécifiques qui zooment sur un sujet particulier. Cela peut permettre de consolider un diagnostic global, de répondre à une nécessité locale, de justifier les financements nécessaires, etc. Durant cette phase, les collectivités s'appuient désormais sur une maîtrise d'œuvre urbaine (fonction qui se développe sur les quartiers anciens dégradés) pour croiser les études et ainsi les enjeux sociaux, urbains, immobiliers, etc. et aboutir à une programmation urbaine adaptée au territoire.

- Une convention pluriannuelle de renouvellement urbaine qui précise les objectifs du projet, son calendrier, ses instances et identifie les engagements de chaque partenaire.

Cveta KIROVA rappelle également l'importance de ce temps d'étude pour l'Anah dans le cadre de la professionnalisation de son réseau tout en soulignant la difficulté, pour les collectivités, de transformer ces études, en actions opérationnelles réalisables. Cela renvoie à la nécessité de renforcer l'ingénierie et la gouvernance des collectivités dans le portage de ce type de projets en quartiers anciens et d'organiser le partenariat dès la phase diagnostic. L'Anah prépare d'ailleurs un outil stratégique destiné aux élus visant à permettre de calculer la valeur ajoutée des programmes en terme d'économie locale. *"On va pouvoir plus facilement argumenter sur ces nécessités de diagnostic, en phase amont, avant le lancement contractuel du programme."*

Il est également important, lors de ce travail de diagnostic, de ne pas oublier les besoins des habitants et de relier les enjeux individuels aux enjeux nationaux ou régionaux : *"il faut rendre possible la place de l'individu dans les programmes opérationnels"* précise Cveta KIROVA. Beaucoup d'évaluations pointent ainsi les enjeux primordiaux de santé et de confort des habitants et les élus locaux s'y montrent très sensibles.

Trois points de vigilance dans les diagnostics globaux

La réussite des diagnostics globaux est conditionnée à trois points de vigilance :

1. Le croisement qualité technique de l'habitat / valeur urbaine / valeur patrimoniale

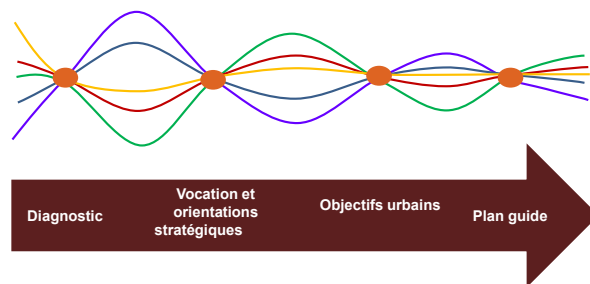
Il s'agit d'articuler les modes opératoires (à l'instar des réflexions en cours à Saint-Denis sur des îlots repérés comme prioritaires pour le renouvellement du quartier) en croisant un certain nombre d'indicateurs et d'éléments de diagnostic à l'échelle de l'immeuble, de l'îlot et du quartier :

- morphologie de l'îlot à partir d'un relevé sur site et de la lecture des photos aériennes
- état parcellaire et statuts de propriété
- formation historique
- typologies architecturales de l'habitat : à Saint-Denis, 7 types correspondant globalement aux époques du développement historique de la ville ont été identifiés.
- état du bâti à partir d'un constat visuel et de la consultation des services techniques communaux
- valeur architecturale établie à partir de 4 critères : impact urbain et paysager ; témoignage de l'histoire de la ville et/ou d'une typologie représentative d'époque ; qualité architecturale ; caractère exceptionnel de l'immeuble.

2. La qualification du marché de l'habitat à l'échelle du quartier et du territoire

Il est nécessaire de suivre et d'observer les dynamiques du marché de l'habitat grâce aux outils mis en place par les collectivités. Il faudrait pouvoir réaliser cette observation à une micro-échelle notamment s'agissant des copropriétés. Cveta KIROVA rappelle, à cet égard, la possibilité pour les collectivités de mobiliser les

Marché immobilier /
Stratégie habitat
Qualité patrimoniale du
parc
Développement éco
Projet social
Mobilité
Gestion
Etc.



▲ Schéma illustrant les phases de la démarche de programmation urbaine.
Source : ANRU

outils de l'Anah en complément, à l'instar de l'OPAH-RU qui permet d'apporter une réponse locale à des problématiques complexes à travers l'incitation et/ou la coercition. La mobilisation de ce type d'outils doit être précédée d'un effort d'observation des dynamiques du marché immobilier, des copropriétés, etc. Cette connaissance préalable est nécessaire pour produire des logements qui correspondent aux besoins locaux.

Pour l'ANRU, la qualification des marchés de l'habitat reste le parent pauvre des diagnostics notamment parce que les promoteurs privés sont encore trop rarement associés au diagnostic. Un travail est également à mener sur des objectifs de localisation, de volume et de phasage des opérations mais celui-ci intervient souvent tardivement. L'Anah souligne une difficulté plus grande, sur les centres bourgs ruraux, pour intéresser et faire émerger des investisseurs pour porter des opérations de micro-aménagements. Il faut donc y travailler suffisamment en amont, à l'instar de ce qui a pu être réalisé à Manosque.

3. L'approche urbaine du projet : apprécier la qualité de vie du quartier, ses aménités, identifier les marges de manœuvre pour l'améliorer

L'approche urbaine du projet est parfois délaissée dans la réflexion sur les quartiers anciens alors que leur fonction de centralité est souvent très menacée. Cette approche urbaine peut influencer très fortement la stratégie. À Perpignan, dans le quartier de la gare, la stratégie repose sur une intervention simultanée sur l'habitat, les espaces publics et les commerces pour recréer une attractivité. À l'inverse à Bordeaux, le problème n'est pas l'attractivité même du quartier. Si le projet concerne un quartier populaire, ce quartier profite de la forte dynamique de la métropole bordelaise. Dès lors, la réflexion menée a conduit à bien prioriser les interventions sur les immeubles concentrant les dysfonctionnements et les fragilités. La stratégie est donc plus éparse et vise à proposer un habitat de qualité et à réguler le processus de gentrification grâce à la production de logements locatifs sociaux.

En conclusion et en réponse à une remarque d'un participant, pointant la nécessité d'étendre cette méthodologie à l'ensemble des quartiers de la politique de la ville considérant que la réforme de la géographie prioritaire a conduit à ce que de nombreux quartiers anciens soient entrés dans le périmètre de la politique de la ville sans pour autant bénéficier du NPNRU et donc des moyens alloués aux études dans le cadre du protocole de préfiguration, Nicolas CLÉMENT rappelle que des réflexions sont en cours pour mieux prendre en compte ces problématiques de quartiers anciens en politique de la ville. La question est à l'agenda ministériel. ■



◀ Valérie LASEK
Directrice générale
de l'Epareca.

DES MODALITÉS D'INTERVENTION BOUSCULÉES PAR LES ENJEUX SPÉCIFIQUES AUX QUARTIERS ANCIENS

Créé en 1996 par la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, l'Epareca, établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, accompagne les collectivités locales dans la reconquête de leurs zones commerciales et artisanales de proximité, au sein des quartiers en difficulté inscrits en politique de la ville, afin de contribuer à la requalification des quartiers pour les banaliser. L'Epareca n'intervient qu'à titre subsidiaire lorsque les opérateurs privés n'interviennent pas. "On est maître d'ouvrage de nos opérations et on se rend propriétaire de la polarité commerciale le temps de la stabiliser et de la remettre sur le marché".

Un opérateur national, singulier et spécialisé

Son territoire d'intervention est exclusivement limité aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). C'est donc à la faveur de l'évolution de la géographie prioritaire que l'Epareca a progressivement abordé d'autres types de morphologies au sein des quartiers anciens.

A ce jour, l'Epareca a identifié plus de 200 quartiers qui disposent de polarités commerciales fragiles nécessitant une intervention. Plus précisément, cela représente 15 quartiers NPNRU d'intérêt national, 25 quartiers NPNRU d'intérêt régional et 170 QPV.

Une accélération des saisines sur les quartiers anciens depuis 2015

Ce travail d'identification ne suffit pas à déclencher une intervention de l'Epareca qui doit obligatoirement faire l'objet d'une saisine de la collectivité. L'Epareca enregistre une augmentation du nombre de saisines depuis la réforme de la géographie prioritaire (45 saisines par an contre 15 auparavant). Il est important cependant que ces saisines puissent être réalisées en amont dans le cadre des protocoles de préfiguration ANRU afin que la vision prospective du quartier puisse intégrer suffisamment tôt la problématique commerciale.

Aucune saisine éligible n'est a priori refusée même si une attention est portée à la viabilité économique du projet. "L'Epareca intervient dans une logique d'optimisation sans excès d'optimisme" souligne ainsi Valérie LASEK. "Nous sommes dans une logique d'investisseur car nous mobilisons nos fonds propres. Donc nous calibrons nos interventions en fonction du potentiel locatif".

Les conditions d'intervention peuvent différer d'un projet à l'autre selon le système d'acteurs en présence et les synergies en place. "La présence de l'ANRU est gage de respect d'un cadre et des contraintes en matière de gouvernance du projet" précise Valérie LASEK. La prédominance de petites villes et villes moyenne en QPV peut a contrario rendre plus complexe l'intervention de l'Epareca. "En QPV, sans subventions de l'ANRU, les villes sont d'autant plus démunies en termes d'ingénierie et leurs ressources sont d'autant plus limitées. Il faut poser la question d'un accompagnement en ingénierie de ces villes." En quartier ancien, l'enjeu serait ainsi de travailler en lien étroit avec les opérateurs habitat dédiés (animateurs d'OPAH, etc.) pour favoriser la cohérence des interventions habitat/commerces. A titre d'exemple, l'Anah réfléchit actuellement à une méthodologie d'intervention sur les commerces en RDC. "Il y a un besoin de connaissance, un temps d'arrêt nécessaire sur une problématique que l'on ne connaissait pas. Il est également nécessaire aujourd'hui de travailler sur la réglementation."

