

Séance publique du 27 mars 2006

Délibération n° 2006-3259

commission principale : déplacements et urbanisme

objet : **Arrêt du projet de deuxième programme local de l'habitat (PLH)**

service : Délégation générale au développement urbain - Direction des politiques d'agglomération - Mission habitat

Le Conseil,

Vu le rapport du 7 mars 2006, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

La croissance démographique et les évolutions sociologiques

La métropole lyonnaise est attractive. Les premières projections démographiques réalisées à partir des évolutions constatées entre 1999 et 2004 estiment une croissance démographique de l'ordre de +100 000 à 200 000 habitants supplémentaires dans le territoire du Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal) à l'horizon 2030.

Parallèlement, la période est marquée par des évolutions démographiques, sociologiques et économiques de fond qui se caractérisent par un besoin accru de mobilité, notamment professionnelle, une diminution de la taille des ménages, une accélération du vieillissement de la population, des évolutions de modes de vie - bouleversements de la famille, renouvellement permanent et multiplication des cycles de vie, la recherche de l'entre-soi, etc. Ces éléments pèsent sur les besoins en logement et les choix résidentiels des ménages.

La dynamique immobilière et la crise du logement accessible

La production de logements sociaux est restée inférieure aux besoins depuis 1995. Les réserves foncières en faveur de l'habitat aidé ont été insuffisantes dans certains secteurs. Ces retards accumulés exacerbent les difficultés liées à la flambée des prix et à la concurrence entre les opérateurs.

La conjoncture immobilière est très tendue : l'augmentation des prix du foncier, la hausse des coûts de production et des prix de l'immobilier sont sans précédent et entraînent la disparition du parc locatif social privé. Les dépenses des ménages en faveur du logement augmentent. En conséquence, les mobilités résidentielles sont de plus en plus contraintes, voire ajournées dans certains cas, en dépit des besoins.

Cette situation a néanmoins fait renaître une dynamique immobilière dans les territoires les moins attractifs de l'agglomération, dans lesquels se développe une offre d'habitat diversifiée en accompagnement des projets de renouvellement urbain ambitieux. Les conditions sont réunies pour une attractivité résidentielle retrouvée.

La pauvreté, la précarité et les tensions ségrégatives

Le phénomène de pauvreté et de précarité monte en puissance. Plus de 60 000 ménages pauvres résident aujourd'hui dans l'agglomération. 70 % des ménages disposent de ressources inférieures aux plafonds de ressource du prêt locatif à usage social (PLUS). Les clivages sociaux et territoriaux se creusent au sein de l'agglomération, qui reste un territoire d'accueil (en flux) des populations les plus pauvres et les plus riches.

Le leadership de la Communauté urbaine en matière d'habitat

Le paysage institutionnel a évolué fortement dans le domaine de l'habitat. La délégation des crédits d'aide à la pierre confirme la responsabilité de chef de file de la Communauté urbaine. La densité du partenariat local, les nombreuses actions et dispositifs mis en place depuis plusieurs années dans l'agglomération renforcent la nécessité de mettre davantage en réseau, de coordonner, d'organiser le système d'acteurs pour améliorer l'accessibilité à l'information et optimiser les réponses apportées aux besoins des habitants.

Les enjeux et les principales orientations du programme d'action

L'enjeu principal du deuxième programme local de l'habitat (PLH) sera d'accompagner et de favoriser une attractivité durable de l'agglomération tout en assurant un développement solidaire entre les territoires. Cela suppose en particulier de :

- favoriser une croissance équilibrée du nombre de logements neufs produits chaque année pour maintenir l'attractivité de l'agglomération,
- faciliter les parcours résidentiels de ménages en s'appuyant sur la dynamique immobilière pour maintenir une offre d'habitat accessible au plus grand nombre des habitants (jeunes actifs et primo-accédants, familles à revenus modestes ou intermédiaires, jeunes en formation - étudiants, apprentis, etc.) dans un contexte de marchés tendus,
- maintenir un rôle d'accueil des populations modestes et très modestes en luttant contre les discriminations dans l'accès au logement,
- poursuivre la dynamique de renouvellement urbain et de diversification de l'offre résidentielle dans le cadre des projets urbains engagés en première couronne "est",
- conserver un environnement urbain de qualité, y compris dans la proximité, tout en fixant des objectifs de construction neuve supérieurs aux rythmes actuels de développement immobilier (qualité de l'offre et des formes urbaines, dessertes en transports en commun, services et équipements, etc.).

La mise en œuvre des orientations et du programme d'actions du PLH pour la période 2007-2012 impose une mobilisation accrue des partenaires de l'habitat, de leurs moyens financiers en particulier : environ 80 à 90 M€ sont consacrés chaque année, dans l'agglomération, pour la mise en œuvre de la politique de l'habitat par l'ensemble des partenaires impliqués.

1°- Favoriser une attractivité durable de l'agglomération lyonnaise dans une perspective de croissance démographique, par une production d'habitat suffisamment abondante et diversifiée pour répondre davantage aux besoins des ménages

a) - orienter la dynamique immobilière et accompagner la croissance démographique

* Des objectifs volontaristes et pragmatiques de production de logements neufs (tous segments de produits confondus)

Les objectifs de production de logements neufs seraient fixés dans une fourchette comprise entre 6 150 et 7 000 logements neufs par an dans l'agglomération (stabilité voire augmentation des rythmes antérieurs de construction. Pour mémoire, de 1990 à 1999 : 6 000 logements neufs par an et de 1999 à 2004 : 6 150 logements neufs par an) Ce scénario intègre une poursuite de l'essor démographique au centre de l'agglomération et le prolongement des premières tendances constatées d'un retour à la croissance démographique pour les territoires de l'est lyonnais, y compris en première couronne. La population estimée de l'agglomération en 2010 pourrait se situer entre 1 240 000 habitants et 1 250 000 habitants, générant des gains de population compris entre 6 600 habitants et 7 600 habitants supplémentaires par an sur la période 1999-2010 (soit des rythmes de croissance annuelle plus modérés que ceux observés actuellement. Pour mémoire, le rythme de croissance annuelle estimé, de 1999 à 2004, est de 8 200 habitants par an).

* Une politique foncière et urbaine en faveur de l'habitat accessible

Une série d'actions à mettre en œuvre ou à réajuster, pour celles déjà existantes, figurent au projet de programme d'action. Toutes se situent à l'articulation entre les enjeux de l'habitat et les enjeux de développement urbain :

- constituer des réserves foncières de moyen et long termes pour alimenter les capacités résidentielles de l'agglomération. A court terme, acquérir et revendre des fonciers captés par la Communauté urbaine au profit des opérateurs sociaux ;

- poursuivre l'ajustement des documents de planification urbaine :

. optimiser les capacités résidentielles dans les différents territoires de l'agglomération tout en respectant les conditions nécessaires pour préserver une attractivité résidentielle durable,

. orienter davantage la dynamique immobilière en direction des produits prioritaires (très social, social et intermédiaire) par des règles plus contraignantes (emplacements réservés en faveur du logement aidé ; zonages mixtes si les évolutions législatives en assurent la sécurité juridique) ;

- privilégier la réponse aux besoins dans l'accès et la commercialisation des fonciers maîtrisés par les collectivités publiques :

. ZAC : définir des objectifs de production de logement social et intermédiaire, en location comme en accession. Généraliser progressivement le référentiel habitat durable à l'égard des opérateurs publics et privés,

. plan de cession immobilier et foncier de la Communauté urbaine : intégrer les produits intermédiaires dans les critères de commercialisation, en fonction des secteurs prioritaires ;

- connaître pour mieux agir : approfondir l'observation et l'analyse des capacités résidentielles de l'agglomération par la mise en place d'un observatoire.

b) - augmenter et diversifier l'offre d'habitat dédiée en réponse aux besoins prioritaires

Les besoins prioritaires en logement concernent les ménages modestes et très modestes et les ménages à revenus intermédiaires fragilisés par l'évolution des marchés.

- Répondre aux besoins en logement des populations modestes

* Une accélération de la production de l'offre locative sociale (programme locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)), rééquilibrée entre les territoires et renouvelée

Seuls les produits PLAI et PLUS constituent réellement une offre locative sociale. Ils offrent des logements locatifs accessibles au plus grand nombre des ménages résidents dans l'agglomération, 70 % d'entre eux sont éligibles aux logements financés en PLUS.

Le produit du prêt locatif social (PLS) répond aux besoins en logement des ménages à revenus intermédiaires.