Vers l'élargissement du champ d'intervention de l'Epareca ?

La problématique des quartiers anciens ayant émergé très récemment en politique de la ville, l'Epareca manque d'expérience pour établir des préconisations d'intervention sur ce type de morphologie. Différentes expériences témoignent cependant de la capacité d'Epareca à intervenir en centre ancien dès lors que le contexte social, urbain, institutionnel n'est pas trop complexe.

"On a analysé comment on avait abordé les situations de manière empirique en quartier ancien et repéré les quartiers où on a su faire parce que l'on restait dans nos champs de compétence." Basée sur l'application du modèle d'intervention traditionnel de l'Epareca et la recherche de l'unicité de propriété, l'expérience en quartiers anciens dégradés demeure ainsi réduite au regard du potentiel d'intervention théorique sur les 200 quartiers anciens concernés.

Une doctrine d'intervention reste donc à établir pour l'Epareca. Ce travail doit être précédé d'une phase d'expérimentation pour définir une méthodologie vraiment adaptée. "On va travailler en augmentant le degré de complexité de nos modes d'intervention". La complexité et la diversité des situations dans les centres et faubourgs anciens nécessitent en effet une approche intégrée au cas par cas.

Faute d'organisation territorialisée de l'établissement, elle implique également de mobiliser et travailler les relais locaux sur la dimension animation urbaine pour assurer les fonctions de gestion, de maintenance, etc.

Les prérequis pour une intervention en quartiers anciens

À la demande de son conseil d'administration, l'Epareca doit veiller à conserver quelques fondamentaux :

- s'articuler à un projet urbain de qualité et à une politique d'habitat ambitieuse (notamment pour conforter le potentiel clients) ;
- s'inscrire dans un portage local fort et un cadre partenarial public/privé structuré ;
- vérifier les fondamentaux économiques pour adapter l'offre aux besoins du territoire avec une réponse qui peut être plus large que la proximité ;
- maîtriser l'évolution de l'environnement concurrentiel dans la durée : *"Il va falloir être désormais plus attentif aujourd'hui aux risques de concurrence quitte à réfléchir aux évolutions souhaitables de l'urbanisme commercial (...). La clause, prévue dans nos conventions partenariales, qui vise à ne pas favoriser l'intervention d'un commerce dans la zone de chalandise doit être davantage sécurisée."*
- Anticiper les conditions d'une politique de gestion, de maintenance et d'animation urbaine.

Vers de nouveaux scénarios d'intervention en quartiers anciens ?

"Nous souhaitons faire évoluer notre intervention en copropriété". Un des enjeux serait en effet d'agir y compris lorsque la division en volumes n'est pas praticable que ce soit pour des raisons juridiques ou techniques. L'objectif serait alors d'intervenir sur une masse critique suffisante pour optimiser l'effet levier et garantir la programmation commerciale sur une durée longue. *"On va apprendre en travaillant avec l'Anah"*. L'Epareca réfléchit d'ores et déjà à mixer plusieurs approches :

- acquisitions en volume de surfaces commerciales nouvellement construites ou portées par les pouvoirs publics,
- prises à bail emphytéotique ou acquisitions de lots de copropriétés verticales dans le cadre du recyclage de rez-de-chaussée existants.

L'Epareca est un établissement public national non territorialisé. Or, les interventions en quartiers anciens, longues, lourdes et complexes nécessitent une présence importante de l'opérateur sur place. L'hypothèse étudiée mi-2017 serait donc de s'appuyer sur un réseau d'acteurs locaux relais notamment les délégués ANRU, les directions régionales de la CDC, les SEM locales, les EPF (...).

Dans l'attente des orientations gouvernementales, la question de l'élargissement du périmètre d'intervention de l'Epareca est posée car il s'agit du seul établissement public à intervenir sur la problématique commerciale. ■

QUESTIONS / RÉPONSES

Quel est votre budget annuel et moyen par opération ?

Le budget de l'établissement est de l'ordre de 30M d'euros dont 6M alloués par le ministère du commerce. Le budget moyen d'opération varie entre moins d'1M à 7M d'euros. L'Epareca fonctionne avec un contrat d'objectif et de performance signé avec l'État qui permet de réaliser 80 millions d'euros d'investissement sur 5 années. Mais il faut boucler l'équation économique avec l'aide des collectivités locales.

Comment les villes peuvent-elles vous saisir ?

Les villes doivent adresser un courrier de demande auquel sera attribué un numéro d'enregistrement puis remplir un formulaire de saisine. Cette étape motive une première visite du quartier par l'Epareca en présence des élus locaux au cours de laquelle seront présentées nos modalités d'intervention. En dehors de la procédure de saisine, les collectivités peuvent également retrouver nos cahiers des charges chargés en ligne sur le centre de ressources capville.fr afin de mener elles-mêmes les études préalables.



Pouvez-vous intervenir lorsque la problématique de dynamisation commerciale n'en est pas une à proprement parler mais où les investisseurs (fonds de pension ...) suivent une logique parfois contraire à la vocation attendue (coût onéreux, etc.) ?

Nous travaillons souvent avec des bailleurs sociaux qui gèrent par défaut des locaux commerciaux tout en considérant que ce n'est pas leur métier premier. Mais typiquement nous aurions plutôt tendance à intervenir sur des pieds d'immeubles plutôt en diffus, un type d'intervention que nous sommes aujourd'hui prêts à expérimenter.



Est-ce que vous cherchez des sites où expérimenter ? Quelle est la durée de portage ?

On a choisi de mener nos expérimentations dans le portefeuille de saisines dont nous disposons déjà.

La durée de portage est variable. Notre modèle économique est calé sur 4 ans

mais cela s'est avéré beaucoup trop court. C'est pourquoi nous avons créé avec la CDC une foncière « Foncièrement quartier » pour être en capacité de portage sur une durée de 8 ans. C'est une sorte de sas de décompression qui permet de mieux assurer le modèle économique de l'Epareca. Les centres commerciaux restructurés sont ainsi revendus au bout de 4 ans à la foncière qui les exploite sur la durée nécessaire à leur stabilisation avant remise sur le marché. Contrairement aux précédentes SCI dédiées à l'exploitation de tel ou tel centre commercial, la foncière permet d'avoir une gestion unique de portefeuille et donc une logique économique d'exploitation globale de l'ensemble des opérations.





◀ Anne-Katrin LEDOEUFF
Déléguée
Espacité

COMMENT DIAGNOSTIQUER ET PROPOSER UNE STRATÉGIE HABITAT DANS LE CADRE DE CES MARCHÉS ?

Déléguée du cabinet *Espacité*, Anne-Katrin LE DOEUFF expose la méthodologie employée pour réaliser un diagnostic des marchés de l'habitat en quartier ancien tendu. Elle souligne en introduction la nécessité d'être très attentif à la bonne inscription de la réflexion et de ces analyses dans les politiques locales de l'habitat.

Le marché du logement : un marché spécifique difficile à appréhender

Le marché du logement est le lieu de l'ajustement de l'offre et de la demande pour un bien donné. L'étude de marché consiste à évaluer, étudier, comprendre les besoins, les agissements et les attentes d'une population cible avec pour objectif de mettre en accord l'offre et la demande. Le marché du logement se caractérise néanmoins par un certain nombre de spécificités et notamment :

- un rapport plus nuancé entre demande effective et besoin ;
- une offre de logement généralement appréhendée selon une quadruple segmentation (locatif social, locatif privé, accession sociale et accession libre) ;
- une segmentation de la demande plus complexe et fluctuante que celle de l'offre et qui apparaît souvent en second rang.

La notion de tension sur le marché du logement fait également débat.

La tension mesurée relève-t-elle de l'expression d'un besoin à moyen-long terme ou d'une demande plus immédiate ? de tensions exprimées sur le marché ou de besoins en logement insatisfaits mais pas forcément exprimés directement ? Faut-il l'apprécier à court ou à moyen, long terme ? Selon une approche globale ou segmentée ?

Les quartiers anciens dans les marchés du logement

Une étude réalisée par *Espacité* pour l'*AdCF* témoigne de la faible prise en considération de la problématique des quartiers anciens dégradés par les *PLH*. Ceux-ci se focalisent encore trop souvent sur les enjeux et objectifs de construction plutôt que sur le renouvellement et la requalification du stock de logements existants.

Or, y compris sur des *PLH* très volontaristes comme celui de *Rennes Métropole*, les objectifs de construction équivalent à seulement 5 à 6% du parc en stock.

Aussi, la focalisation sur la construction neuve ne favorise-t-elle pas le regard sur les quartiers anciens dégradés excepté, sans doute, sur les territoires détendus où le caractère criant des enjeux d'attractivité oblige à reposer la question autrement. C'est ainsi qu'émergent progressivement des approches plus stratégiques et innovantes en matière d'intervention en quartier ancien dégradé : enjeux de confort et de réponse à un besoin ; enjeux de résorption de la vacance et des concurrences territoriales.

L'appréhension des quartiers anciens renvoie également aux questions de gouvernance locale et souffre encore d'une dichotomie entre les stratégies habitat mises en œuvre à une échelle intercommunale et l'intervention sur l'habitat ancien encore largement dévolue aux communes. Il semble ainsi indispensable de pouvoir naviguer entre deux échelles et deux niveaux de gouvernance.

Quelles spécificités dans les territoires tendus ?