Les objectifs annuels de production en logements PLUS et PLAI fixés dans le P.L.H s'élèvent en moyenne à :

- 1 350 PLUS et PLAI en développement de l'offre,

- 580 PLUS-PLAI, PLUS-construction démolition (CD) en reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du renouvellement urbain (630 logements reconstitués par an, PLS inclus),

soit au total : 1 930 PLUS-CD-PLAI.

Les objectifs de production du PLH sont légèrement supérieurs aux résultats obtenus en 2005 pour les financements PLUS et PLAI. Ils poursuivent l'augmentation, constatée en tendance, de la production du logement social dans l'agglomération. 2005 constituait la meilleure année de la période 2000-2005 en terme de nombre de logements financés.

* Renforcer la dimension stratégique et le pilotage dans la planification prévisionnelle des crédits d'aide à la pierre

Une série d'actions relatives au pilotage, au suivi et à la planification des crédits d'aide à la pierre figurent au projet de programme d'action :

- la mise en place d'une instance de concertation, composée des représentants des principaux partenaires du logement social, chargée de donner un avis sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs de production (proportion de PLAI, grands logements, etc.), les crédits, le rythme régulier de production, les conditions de montage financier des opérations, etc.

- la poursuite de la contractualisation, notamment sur les objectifs de développement de l'offre, avec les trois organismes communautaires et les entreprises sociales de l'habitat (ESH), dont l'ensemble représente les principaux organismes HLM-clés de l'agglomération,

- la définition des secteurs prioritaires pour le développement de l'offre dans l'agglomération, y compris à des échelles infra-communales.

* Poursuivre le renouvellement du parc HLM dans le cadre des projets urbains engagés

La poursuite du renouvellement de l'offre locative sociale constitue, avec le développement de l'offre, l'un des objectifs prioritaires.

Le projet de PLH rappelle les règles de reconstitution de l'offre démolie : un logement démolé, un logement reconstruit qui s'ajoutent aux objectifs de développement évoqués ci-dessus ainsi que les principes directeurs suivants :

- une reconstitution qui respecte un équilibre géographique et une solidarité d'agglomération,

- une diversification des produits qui permet un itinéraire résidentiel des ménages et une diversification de l'offre résidentielle dans les Communes concernées par le renouvellement urbain (les produits éligibles, la recherche d'une adéquation entre les produits de la reconstitution et les besoins de relogements identifiés systématiquement).

* Développer une offre locative sociale plus conforme aux besoins

La question de l'évolution des loyers dans le parc HLM et des taux d'effort consentis par les locataires ou candidats à la location constitue un enjeu pour lequel le projet de programme d'action identifie plusieurs axes de travail, dont certains seront à développer avec les partenaires :

- le maintien d'une proportion minimale de logements PLAI dans la production globale de logements familiaux courants financés chaque année. Les objectifs actuels de 10 % de la production pourraient être augmentés,

- la généralisation progressive du référentiel habitat durable par les organismes HLM afin de réduire significativement les charges locatives,

- la préparation de la mise en place du conventionnement global du parc HLM, qui permettrait de faire évoluer les politiques de loyers au sein du parc existant,

- la prise en compte des difficultés d'accès ou de mobilité récurrentes des familles nombreuses ou recomposées : la règle de production de logements sociaux est fixée à un T5 ou plus par tranche de dix logements, ou 10 % de la production annuelle de chaque opérateur. Sur ce point, la nécessité de relancer une réflexion qualitative sur la conception et l'agencement des logements destinés à accueillir les familles nombreuses avec les acteurs impliqués, est soulignée.

- * Orienter l'offre immobilière vers des produits locatifs sociaux, notamment par des modes d'action innovants

Les difficultés croissantes rencontrées pour le montage des opérations locatives sociales dans un contexte de marchés tendus ont montré la nécessité de développer d'autres modes de production, s'appuyant davantage sur la dynamique immobilière. Certaines des actions qui figurent, dans cet esprit, au programme d'action, se sont mises en place à titre expérimental il y a quelques années et se sont depuis développées de manière significative, c'est le cas des opérations mixtes. D'autres axes de travail restent à approfondir :

- la poursuite du développement des opérations mixtes, grâce aux négociations en amont menées par les Communes et la Communauté urbaine auprès des promoteurs,
- la recherche de montages innovants alliant des partenariats publics/privés nouveaux, notamment par démembrement de la propriété foncière.