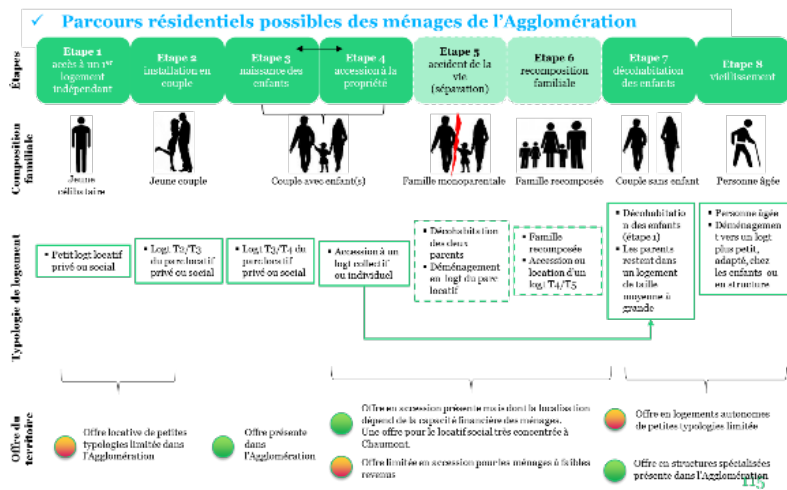
Le déséquilibre entre offre et demande observé au niveau des bassins d'habitat des territoires tendus laisse en théorie entrevoir un potentiel important pour ces quartiers. Pourtant, une approche plus fine montre qu'il s'agit bien souvent de secteurs détendus au sein de bassins d'habitat tendus avec, de la part des politiques publiques, un réel enjeu de régulation pour répondre aux difficultés à accueillir (ou maintenir) les familles et classes moyennes ou pour atténuer à plus long terme le caractère potentiellement spéculatif du marché, etc.

La réalité du marché de l'habitat en quartier ancien doit ainsi être appréhendée de manière très fine, afin d'apprécier les concurrences entre segments (parc neuf/parc ancien déqualifié ; investissement locatif/propriété occupante) et entre territoires (centre-périphérie) mais aussi les contraintes de mise en œuvre de la stratégie politique retenue (contraintes techniques de remise à niveau/remise sur le marché ; inadéquation prix/revenus des publics visés...).

Le diagnostic du marché immobilier doit être réalisé de manière itérative entre :

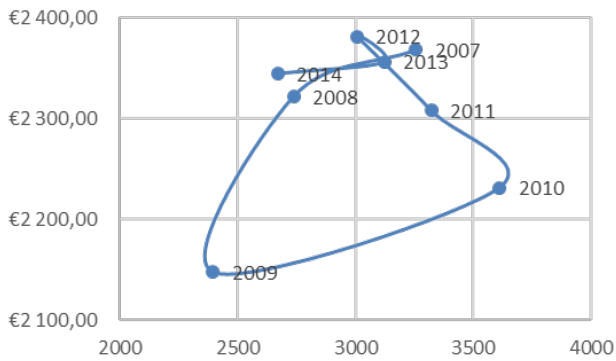
- Les dynamiques générales du bassin d'habitat et de la commune : identification des segments de l'offre

- manquants ou des besoins insuffisamment satisfaits ; anticipation des secteurs de développement concurrents ;
- Les spécificités du quartier: décryptage de son positionnement urbain et social, de la spécificité de sa demande, de son potentiel immobilier particulier, actuel et futur (approche en stock et en flux), des sous-segments de marché, de l'adéquation des équipements avec les aspirations et besoins de la population visée ;
- La politique locale de l'habitat: intentions politiques en matière d'accueil de populations à différentes échelles ; niveau d'ambition dans la régulation des déséquilibres sociaux et territoriaux ; arbitrages entre intérêt des villes-centre et des villes périphériques.

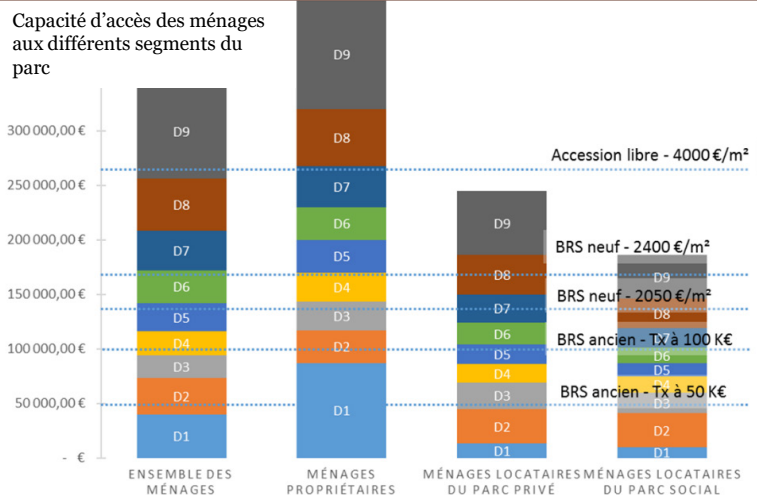


▲ Exemple de simulation de parcours résidentiels possibles et d'analyse des capacités d'accès des ménages aux divers segments du parc ▼ Source: Espacité

Boucle de l'immobilier 2007 - 2014 Métropole



▲ Exemples de graphiques réalisés par Espacité pour mieux appréhender les phénomènes à l'oeuvre ▼



Décrypter les marchés à l'oeuvre dans les quartiers anciens des territoires tendus

D'un point de vue méthodologique, une démarche couramment adoptée consiste à procéder à l'analyse et au croisement entre prix du marché et niveaux de revenus par décile pour tester les segments de population qui ont du mal à accéder à telle ou telle catégorie de logement. L'approche, plutôt statique, nécessite de compléter l'analyse en regardant les dynamiques qui traversent le marché.

L'approche promue par les PLH autour du point mort focalise le regard sur les objectifs de construction neuve.

Dans ces analyses, certaines variables montrent cependant que la résorption de la vacance peut permettre de répondre aux besoins en logements. Typiquement dans les territoires détendus, on voit bien la corrélation entre vacance et sur construction.

Au niveau local, il faut veiller à avoir une approche fine de la fonction d'accueil que joue le quartier dans la globalité du marché de l'agglomération, vu des biens immobiliers et vu des ménages. La cartographie des choix résidentiels des ménages montre par exemple les avantages de surface que peut avoir

- un mélange entre les différents produits (locatif social, accession, etc.) et donc le caractère parfois très relatif de l'avantage concurrentiel des produits logements neufs au regard des produits déjà existants sur le territoire.

Il faut compléter cette approche ménage par une approche immobilière (coût, qualité technique, sécurisation) intégrant également les notions d'aménités urbaines en analysant par exemple des études d'opinion (expressions spontanées ressortant sur le web).

Un dernier outil intéressant consiste à objectiver l'attractivité et la spécificité d'un groupe d'immeubles relativement à d'autres à partir d'une analyse croisée d'un certain nombre de critères (qualité technique, occupation sociale et attractivité urbaine).

Identifier et partager les enjeux dans une approche systémique

Pour conclure, la stratégie d'accueil et de positionnement des quartiers est tributaire de 3 familles de facteurs, à mobiliser en cohérence :

- la segmentation de l'offre : une certaine offre dans un certain territoire ;
- les conditions d'accès au parc de logements : abordabilité des logements vis-à-vis des populations visées et des possibilités vs contraintes du marché ;
- les choix résidentiels : motifs et conditions de choix des ménages en situation de mobilité résidentielle.

La transformation pérenne des quartiers anciens implique un effort de hiérarchisation et d'ordonnancement des opérations menées entre transformation urbaine et (re)mise sur le marché des logements et planification dans le temps des secteurs d'ouverture à l'urbanisation.

Trouver de nouvelles solutions opérationnelles en secteur tendu : l'exemple du bail réel solidaire

Un certain nombre de difficultés propres aux centres anciens de secteurs tendus (équilibre d'opération délicat, effet paradoxal des aides publiques) appellent des solutions alternatives. L'article 164 de la loi ALUR du 24 mars 2014 a créé les organismes de foncier solidaire (OFS), déclinaison française du *Community Land Trust* anglo-saxon. Ces OFS sans but lucratif ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs, destinés à la location ou à l'accession à la propriété, à desti-

nation des ménages modestes, sous plafond de ressources et de loyer ou de prix le cas échéant. Outil des OFS créé par la loi Macron du 6 août 2015, le bail réel solidaire (BRS) est un dispositif qui repose sur :

- une dissociation du foncier et du bâti permettant l'acquisition par les ménages de leur résidence principale à un prix abordable en achetant les droits réels grevant le bâti et dont la durée est rechargeable en cas de mutation (vente/donation/succession) ;
- l'acquisition et la conservation du foncier par l'OFS dans une logique anti-spéculative ;
- un contrôle, par l'OFS, de l'affectation des logements en fonction des ressources des ménages et un accompagnement lors de la mutation des droits réels attachés au BRS ;
- l'encadrement du prix de revente des droits réels permettant le maintien durable de l'offre à un prix abordable.

Les premières opérations vont sortir dans le centre ancien de Lille. Le BRS permet de contrer les difficultés rencontrées autour de l'accession abordable avec des clauses anti-spéculatives qui ne fonctionnaient pas bien. C'est aussi un outil de régulation car il relève d'une forme de droit de propriété très encadré et administré avec la possibilité d'interdire le statut de propriétaire bailleur par exemple et de plafonner au niveau PLUS les logements locatifs. En centre ancien de territoires tendus, ces particularités en font un outil pertinent au regard à la fois de son effet de levier sur l'équilibre financier des opérations, de son caractère anti-spéculatif et de la possibilité qu'il ouvre pour garantir le statut de propriétaire-occupant. ■

En savoir + sur OFS et BRS :

consulter les [travaux](#) 2017 du GT Politiques territoriales du Forum



◀ Emmanuel LICOUR
Directeur de l'habitat et de la
politique de la ville
Nîmes métropole

SAINT-GILLES, UN MARCHÉ DÉTENDU DANS UNE AGGLOMÉRATION ATTRACTIVE

Directeur de l'habitat et de la politique de la ville, Emmanuel LICOUR est en charge, depuis 2009, de la mise en oeuvre du programme de requalification du centre ancien de Saint-Gilles dont la convention *PNRQAD* a été signée en 2012 et qui est entré en phase opérationnelle en 2015.

Ancien bourg rural, Saint-Gilles est la deuxième ville de Nîmes Métropole.

C'est un ancien bourg rural qui conserve encore aujourd'hui cette qualification. Repérée au sein du *SCOT* comme un pôle secondaire, la ville est relativement isolée entre un port et la Camargue d'une part et le plateau des Costières d'autre part. Elle dispose d'une superficie très importante de 15 000 hectares mais dont les $\frac{3}{4}$ correspondent à des marais et des espaces naturels. Une grande zone agricole avec le plateau des Costières fait le lien, au nord, avec Nîmes. La commune bénéficie également d'une zone arboricole et d'une zone d'emploi conséquente grâce à la présence d'une base militaire qui a permis la création d'un secteur de maintenance aéronautique ainsi que d'une base de commandement de la sécurité civile. Deux quartiers coexistent au sein de la commune : le centre ancien et un deuxième quartier d'urbanisation - la cité *Sabatot* - constitué de 500 logements *Hlm* qui a fait l'objet d'un projet *ANRU*. En termes de marché de l'habitat, Saint-Gilles est un secteur plutôt détendu au sein de l'agglomération plutôt attractive et tendue. 74% de la population communale dispose de revenus inférieurs aux plafonds *PLUS*.

Un dossier *PNRQAD* déposé par l'agglomération

Le dossier pour le *PNRQAD* a été déposé en 2009 par *Nîmes Métropole* alors qu'il ne concernait qu'un seul quartier et qu'une seule ville. Ce choix visait à faire bénéficier la commune de Saint-Gilles de l'expérience et de l'ingénierie de la communauté d'agglomération. Dès l'entrée en phase opérationnelle en 2015, la ville a signé un traité de concession avec une *SEM*. Ce mode de gouvernance implique un effort de coordination important entre les chefs de projet de *Nîmes Métropole* et de Saint-Gilles.

Le périmètre du *PNRQAD* recoupe le périmètre d'un secteur sauvegardé dont la mise au point s'est opérée concomitamment au dépôt du dossier *PNRQAD*.



▲ Vue panoramique de Saint-Gilles. Source : *Nîmes métropole*

Un quartier historique à requalifier

Le centre ancien est en effet caractérisé par

- une dimension patrimoniale forte avec en particulier l'inscription de l'ensemble abbatial à l'*UNESCO* (pour le portail d'entrée) et son classement à l'inventaire des monuments historiques ce qui eu une incidence sur l'évolution du dossier *PNRQAD* ;

mais aussi

- un parc de logement obsolète dont 750 potentiellement indignes, une occupation très sociale, une vacance forte ;
- un manque de lisibilité de l'offre commerciale ;
- des centralités distinctes en équipements qui ne déterminent pas le centre ;
- des accès difficiles.

Les principes d'intervention du *PNRQAD* sont les suivants :

- Une intervention forte et ciblée qui implique un traitement des îlots dégradés, la résorption de l'habitat insalubre, la création d'équipements
- Une incitation à l'initiative privée grâce à la mise en place d'une *OPAH-RU*, la mise en oeuvre d'une opération de restauration immobilière (*ORI*) et du *PLHI* et la mobilisation des dispositifs de défiscalisation
- La concentration et la coordination d'interventions multiples et complexes : *OPAH-RU*, *ORI*, *RHI*, *PLHI*, *PSMV* (plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine), création d'équipements, programme *FISAC* lié à l'activité commerciale, production de logements locatifs sociaux. ▶

► **Un diagnostic du quartier inscrit dans une échelle plus vaste**
En amont, la réalisation d'un diagnostic sur le périmètre a été confiée à l'agence d'urbanisme des régions nîmoises et arlésiennes (AUDRNA) qui dispose depuis longtemps d'un observatoire de l'habitat. Ce travail de diagnostic visait à déterminer une liste d'actions prioritaires à conduire sur le centre ville. Il a également permis d'alimenter la réflexion de la ville sur le projet urbain conduit à l'échelle de la commune et celle de l'agglomération sur le traitement des îlots dégradés.

Une programmation priorisée des interventions

Un programme d'intervention a ainsi pu être défini avec un ciblage des actions sur un certain nombre d'îlots prioritaires : friches urbaines emblématiques du centre ville dont le traitement n'a pu être opéré par des modes classiques ; immeubles d'angles de faible emprise ; habitat insalubre ; équipements à reconverter ; patrimoine communal.

Une programmation logement évolutive

Le programme du PNRQAD a été défini avant la mise au point au point du PLH. Celui-ci a repris les objectifs du PNRQAD dans la programmation globale de la commune. Les interventions prévues dans le PNRQAD concourent à l'atteinte des objectifs de production de 660 logements (dont 30% de logements sociaux) fixés dans le cadre du PLH 2013-2018 pour la commune de Saint-Gilles. Si quelques parcelles ont pu être repérées pour la production de logements, « on a vite été confronté aux contraintes techniques liées au type de bâti et à un parcellaire médiéval » précise Emmanuel LICOUR. Grâce à l'existence d'un observatoire local de l'habitat, à la réalisation des diagnostics PLH et à l'observatoire des loyers de l'ADIL du Gard, Nîmes Métropole dispose de nombreux éléments de connaissance.

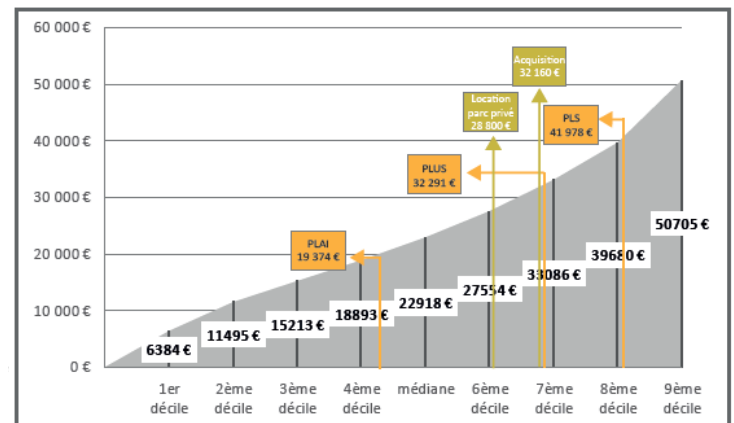
« L'étude prospective démographique que nous avons diligentée sur Nîmes Métropole montre un tassement important de la projection démographique à l'horizon 2030 sur l'ensemble de l'agglomération ».

Une mission de programmation urbaine a été engagée par la communauté d'agglomération. La production de logements sociaux s'inscrit dans le cadre un processus itératif avec la commune pour décider de leur implantation.

La programmation du projet évolue encore. Un travail important a été mené par la ville, sa SEM et l'agglomération visant à requestionner la programmation initiale au regard de l'évolution des marchés de l'habitat et du potentiel des organismes Hlm à intervenir sur le projet. Ces évolutions ont conduit à la signature d'un avenant avec l'ANRU pour recentrer intervention sur l'îlot de l'abbatiale.

Concernant l'habitat privé, une OPAH-RU est en cours. La ville souhaite en relancer une seconde à partir de 2018. Les discussions avec l'ANRU autour d'une intervention forte et volontariste sur le traitement de l'habitat indigne ont également conduit la communauté d'agglomération à créer un groupe dédié au traitement systématique des plaintes afin de distinguer ce qui relevait des pouvoirs du Maire ou du ou du Préfet dans le cadre du PLH. ■

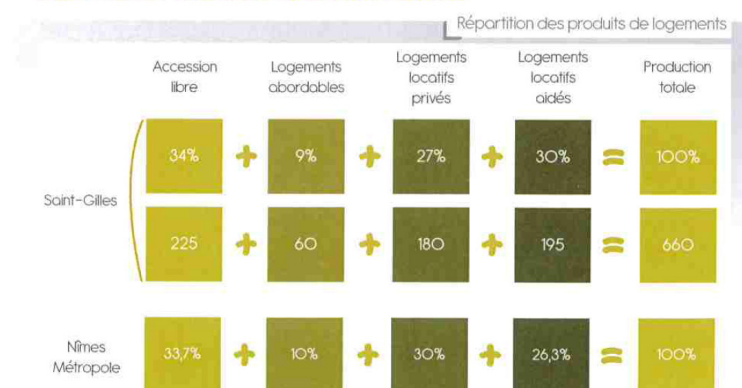
ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES



En orange, sont indiqués les plafonds de ressources d'accès au logement locatif social. En kaki, les revenus annuels minimaux pour acheter ou louer une maison de 90 m²

▲ Analyse des biens accessibles pour les ménages et programmation des produits logements ▼
Source Nîmes métropole

OBJECTIFS ET CAPACITÉ DE CONSTRUCTION



QUESTIONS / RÉPONSES

On se rend compte des difficultés rencontrées par les villes pour mettre en place des outils coercitifs. Ce qui nous semble important ce sont ces points de vigilance sur le traitement de l'habitat indigne. Mais comment les occupants vivent-ils ces dispositifs ?

Nous avons mis en place une maison de projet avec du personnel municipal et intercommunal. Nous avons une médiatrice logement sur place qui assure ce lien entre propriétaires et locataires, parfois en conflit. La médiation dure trois mois. Nous observons que beaucoup de monde passe par cette maison de projet.

Avez-vous mis en place un dispositif particulier pour identifier et agir sur les bailleurs indécents ?

Le groupe *Plaintes* a permis de traiter jusqu'à 4 ou 5 ans d'arriérés de plaintes référencées mais non traitées. Le premier travail avec la CAF, le PLHI et d'autres partenaires a donc été de tout mettre à plat et de résorber le retard.