- * Soutenir la fonction sociale du parc privé

Les objectifs d'intervention en faveur du parc privé existant ont été recentrés afin de renforcer sa fonction sociale. Le projet de programme d'action dresse une série d'actions à mettre en œuvre en ce sens :

- la mise en place d'un programme d'intérêt général (PIG) loyers maîtrisés à l'échelle de l'agglomération,
- la mise en place d'une veille d'agglomération sur les sorties de conventionnement,
- la poursuite des actions de captation de logements en diffus, en s'appuyant sur le travail des réseaux associatifs,
- la mise en place d'un PIG expérimental cités ouvrières.

- Répondre aux besoins des ménages à revenus intermédiaires, fragilisés par l'évolution des marchés

- * Mettre en place une stratégie communautaire d'intervention, en location comme en accession

Un ménage sur cinq résidant dans l'agglomération dispose de revenus compris entre les plafonds de ressources du PLUS et du prêt locatif intermédiaire (PLI). Les simulations financières, réalisées dans le cadre du diagnostic du PLH, ont montré que les prix du marché avaient largement dépassé les limites d'accessibilité pour ces ménages dans tous les secteurs attractifs de l'agglomération (centre en particulier) : en locatif, quels que soient les profils familiaux des ménages ; en accession neuve et dans l'ancien, pour les ménages primo-accédants.

Plusieurs leviers d'action pourraient être mobilisés, de façon ajustée selon les problématiques des territoires. La plupart des leviers évoqués constituent encore des pistes de travail qui devront être rapidement approfondies, tant en termes d'opportunité et d'efficacité (ménages cibles, encadrement des aides, etc.) qu'en termes de faisabilité financière.

En accession, il s'agit de vérifier l'opportunité et la faisabilité d'un accompagnement du prêt à taux zéro sur le marché de l'existant et d'un développement d'opérations neuves en accession abordable sur les fonciers maîtrisés en particulier (ZAC, GPV-ORU, plan de cession immobilier de la Communauté urbaine, etc.).

En locatif, le produit PLS constitue d'ores et déjà une réponse. Le projet de programme d'action précise les objectifs quantitatifs et les priorités territoriales. L'objectif annuel de production est fixé à 700 logements en développement (dont 100 en résidences étudiantes) et 50 en reconstitution de l'offre démolie (sur site de renouvellement uniquement). Les territoires prioritaires sont :

- le centre, pour fluidifier le fonctionnement du marché locatif en facilitant les parcours résidentiels de transition et le premier accueil dans l'agglomération pour les ménages primo-arrivants,

- les territoires et les Communes en renouvellement urbain, pour diversifier l'offre résidentielle,

- les Communes en développement pour accompagner la dynamique immobilière, en particulier en opérations mixtes dans les Communes déficitaires au titre de l'article 55 du code d'urbanisme, lorsque la configuration de l'opération ou ses conditions d'équilibre financier ne permettent pas un financement en PLUS. A ce titre, le programme d'action rappelle que les objectifs de production du PLS ne devront pas empiéter sur les objectifs de production du PLUS dans ces Communes.

* Promouvoir l'accès social à la propriété

La hausse des prix des logements exclut les candidats à l'accès les plus modestes. L'allongement de la durée des prêts et le faible niveau des taux d'intérêts ne suffisent plus à solvabiliser les clientèles à revenus proches des plafonds PLUS. L'évolution du parcours résidentiel des ménages occupant un logement social est aujourd'hui quasi bloquée et freine, outre les candidats à l'accès, la nécessaire rotation du parc social.

Le projet de programme d'action identifie plusieurs leviers d'action qui pourraient être développés de façon complémentaire :

- encourager la mise en œuvre de programmes neufs destinés aux accédants issus du parc social (accession sécurisée, clientèles prioritaires, location-accession),
- développer des aides spécifiques à l'accès dans le parc ancien pour les ménages relevant de plafonds PLUS,
- favoriser ces ménages dans les programmes de vente de patrimoine HLM qui, par ailleurs, devront faire l'objet d'un dispositif d'encadrement : choix des patrimoines à vendre, concertation préalable avec les locataires, règles de reconstitution et de réaffectation des produits réalisés par les organismes.
- Améliorer l'accueil des ménages jeunes, en mobilité professionnelle ou de formation

Le marché locatif privé devient plus difficile d'accès pour les jeunes en formation ou jeunes travailleurs et les étudiants : hausse des loyers, concurrence avec les jeunes actifs, garanties exigées de plus en plus contraignantes, etc. Ces déséquilibres pénalisent les publics les moins favorisés et peuvent aller jusqu'à remettre en cause certains parcours-projets individuels de formation. Il en va également de l'image et du rayonnement international de l'agglomération.

* Améliorer les conditions d'accueil et d'hébergement des étudiants

Avec près de 120 000 étudiants en 2003, la population des étudiants de la Communauté urbaine a augmenté de manière soutenue (+ 17 % en 6 ans) à un rythme dépassant celui observé au niveau national (+ 6 % sur la même période). L'offre dédiée n'a pas compensé cette augmentation.

Le projet de programme d'action identifie deux axes principaux d'intervention :

1° - favoriser le développement d'une offre rééquilibrante :

- en direction des étudiants les plus démunis :
 - . développer l'offre de logement social pour étudiants (Crous, opérateurs sociaux). Cent PLS par an (équivalent 200 chambres) figurent aux objectifs de production du PLH,
 - . améliorer l'accès au logement des étudiants étrangers (titre de séjour, cautionnement, etc.),
- sur les secteurs géographiques les moins pourvus : favoriser la création de logements dédiés sur les secteurs Bron-Saint Priest, pôles nord-ouest et sud, et le centre ;

2° - accroître la réponse logement pour l'ensemble des publics étudiants :

- mobiliser le logement privé diffus en s'appuyant sur un partenariat entre collectivités locales, Crous et professionnels de l'immobilier,
- appuyer les initiatives alternatives qui se développent autour du concept de logement inter-générationnel,
- favoriser l'émergence d'une offre souple pour les courts séjours (accroissement des échanges internationaux).

* Améliorer les conditions d'accueil et d'hébergement des jeunes, notamment en parcours d'insertion professionnelle

Les besoins en mobilité professionnelle peuvent être brefs (stages), intermittents (formation en alternance). Les organismes de formation assurent de moins en moins l'hébergement des publics qu'ils accueillent. L'offre adaptée et dédiée globale est insuffisante.

Des orientations spécifiques seront approfondies :

- mobilisation du parc privé et public,
- développement de la capacité d'accueil en hébergements de type foyers, résidences sociales et hôtelières, notamment en foyers de jeunes travailleurs, pour assurer le rôle d'accueil en première étape.
- Tenir compte des grandes évolutions démographiques et de modes de vie

Il s'agit principalement d'anticiper les effets du vieillissement de la population sur les besoins en logement et les arbitrages résidentiels des ménages concernés. Sur ce point, le projet de programme d'action identifie des axes de travail qui restent à approfondir en liaison étroite avec le schéma gérontologique départemental :

- l'adaptation du parc ordinaire pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées, en liaison étroite avec les politiques de service à la personne,
- le développement d'une offre neuve banalisée mais adaptée,
- le développement de structures de logement-hébergement plus spécifiques.

c) - favoriser un cadre de vie attractif, mieux desservi en transports en commun, tout en optimisant les capacités résidentielles de l'agglomération

Les objectifs politiques de croissance démographique, conjugués notamment avec la poursuite de la diminution de la taille des ménages, conduisent à favoriser une augmentation des rythmes actuels de production de logements neufs dans l'agglomération. Rappel : les objectifs du PLH en matière de production se situent dans une fourchette comprise entre 6 150 et 7 000 logements neufs par an.

Ces perspectives de développement immobilier soulèvent un certain nombre d'interrogations, notamment quant aux capacités des collectivités publiques à :

- mobiliser les capacités résidentielles de l'agglomération de façon homogène et régulière pour couvrir suffisamment les besoins à court et long termes tout en économisant les ressources foncières de l'agglomération,
- promouvoir un développement qui préserve les conditions nécessaires à l'attractivité et la qualité de l'offre d'habitat nouvelle, dans la proximité d'un environnement urbain de qualité.
- Promouvoir le développement et la réhabilitation d'un habitat durable

Le programme d'action identifie une série de conditions à réunir afin d'améliorer les conditions de vie au quotidien des habitants mais également pour tendre vers une production d'habitat moins polluante à tous égards.