REMARQUES / TÉMOIGNAGES



À Chartres, nous sommes confrontés à des plaintes qui remontent *via* le SCHS mais que l'on ne sait pas toujours traiter. Nous ne bénéficions pas du PNRQAD. L'opération façade attire quelques propriétaires mais, dans le cadre de l'OPAH, ce sont les propriétaires occupants qui sont ciblés. Or, on aurait davantage besoin d'aides en direction des propriétaires bailleurs.

tifs vont être mobilisés en complément. Pour tenir compte des moyens humains et financiers, une priorisation des immeubles les plus dégradés a été opérée.



À Marseille, le secteur d'intervention est l'hyper centre-ville qui bénéficie d'une opération d'aménagement et s'étend sur plusieurs périmètres dont des QPV. Le bilan des opérations menées témoigne globalement de leur réussite mais quelques îlots d'habitat dégradé demeurent. 5 périmètres d'OPAH-RU ont été mis en place et des outils coerci-



L'établissement public d'aménagement (EPA) d'Alzette-Belval dans le Nord Lorrain intervient dans le cadre d'une zone d'aménagement de type écoquartier pour réhabiliter des friches industrielles. Il a également une mission de rénovation des cités ouvrières et minières. Une OPAH-RU a été lancée, accompagné par l'Anah. Des difficultés surgissent sur ces maisons jumelées et mitoyennes. Comment proposer un parcours résidentiel ascendant à des propriétaires occupants avec des faibles revenus, souvent âgés et dans des situations d'insalubrité réparable ou irréparable ? Des conventions ont été signées avec des bailleurs sociaux. Le dispositif coordonné d'intervention immobilière (DC2I), dispositif de recyclage immobilier, nous permet en tant qu'EPA d'être maître d'ouvrage des travaux et de percevoir les subventions de l'Anah. Nous portons pendant 9 ans et revendons à prix maîtrisé. Mais la question de l'accompagnement des propriétaires occupants reste entière.

L'Anah dispose d'une expérience acquise dans le cadre de l'humanisation des centres d'hébergement sur le pilotage de travaux lourds de réhabilitation en milieu occupé. Quelle transposabilité au cas de l'EPA : sujet à investir ? Quelles sont les associations locales susceptibles d'accueillir ces publics avant qu'ils ne reviennent sur place (opérations tiroir) ?





◀ Mélanie BARCHINO
Chef de projet Rennes centre
ancien
Territoires publics

COMMENT TRAITER LA PROBLÉMATIQUE SÉCURITÉ INCENDIE ? À RENNES, LA SÉCURITÉ INCENDIE INTÉGRÉE AU PSMV

Un centre ancien doté d'un patrimoine architectural exceptionnel, menacé par un risque incendie élevé

Habité par 21 000 habitants, le centre historique de Rennes bénéficie d'espaces publics de qualité, d'une très bonne accessibilité en transports en commun, de grands projets (*EuroRennes* avec l'arrivée de la *LGV*, la construction d'une 2^e ligne de métro ou encore la réalisation du palais des congrès), d'une vitalité commerciale à l'échelle régionale et d'un patrimoine bâti remarquable constitué d'immeubles à pans de bois du XVII^e siècle.

Bien que protégé depuis 1985 par un secteur sauvegardé, le centre historique est menacé par la dégradation des immeubles, aggravée par le morcellement de la propriété (90% de copropriétés privées, 83% de propriétaires bailleurs) et la subdivision des logements à l'œuvre depuis les années 1980 (63% de petits logements, principalement loués à des étudiants). Autant d'éléments qui conduisent à une multiplication des arrêtés de péril et augmentent le risque d'incendie, bien connu des Rennais, avec un départ de feu tous les 5 jours enregistré dans le centre ancien depuis 2009.

La sécurité incendie au cœur de la convention OPAH-RU et du PSMV révisé en 2013

Un rapport commandé par la ville de Rennes en 2009 a confirmé ce constat alarmant avec 663 immeubles identifiés comme dégradés et 300 très dégradés sur les 1600 immeubles que compte le centre historique. Les élus ont alors pris conscience de la nécessité de se doter d'une boîte à outils adaptée aux enjeux, qui s'est traduite par la mise en place d'une concession d'aménagement et la signature d'une convention d'OPAH-RU dès 2011.

Prolongée pour 5 ans en 2016, elle a pour objectifs de lutter contre l'insalubrité et l'indécence, sécuriser l'habitat au risque incendie, préserver la qualité patrimoniale et améliorer la performance thermique du bâti (remise en valeur du pan de bois et du remplissage), créer une offre de logement abordable et diversifiée, restaurer le fonctionnement des copropriétés et enfin maintenir et diversifier l'offre commerciale.

La problématique de la sécurité incendie est au cœur des interventions réalisées dans le cadre de l'OPAH-RU. Tous les programmes doivent intégrer des travaux permettant d'éviter la propagation du feu à l'intérieur des immeubles et de lutter contre les feux d'îlot et de rendre tout logement secourable aux pompiers, par le remembrement des logements ou le retour à

l'état de grenier, la création de volumes d'attente sécurisés ou l'installation d'échelles déployables de secours de type *Jomy*.

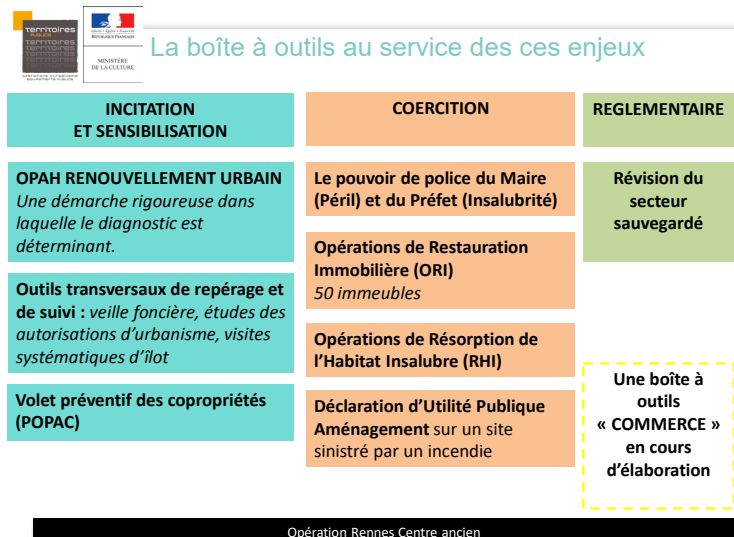
Par ailleurs, la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur (*PSMV*) approuvée en décembre 2013 a permis :

- d'améliorer la connaissance du patrimoine compris dans le périmètre sauvegardé de 60 hectares, à travers la réalisation d'une fiche par immeuble notamment,
- de distinguer deux niveaux de protection : restitution d'origine et modifications possibles ;
- de prendre en compte la sécurité incendie, avec de nouvelles obligations en matière de création de perméabilités de secours dans le cadre d'une autorisation d'urbanisme.

Une boîte à outils complète au service de la requalification des immeubles dégradés

En complément de l'OPAH-RU et du *PSMV* du centre ancien, une boîte à outils complète a été élaborée.

Elle associe des outils de repérage et de suivi (veille foncière, études des autorisations d'urbanisme, visites systématiques d'îlot), un programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés (*POPAC*) visant à éviter la dégradation de nouvelles copropriétés, des opérations de restauration immobilière (*ORI*) et de résorption de l'habitat insalubre (*RHI*) conduites en secteur sauvegardé et sans démolition - reconstruction.



Focus sur le volet copropriétés de l'OPAH-RU

A ce jour, 187 copropriétés sont "actives" dans le cadre de l'OPAH-RU. La démarche mise en œuvre se déroule sur 24 à 42 mois, selon les étapes suivantes :

- l'organisation d'une première visite de recevabilité, la réalisation d'un diagnostic technique et l'élaboration de l'avant-projet rythment la phase diagnostic et projet, qui s'étale sur 12 à 18 mois selon la complexité des opérations ;
- La phase financement et travaux court quant à elle sur 12 à 24 mois.

Le projet associe, autour de la *SPLA Territoires Publics*, l'ensemble des partenaires et acteurs concernés : ville de Rennes, *Rennes Métropole*, Préfecture, *Anah*, service d'incendie et de secours (*SDIS 35*), unité départementale de l'architecture et du patrimoine (*UDAP 35*), agence régionale de la santé (*ARS*), direction régionale du travail (*DRT*), syndicats, notaires, maîtres d'œuvre, entreprises, artisans, agences immobilières, propriétaires et commerçants.

La première convention (2011-2016) a permis de traiter 160 immeubles. Elle a généré 78 millions d'euros de travaux pour 27,5 millions de subventions publiques versées aux propriétaires privés (dont 23 millions de l'*Anah*), avec un taux de subvention moyen de 35 %. Le montant moyen des travaux s'établit entre 3000 et 4000 euros le m². Ces montants incluent des travaux sur la structure des bâtiments, les réseaux, la sécurité incendie, les cages d'escalier et les couvertures.

La deuxième phase, lancée en septembre 2016, fixe un objectif de 120 immeubles à l'horizon 2023. Il restera alors 500 immeubles dégradés repérés sur le périmètre.

Le retour à l'état de grenier pour assurer la secourabilité des logements

Pour Alexander ENTZER, architecte des Bâtiments de France, « l'idéal est de retrouver des greniers non habitables, de manière à ne pas aggraver la situation », alors que les demandes de transformation de greniers en studios sont fréquentes dans un contexte de tension forte du marché immobilier. Cette mesure permet de répondre à la fois à des enjeux patrimoniaux et de sécurité incendie.

Lorsque la solution retenue requiert un changement de fonction d'un lot affecté à l'habitation, comme dans le cas du retour à l'état de grenier, des négociations se tiennent entre le propriétaire et la copropriété pour racheter le lot et réaliser les travaux. Un changement du règlement de copropriété est également requis. ■



▲ Alexander ENTZER
ABF
UDAP 35

En savoir + :

consulter le [recueil](#) p.8



La sécurité incendie au cœur des interventions

Rendre tous les logements secourables par les pompiers

Un logement est non secourable par les services de secours s'il ne dispose que d'une ouverture sur cour à plus de 8 mètres de hauteur.