* Atteindre une meilleure qualité et durabilité dans le logement

Le projet de programme d'action identifie quatre axes d'intervention à mettre en œuvre :

- privilégier des formes d'habitat plus denses, alternatives à la maison individuelle,
- généraliser le respect et la mise en œuvre du référentiel habitat durable dans la production du logement social et dans la production d'habitat en fonciers maîtrisés (ZAC, plan de cession de la Communauté urbaine),
- sensibiliser et accompagner les propriétaires privés pour améliorer les performances énergétiques des logements dans le parc existant,
- poursuivre les missions d'accompagnement et de prévention aux copropriétés fragiles qui ne nécessitent pas d'interventions lourdes sur le bâti.

* Maintenir un effort constant en faveur de la réhabilitation du parc HLM

Les organismes d'HLM ont recensé plus de 3 000 logements à réhabiliter (Palulos) dans le cadre des plans stratégiques de patrimoine (PSP). Les priorités pour la réhabilitation du parc sont par ordre décroissant :

- les immeubles situés dans les sites prioritaires de la politique de la ville, dans le cadre des projets urbains,
- le patrimoine de la SA Gabriel Rosset (dans le cadre de son plan de redressement),
- les foyers de travailleurs migrants inscrits dans le Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants,
- les immeubles situés en dehors des sites prioritaires de la politique de la ville dont la réhabilitation a été retardée en raison de la priorité accordée aux autres les années précédentes.

Les objectifs : améliorer durablement la qualité des logements et faire bénéficier les locataires des économies dégagées :

- baisse des charges après réhabilitation,
- formalisation d'un référentiel habitat durable (HQE) pour la réhabilitation.

La méthode : développer et/ou améliorer la concertation avec les habitants :

- capitaliser les démarches existantes,
- améliorer la concertation sur la base d'un guide méthodologique, par exemple, généraliser les enquêtes de satisfaction.

- Gérer les risques et les nuisances au mieux de l'intérêt des habitants

* Intégrer la prise en compte des risques dans les secteurs résidentiels de l'agglomération

Près de 30 000 logements sont situés en périmètres de risques technologiques. Ces périmètres feront l'objet de servitudes dans le cadre de la mise en œuvre des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Le PLU émet, d'ores et déjà, des prescriptions de protections particulières qui contraignent fortement le développement résidentiel dans ces secteurs. Comment faire face aux risques et accompagner les mutations que la réglementation engendrera (expropriations, délaissement potentiel sur une partie des secteurs couverts). Quelles implications auront l'édiction des règles de protection sur la qualité et le cadre de vie de plusieurs milliers de ménages résidant dans l'agglomération ?

Le programme d'action identifie quelques axes essentiels de travail qui restent à approfondir parallèlement à l'élaboration des PPRT :

- mettre en place une cellule de veille relative à la dépréciation éventuelle des secteurs urbains couverts par des prescriptions de protection particulière,
- accompagner la réhabilitation du parc privé et/ou public existant en facilitant-incitant la réalisation des travaux de protection adéquats. Des mesures incitatives complémentaires seront mises en place, en particulier dans le cadre de l'Opah copropriétés Rhône aval. Une Opah sera également mise en place dans le centre-ville de Pierre Bénite.

* Lutter contre les nuisances sonores dans le parc existant

La Communauté urbaine s'est doté d'un outil de calcul des niveaux de bruits moyens à partir des trafics : GIpSynoise. Il assure une meilleure connaissance des zones bruyantes et doit permettre d'améliorer les conditions de vie dans les secteurs concernés.

Le programme d'action envisage plusieurs hypothèses d'actions :

- l'organisation de l'information auprès des habitants pour l'amélioration du confort sonore de leurs logements et sur les aides financières incitatives existantes,
- l'intégration de la problématique des nuisances sonores par des subventions majorées en Opah et PIG,
- la mise en place d'un PIG de lutte contre les nuisances sonores.

d) - *limiter les déséquilibres sociaux entre les territoires et leurs évolutions*

- Assurer une répartition équilibrée de la dynamique immobilière entre les territoires

Le repérage des capacités résidentielles montre que l'agglomération globalement dispose des ressources foncières et immobilières pour couvrir les besoins en construction neuve à l'horizon 2010.

Le secteur qui alimente actuellement la croissance démographique, à savoir le centre (Lyon et Villeurbanne), dispose *a priori* des capacités résidentielles suffisantes pour poursuivre la dynamique à moyen terme, au-delà de 2010 (en mutabilités immobilières -renouvellement du tissu urbain existant et en fonciers aménagés -ZAC).