Solution privilégiée

Remembrement de logements ou retour à l'état de grenier

Solution alternative

Création d'un volume d'attente sécurisé

Solution alternative

Installation d'une échelle déployable de secours type Jomy



Opération Rennes Centre ancien



◀ Katia HARISTOY
Responsable de pôle et chef de
projet PNRQAD
Ville de Bayonne

VERS UN LABEL *SÉCURITÉ INCENDIE* POUR LE CENTRE ANCIEN

Une morphologie urbaine génératrice de problématiques d'habitabilité et de sécurité

Constitué de près de 1 000 immeubles et 4 800 logements dans lesquels résident 5 800 habitants, le centre ancien de Bayonne se caractérise par un parcellaire très dense, découpé en lanières longues et étroites.

Érigés pour la plupart au XIX^e siècle, les immeubles du centre ancien de Bayonne sont majoritairement constitués de deux corps de bâtis – un à l'avant de la parcelle et l'autre à l'arrière – reliés par une cage d'escalier. De nombreux logements sont ainsi enclavés, dépourvus d'ouverture sur l'extérieur et ne donnant que sur des courettes sombres ou des puits de lumière clos par des verrières. À ce titre, ils souffrent d'un défaut de luminosité et d'aération à l'origine de nombreux constats de locaux impropres à l'habitation et d'une forte concentration de logements potentiellement indignes. Cette structure urbaine génère également d'importants problèmes de sécurité lorsque surviennent des incendies, en raison des difficultés d'évacuation.

Un PSMV qui intègre la notion de sécurité incendie

Le processus de morcellement du foncier à l'œuvre (76% de copropriétés) et la progression de la vacance structurelle lourde ont conduit à une dégradation accélérée du bâti.

Après la classification en secteur sauvegardé en 1975, le *Petit et le Grand Bayonne* (82 hectares) bénéficient depuis 2007 d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dont les principaux objectifs sont :

- La réalisation de travaux de curetage visant à dédensifier les cœurs d'îlots et rendre le centre ville de Bayonne habitable ;
- La création de logements répondants aux critères de salubrité, d'habitabilité et de sécurité incendie ;
- La requalification et la mise en valeur du patrimoine (cages d'escaliers, façades et toitures remarquables) ;
- Le renforcement de l'attractivité résidentielle et commerciale du centre ancien, à travers la création d'une offre de logements diversifiée et des interventions importantes sur les pieds d'immeubles, en lien avec le schéma directeur de développement artisanal et commercial.

Des difficultés techniques et financières qui freinent la réalisation des travaux

A l'image du PSMV, la première OPAH-RU du centre ancien de Bayonne, lancée en 2011 en accompagnement du PNRQAD 2011-2018, avait pour objectifs de lutter contre l'habitat indigne, résorber la vacance, favoriser l'offre de logements locatifs à loyers maîtrisés (250 logements), soutenir l'appareil commercial et lancer la réflexion sur l'aménagement des cœurs d'îlots.

En dépit des efforts fournis par la ville et ses partenaires financiers, l'absence de volet *copropriétés* constitue un obstacle majeur à la réalisation des objectifs affichés dans la convention d'OPAH-RU et à l'amélioration de la sécurisation incendie dans le centre ancien. Parmi les difficultés rencontrées, on peut relever :

- Le défaut d'information des propriétaires et des acteurs du logement sur les risques incendie ;
- La nécessité d'obtenir l'accord de l'ensemble des copropriétaires pour réaliser des travaux ;
- Le conditionnement des interventions à la réalisation préalable de travaux de curetage, dont la mise en œuvre est difficile ;
- Un accompagnement technique et juridique des porteurs de projets à la fois lourd et coûteux ;
- La mobilisation des propriétaires des immeubles voisins pour la recherche de solutions de sécurité mutualisées, susceptibles d'engendrer l'instauration de servitudes de passage ;
- Des financements insuffisants pour déclencher la réalisation des projets présentant une complexité technique, juridique et organisationnelle (densité, étroitesse des parcelles, remembrement, curetages, mutualisation des solutions de sécurité, respect du patrimoine...) et un coût élevé (plus de 2 500€ le m² de surface habitable pour les restructurations lourdes).

Une boîte à outils enrichie

Afin de remédier à ces difficultés, plusieurs outils et dispositifs ont été imaginés.

En premier lieu, une *Boutique du Patrimoine et de l'Habitat* a été créée afin de dispenser des conseils en travaux et un accompagnement aux particuliers et artisans.



◀ Jérôme CLAVEROTTE
Commandant, responsable du
service prévention
SDIS 64

Par ailleurs, un règlement d'aides financières a été mis en place par la ville afin de :

- valoriser le patrimoine architectural du centre ancien ;
- favoriser les réhabilitations respectueuses de l'environnement ;
- mettre en œuvre le PSMV notamment les curetages ;
- assurer la sécurité des immeubles face au risque incendie (financement à hauteur de 70% du coût des diagnostics et des travaux tels que la réfection de verrières ventilées, la mise en place de dispositifs coupe-feu, la création de portes et escaliers d'évacuation, le traitement d'espaces sécurisés et partagés entre immeubles, l'installation de détecteurs avertisseurs de fumée et de systèmes d'extinction automatique à eau de type *sprinkler*...).

La convention OPAH-RU 2017-2022 intègre la problématique sécurité incendie et un volet copropriétés dégradées pour permettre :

- un accompagnement fort auprès des syndicats et copropriétaires bailleurs et occupants ;
- la mobilisation de financements complémentaires : aide au syndicat de l'Anah, majorée par les collectivités, pour les travaux de curetage, de sécurité incendie et de valorisation des parties communes ;
- des actions coercitives, comme la prise d'un arrêté si un dysfonctionnement des équipements communs est constaté.

Enfin, face au vide réglementaire en la matière, pour assurer une réponse cohérente et collégiale, les projets de réhabilitation sont désormais examinés par un **groupe de travail sécurité incendie** qui associe le SDIS 64, l'architecte des Bâtiments de France, la ville et l'État, sur la base d'une nouvelle méthode prenant en compte la réglementation et la réalité locale. Des visites sur site sont organisées pour identifier les solutions optimales combinant approches patrimoniale, sécuritaire et organisationnelle, en particulier pour les copropriétés qui n'ont pas les moyens de recourir à un architecte.

Ces travaux de ce groupe de travail ont fait germer l'idée d'une labellisation *sécurité incendie* destinée à inciter les propriétaires et les copropriétés à réaliser des travaux de réhabilitation et à garantir l'amélioration réelle et durable de la sécurité incendie des bâtiments réhabilités.

L'élaboration d'un label *sécurité incendie*...

Le SDIS 64 a été étroitement associé aux travaux visant à améliorer la sécurité incendie des bâtiments réhabilités, au titre de son expertise dans la lecture du feu, l'analyse du risque, la mise en sécurité des bâtiments et la sécurisation des interventions des sapeurs-pompiers.

Identifier les causes de propagation du feu

Dans un premier temps, le SDIS a listé les principaux éléments qui permettent au feu de se propager rapidement dans les quartiers anciens, occasionnant de nombreuses victimes : le non isolement du bâtiment (caves, logements, combles) ; l'invasion des bâtiments par des fumées toxiques mortelles, bien avant le feu, des occupants bloqués dans les logements, les escaliers n'étant plus praticables après 30 minutes ; la non conformité des équipements, etc.

Tirer les enseignements des interventions lors des sinistres antérieurs

Dans le contexte urbain particulier du centre historique de Bayonne, les interventions des sapeurs-pompiers se heurtent à de nombreuses difficultés :

- accès aux logements rendu difficile par des rues étroites, voire impossible pour les bâtiments situés à l'arrière des parcelles ;
- méconnaissance des lieux privés et de leur aménagement ;
- stabilité au feu précaire des bâtiments ;
- important potentiel calorifique des bâtiments anciens ;
- difficulté de contenir un feu sorti d'un local sinistré ;
- comportement humain très différent face au feu selon les personnes.

Proposer une réponse adaptée

En réponse à ces constats, une nouvelle boîte à outils expérimentale a été mise en œuvre à Bayonne afin de sécuriser le patrimoine et les interventions des sapeurs-pompiers. Elle s'articule autour de :

- l'élaboration de fiches par immeuble ;
- la création de deux solutions de sortie pour chaque bâtiment (par exemple par la douche ou les toits), nécessitant un travail important sur les servitudes avec les copropriétés ;
- une réflexion sur l'installation de type *Vigik* ou équivalent ;
- la création d'un label *sécurité incendie* dont seule l'attribution à un certain niveau choisi par la collectivité peut donner accès à des subventions pour les copropriétaires, de manière à les inciter à conduire des travaux (cf. tableau ci-après).

- L'attribution du label est conditionnée à l'intervention du *SDIS 64*, chargé de l'évaluation du niveau de danger de l'habitat et des éventuels établissements recevant du public (*ERP*), l'analyse de l'environnement du bâtiment à l'échelle de l'îlot et l'étude des possibilités techniques, prenant en compte les flux et la fonctionnalité du bâtiment, ce qui lui permet d'évaluer le niveau de sécurité de l'immeuble.

Le *process* défini par le *SDIS 64* s'articule autour de 5 étapes clés (cf. schéma ci-contre) :

- La réalisation d'un diagnostic par le *SDIS 64* sur demande de la collectivité qui peut être sollicité par les copropriétés ;
- La préparation d'une notice de sécurité par un bureau d'études (*BET*) ou un architecte formé par le *SDIS 64* ;
- L'étude du projet par le biais du permis de construire ou d'aménager intégrant le rapport d'analyse du sapeur-pompier préventionniste ;
- Le contrôle des travaux et la vérification du niveau de label par un contrôleur certifié ;
- L'attribution du niveau de label et la délivrance d'une plaque à apposer sur le bâtiment.