Les secteurs de l'est lyonnais sont en pleine mutation : ils renouent avec la croissance démographique, grâce à une activité immobilière en plein essor, y compris dans les territoires jusque-là les moins attractifs. Les capacités résidentielles de ce grand territoire sont importantes à court comme à long terme.

Les secteurs du nord et de l'ouest sont en revanche plus contraints en termes de développement ; certaines communes devraient même connaître des difficultés pour stabiliser les rythmes actuels de construction et devraient amorcer des baisses démographiques.

Les enjeux en matière de planification urbaine, du point de vue de la répartition territoriale de l'effort de production, seront de :

- promouvoir la poursuite d'un développement immobilier équilibré et de qualité, au centre, premier pôle d'emploi de l'agglomération,
- optimiser davantage les capacités résidentielles dans les Communes au développement contraint,
- consolider et organiser le développement à l'est, au travers de projets urbains structurants de qualité (desserte en transport en commun, services et équipements, commerces de proximité, paysages, espaces de loisirs et naturels préservés, etc.).
- Rééquilibrer la production d'habitat aidé en fonction des besoins et des déséquilibres existants

* Répondre aux besoins dans la proximité par un rattrapage des déficits constatés en logement social

Le déficit en logements sociaux, aux termes de l'article 55 de la loi SRU, s'élève à 10 287 logements au 1er janvier 2005. Les bilans récents d'activité montrent que le rééquilibrage du développement de l'offre locative sociale est amorcé depuis plusieurs années consécutives : les logements sociaux sont davantage produits à l'ouest (secteurs majoritairement déficitaires) qu'à l'est. Cette tendance est confirmée par les engagements pris par les Communes SRU qui, dans le cadre de l'application de l'article 55, s'engagent à développer environ 2 600 logements sociaux d'ici 2007 alors que les objectifs théoriques de la loi sur cette même période sont fixés à 1 750 logements.

Au-delà du respect et de l'application d'un principe légal de proportion minimale de logement social dans les Communes, l'enjeu principal consiste à répondre à des besoins locaux non satisfaits de ménages modestes, très contraints par l'évolution des marchés.

* Renforcer l'attractivité résidentielle des territoires en renouvellement urbain

La diversification de l'offre résidentielle constitue l'un des objectifs prioritaires pour ces territoires. Les démarches ambitieuses de renouvellement urbain engagées depuis plusieurs années dans certaines Communes se poursuivent sur de nouveaux territoires. Elles permettront progressivement de renouveler une offre locative sociale devenue obsolète et bénéficient d'une conjoncture immobilière propice au développement et à l'implication de nouveaux opérateurs privés.

Le maintien d'un rôle d'accueil dans de bonnes conditions des populations modestes résidentes dans ces Communes reste un objectif important.

2°- Promouvoir un développement solidaire et plus équilibré de l'agglomération

En introduction, le programme d'action rappelle les éléments de doctrine juridique internationaux et nationaux sur lesquels sont adossées les décisions favorisant la mise en œuvre du droit au logement dans les politiques de l'habitat. Une attention particulière est portée à la question centrale de la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement.

Ce deuxième chapitre constitue le point d'articulation entre le PLH et le Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). La totalité des fiches-actions évoquées ci-dessous figurent au projet de PDALPD 2006-2009 qui sera prochainement signé.

a) - promouvoir un accès au logement égal pour tous

* Définir un cadre de référence intercommunal pour l'accès au logement social et le relogement opérationnel dans le cadre du renouvellement urbain

Une charte intercommunale des attributions et du peuplement : l'attribution des logements sociaux, dont les organismes d'HLM demeurent responsables, ainsi que les politiques de peuplement davantage portées et animées localement par les collectivités, deviennent un exercice sensible dans un contexte de marché du logement tendu. Cette situation rend nécessaire la formalisation d'un cadre de référence commun pour l'ensemble des acteurs.

Une charte du relogement : l'expérience acquise par les bailleurs sociaux, les habitants et les collectivités locales au travers des opérations de relogement réalisées dans différents sites de l'agglomération, permet de tirer un certain nombre d'enseignements utiles et de bonnes pratiques à mettre en œuvre dans les opérations de relogement programmées. Une charte a été élaborée par l'ensemble des partenaires pour fixer des points de repère et un cadre identique à l'ensemble des acteurs impliqués. Cette charte sera annexée au PLH.