... bientôt généralisé ?

Recenser les architectures à risques

La fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (*FNSPF*) qui soutient le projet a été sollicitée par l'*Anah* pour évaluer les conditions de généralisation du label élaboré à Bayonne à l'ensemble du territoire national.

Pour ce faire, elle a procédé à un recensement des différents types d'architectures à risque présents sur le territoire national. Des visites sont prévues à Rennes, Agen, Nice, Chambéry, Paris, Carcassonne, etc.

Tester, améliorer la méthode

La méthode a été testée sur différents types d'immeubles ou îlots (réalisation du diagnostic et préparation d'une notice de sécurité), avant de formuler des propositions de mise en sécurité (réaménagement, dispositifs techniques, formation des occupants, etc.) et d'en évaluer le coût au m².

Former les intervenants, mobiliser d'autres partenaires

La création d'un label national implique de former les *SDIS* et les architectes au niveau national. Par ailleurs, de nombreux partenaires potentiels se sont montrés intéressés par la démarche soutenue par l'*Anah*, comme les industriels produisant des dispositifs de détection automatique du feu.

Interrogée sur l'ouverture des aides aux collectivités procédant à des travaux d'office, l'*Anah* précise que la promotion et la généralisation de bonnes pratiques locales s'inscrit dans un système d'incitation inscrit dans une démarche partenariale locale et non dans une logique de réglementation nationale donnant lieu à de nouvelles aides. Si le label est obtenu, il représente une valeur ajoutée à faire valoir par le propriétaire dans le prix de vente.

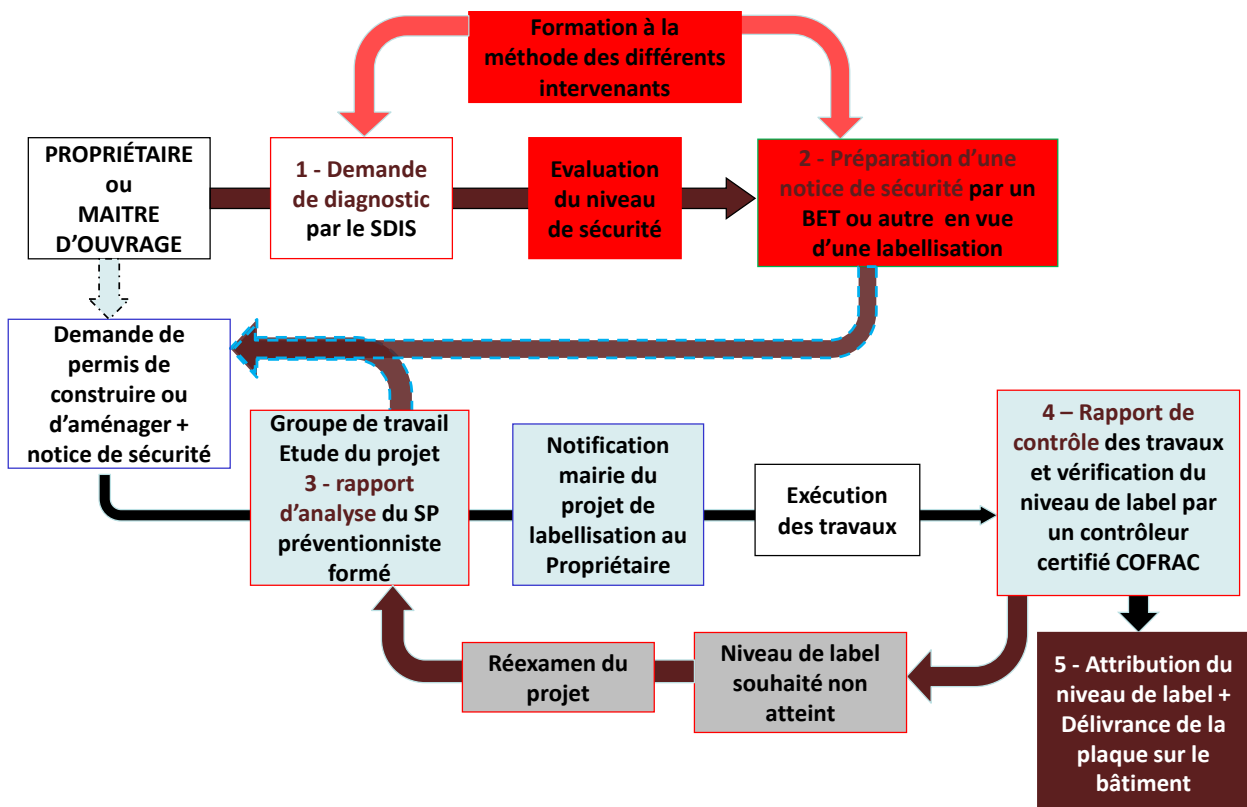
En revanche, l'*Anah* n'envisage pas à ce jour de conduire un travail analogue sur les bâtiments plus récents (construits après 1986, voire 1967), sur lesquels il est très difficile de réaliser les travaux élémentaires de mise en sécurité. ■

▼ Les 5 niveaux du label *sécurité incendie*
Source SDIS 64, ville de Bayonne

| | Description du bâtiment correspondant au niveau de dangerosité considéré |
|---|---|
| 1 | Bâtiment ou logement non conforme aux arrêtés antérieurs à 1986 et diagnostiqué dangereux ou qui présente un risque important identifié en terme de sécurité et d'évacuation des habitants. Les occupants sont informés des consignes à respecter en cas de sinistre. |
| 2 | Bâtiment ou logement permettant l'évacuation sans délai des personnes par leurs propres moyens. |
| 3 | Bâtiment ou logement permettant la mise en sécurité de tous les occupants dans un délai à compter de l'alerte des secours jusqu'à leur arrivée augmenté de 15 mn. Cette durée sera toujours supérieure à 30 minutes. |
| 4 | Bâtiment ou logement permettant d'assurer l'évacuation des occupants par des circulations protégées à compter de l'alerte des secours jusqu'à leur arrivée augmenté de 15 mn. Cette durée sera toujours supérieure à 30 minutes. |
| 5 | Bâtiment ou logement de niveau 4 et permettant de contenir le feu dans tous les logements et autres locaux pendant 1 heure. |

Interprétation des niveaux de label: les niveaux ne révèle pas un degré de dangerosité mais un objectif à atteindre pour chaque logement du bâtiment. En ce qui concerne le niveau 1, il indique un bâtiment qui n'a pas un niveau de sécurité satisfaisant au regard des autres niveaux mais qui a l'avantage d'être répertorié par les sapeurs-pompiers et dont les occupants ont reçu des consignes et des informations pour réagir au mieux face à un incendie.

▼ Processus d'obtention du label sécurité incendie
Source SDIS 64, ville de Bayonne





◀ Vincent BOUGAMONT
Directeur général
La fabrique des quartiers

ZOOM SUR TROIS OUTILS EXPÉRIMENTÉS SUR LE TERRITOIRE DE LILLE MÉTROPOLE

La *fabrique des quartiers* est une SPLA créée en 2010 par Lille Métropole et les villes de Lille, Roubaix et Tourcoing. Il s'agit d'un outil métropolitain dédié au renouvellement urbain et à la requalification et la revitalisation des quartiers d'habitat ancien dégradé. L'habitat privé constitue en effet un axe majeur du PLH de la métropole lilloise, qui compte 73% de logements privés sur son territoire (soit 450 000 logements), occupés pour les 2/3 par des propriétaires occupants. Aux enjeux liés à l'habitat s'ajoutent les difficultés économiques et sociales des habitants de ce parc : 1 ménage sur 5 vit sous le seuil de pauvreté. Le parc privé potentiellement indigne est évalué à 42 000 logements occupés par des ménages pauvres, ce qui représente 10% du stock national.

Pour conduire cette politique de recyclage immobilier et de renouvellement urbain, la SPLA emploie 43 ETP et mobilise une palette d'outils incitatifs et coercitifs. Vincent BOUGAMONT commente trois dispositifs et démarches expérimentés sur le territoire la métropole lilloise :

- la vente d'immeubles à rénover, prêts à habiter (VIR) ;
- la lutte contre la vacance ;
- l'expérimentation à Roubaix du concept de *maison à 1 euro*.

1. La vente d'immeubles à rénover (VIR)

La vente d'immeubles à rénover (VIR ou VEFA dans l'ancien) est née du constat des difficultés de relogement des propriétaires occupants âgés et modestes dans le cadre d'une opération de démolition, auxquels il a été proposé d'acheter un immeuble entièrement rénové sous maîtrise d'ouvrage de la SPLA pour le prix du rachat de leur logement. Dans le même temps, les bailleurs sociaux s'étaient engagés à produire des logements locatifs sociaux dans l'ancien et ne parvenaient pas à les mettre en œuvre. Un premier accord a été passé avec Lille Métropole Habitat pour réaliser un programme de 23 logements locatifs sociaux en acquisition-amélioration dans le diffus.

Si les bailleurs sociaux se montrent réticents pour réhabiliter des maisons individuelles proposées par la SPLA car cela mobilise fortement leur maîtrise d'ouvrage pour un coût de revient peu intéressant, la VIR présente en revanche l'avantage de produire une offre de qualité accessible en locatif ou en accession sociale pour des ménages modestes, en réduisant les coûts de réhabilitation.

L'enjeu consiste à « fabriquer le client pour ces produits ». La fiscalité – moins intéressante qu'en VEFA – représente une difficulté, dans la mesure où la TVA impacte 100% du prix de vente. le fait que les SPLA ne peuvent pas mobiliser directement les financements de l'Anah implique qu'il faut attendre d'avoir



VENTE D'IMMEUBLE PRÊT À HABITER

Ex. coût travaux de réhabilitation pour 20 logements en VIR

| COMPOSITION DU PROGRAMME | | Nombre d'immeuble | 14 |
|---|---|---------------------------------|--------|
| | | Nombre de logements | 20 |
| | | m ² de SHAB produite | 1902,3 |
| DEPENSES | DEPENSES CONSTATEES AU BILAN (PORTEES PAR LMH OU LA CONCESSION LQA) | COUT M ² /SHAB HT | |
| ETUDES (Diagnostic, PC, thermique, géomètre...) | 172 430 € | 91 € | |
| FONCIER (Acquisition ou Valorisation foncière) | 1 486 805 € | 782 € | |
| TRAVAUX (coûts travaux, honoraires divers, assurances) | 2 931 897 € | 1 541 € | |
| REMUNERATION SPLA (8%) | 288 326 € | 152 € | |
| FRAIS DIVERS (Concessionnaires, frais de reproduction, diags après travaux...) | 80 772 € | 42 € | |
| Prix de revient TOTAL HT | 4 960 230 € | 2 608 € | |
| Recettes HT | 3 770 225 € | 1 982 € | |
| Résultat HT | - | 1 190 005 € - 626 € | |

trouvé le « bon » client éligible avant de démarrer les travaux. L'équilibre financier de ces opérations repose aussi sur la mobilisation de subventions locales car les prix de cession des biens ainsi réhabilités sont inférieurs aux prix de revient.

2. Intervenir sur les logements privés vacants et/ou dégradés en situation de blocage

Le PLH de la métropole lilloise met en évidence la prédominance du parc privé sur le territoire. Il s'agit d'un parc majoritairement ancien, souvent dégradé et présentant un taux de vacance élevé. Le stock de logements inoccupés sur la métropole est évalué à près de 40 000 (sur un total de 465 000 logements), dont 30 à 32 000 sur le marché ancien et 9 600 logements vacants et/ou dégradés en situation de blocage présumée.

Forte de ces constats, la métropole lilloise a souhaité caractériser finement la vacance de ce parc et identifier les filières de recyclage à mettre en œuvre pour accompagner les communes dans le traitement de cette problématique.

Une étude pré-opérationnelle a été confiée en ce sens à *La fabrique des quartiers*. Le diagnostic mené a conduit à distinguer :

- 250 immeubles institutionnels en attente d'un projet de recyclage ;
- 1 550 immeubles privés pour lesquels les propriétaires ont l'intention de procéder à un recyclage et pour lesquels une OPAH pourrait contribuer à débloquent la situation ;
- 1 650 immeubles privés en situation de blocage avérée ;
- 3 100 immeubles privés nécessitant un diagnostic complémentaire, rendu difficile par l'impossibilité à pénétrer dans les immeubles et par la méconnaissance des propriétaires suite à des processus d'indivision ou des successions vacantes.

Suite à ce constat, 24 communes de la métropole se sont portées volontaires pour participer au dispositif expérimental.



L'objectif est de parvenir en 3 ans à favoriser la remise sur le marché de 2 000 logements vacants présumés en situation de blocage dans l'agglomération. La démarche comprend deux phases : la réalisation d'un diagnostic global puis la conduite d'un déblocage, pouvant le cas échéant être combiné à une intervention publique forte (procédures, expropriation, etc.) sur les situations les plus complexes.

3. Expérimentation à Roubaix de la maison à 1 euro avec travaux à la charge du propriétaire

La ville de Roubaix a sollicité *La fabrique des quartiers* pour examiner comment transposer sur son territoire l'expérience conduite à Liverpool. Comment proposer des maisons à 1 euro, à destination des ménages modestes ? Les investigations portent sur le modèle envisageable, le montage foncier, le statut juridique du propriétaire occupant, les financements mobilisables et l'ordonnancement des travaux dans le cas d'une vente avec travaux à la charge du propriétaire.

Les opérations conduites à Liverpool bénéficient d'un montage très souple. À Liverpool, le financement est assuré par la municipalité et les maisons sont vendues à des ménages à revenus intermédiaires une fois les travaux réalisés.

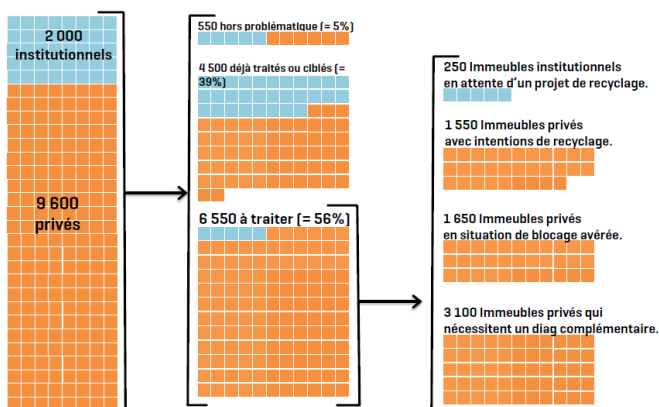
À Roubaix, les partenaires locaux s'orientent plutôt vers des maisons à 1 euro, avec travaux, à destination des propriétaires modestes. Le droit français conditionne une telle opération par la justification d'un motif d'intérêt général et l'existence de contreparties suffisantes pour justifier l'écart entre le prix de vente et la valeur réelle du bien cédé.

Ces contreparties seraient notamment exigées auprès de l'acquéreur : l'obligation de réaliser les travaux de rénovation conformément aux exigences du vendeur (précisées dans un cahier des charges), l'obligation d'occuper le logement en qualité de résidence principale pendant 6 ans (de manière à cibler les primo-accédants) et l'obligation de reverser une quote-part de la plus-value pendant 6 ans en cas de vente.

Le recours à l'établissement public foncier (EPF) n'apparaît pas adapté sur des territoires détendus. S'il pourrait certes acquérir et assurer le portage des biens concernés, reste à résoudre les questions de la prise en charge du déficit (entre le prix d'achat et le prix de revente) et la complexité du montage juridique.

LOGEMENTS VACANTS DÉGRADÉS EN SITUATION DE BLOCAGE

Diagnostic



5

QUELLE OFFRE D'HABITAT PROPOSER, QUELLE QUALITÉ D'HABITER ?// LA FABRIQUE DES QUARTIERS

- ▶ La *SPLA* a formalisé un processus se déroulant en 9 étapes distinguant :
 - le processus de commercialisation : le lancement du dispositif, l'appel à candidature, la sélection des candidats, l'attribution des maisons, la signature d'un protocole d'accord, la promesse de vente, la vente avec cahier des charges, la réalisation des travaux par l'acquéreur et la levée des clauses liées aux travaux ;
 - les études techniques et l'ingénierie en vue des travaux : le choix des immeubles, la réalisation du diagnostic technique et des travaux préparatoires et, suite à la signature du protocole d'accord, la définition du programme de travaux, le dépôt du permis de construire, et enfin contrôle de conformité des travaux réalisés par l'acquéreur.

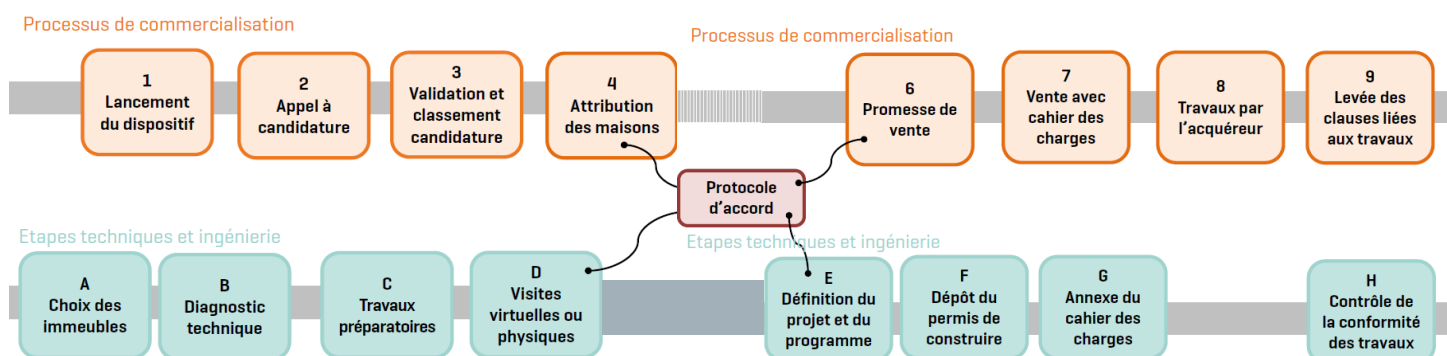
Pour pouvoir analyser les candidatures, Vincent BOUGAMONT précise qu'une grille de critères a été élaborée. Quant à la réalisation des travaux, afin d'en garantir la qualité, car certains nécessitent l'intervention d'un professionnel. Cette étape sera encadrée par un maître d'œuvre désignée par l'acquéreur et sera suivie par la *SPLA* jusqu'à l'achèvement des travaux. Le protocole d'accord stipule qu'ils doivent être réalisés dans un délai de 12 mois à partir de l'acte de vente, l'ensemble des diagnostics et travaux préparatoires ayant été effectués en amont. ■

En savoir + :
consulter le [recueil](#) p.4



MAISONS A 1€ AVEC TRAVAUX

Le déroulement du processus en 9 étapes



À consulter en sus des actes de l'atelier,
via www.forumhabitatprive.org



Disponible également
concernant les marchés détendus :



© Forum des politiques de l'habitat privé 2017
Une production du groupe de travail *Quartiers anciens*
Co-pilotes du groupe : Soraya DAOU et Nicolas CLÉMENT
Rédaction : FORS-RS
Reportage photo : Nicolas CAPIAUX
Conception et direction : Véronique GUILLAUMIN



Forum des Politiques de l'habitat privé,
un collectif de 16 membres

www.forumhabitatprive.org