* Renforcer et mettre en réseau les filières d'accès au logement

Le programme d'action réaffirme la nécessité de simplifier et de mutualiser davantage les nombreuses filières d'accès au logement social existantes. Elles démultiplient les voies d'accès, de traitement des demandes et les acteurs impliqués. Plusieurs axes d'organisation et d'action sont identifiés et pourront être mis en œuvre de façon simultanée et/ou progressive, au travers d'une mission d'agglomération pour l'accès au logement social, qui :

- sera chargée d'organiser l'accueil, l'enregistrement et le suivi des demandeurs,

- constituera une plate-forme de gestion d'une partie des logements réservés, en intégrant la gestion des contingents réservés aux institutions qui le souhaiteront ainsi que la Cellule interface offre-demande (CIOD),

- sera progressivement déclinée et relayée dans les territoires (secteurs du PLH, commissions locales d'orientation des attributions pour les programmes neufs, observatoires locaux de la demande et des flux, etc.).

* Traiter l'accès et les mobilités des familles en difficulté avec leur environnement

Une charte intercommunale pour le logement des familles en difficulté avec leur environnement a été adoptée en 2000. Le dispositif de prise en charge et de traitement des situations difficiles a déjà permis de reloger vingt-six familles. La charte sera annexée au PLH.

* Améliorer la prise en charge des problèmes de santé mentale dans le logement

A la suite des réflexions suscitées par l'élaboration de cette charte, un travail partenarial autour des questions de la santé mentale a été poursuivi. L'objectif est de favoriser la mise en réseau des professionnels du logement et de la santé mentale afin d'améliorer la prévention et la prise en charge des personnes en souffrance et gérer les situations de façon adéquate. Un guide des adresses et des acteurs est en cours d'élaboration. Des formations pourront être mises en place afin de pérenniser la démarche.

b) - soutenir la mise en œuvre du droit au logement

- Développer une offre plus conforme aux besoins des personnes défavorisées

Les objectifs de production de logements sociaux PLUS et PLAI affichés par le PLH sont fixés à 1 350 logements par an, dont :

- 200 PLAI en résidences sociales,
- entre 50 et 150 PLAI familiaux,
- entre 1 000 et 1 100 PLUS.

Ils confirment la volonté d'augmenter :

- le développement de l'offre locative sociale familiale (PLUS) qui reste la réponse principale pour répondre aux besoins en logement des personnes défavorisées,
- le développement et le renouvellement de l'offre en hébergement temporaire (PLAI résidences sociales),
- le développement d'une offre locative sociale familiale très sociale et adaptée, accessible aux ménages les plus en difficulté, au-delà des rythmes actuels (PLAI familial) (rythmes actuels : 50 PLAI par an, objectifs : 150 PLAI par an).

L'instance de coordination et de concertation pour l'habitat adapté (ICCHA) constitue le lieu de suivi, de programmation, d'orientation et d'évaluation, en liaison étroite avec les outils d'observation et de traitement de la demande notamment. A ce titre, l'ICCHA devient un lieu de coordination important entre la mise en œuvre du PLH et du PDALPD.

* Améliorer la prise en compte des demandes atypiques et très sociales

Le PLH intègre les objectifs du schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage (aménagement de vingt-deux aires d'accueil, soit 388 places ; mise en place d'un dispositif de gestion ; relogement de deux cents ménages sédentarisés).

Une action nouvelle sera mise en place : une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) habitat adapté afin d'augmenter la production de logements PLAI familiaux en adéquation avec les besoins sociaux identifiés.

* Développer et renouveler l'offre d'hébergement temporaire

Le segment de l'offre d'hébergement est un segment hétéroclite qui recouvre des réalités et des structures d'accueil aux capacités et aux fonctionnements multiples. Les besoins d'hébergement sont croissants (environ 11 000 demandeurs recensés par an) et mettent en question tant le développement d'une offre supplémentaire, mieux adaptée à des besoins nouveaux (hébergement familial par exemple), que la question des mobilités et des sorties des ménages hébergés en direction de logements banalisés.

Il convient de poursuivre les efforts engagés en matière de renouvellement de l'offre obsolète. Le PLH intègre les objectifs du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, tout en développant une offre d'hébergement de qualité, adossée à des projets sociaux en direction en particulier des publics jeunes en insertion et/ou en formation professionnelle et des familles.

Enfin, il s'agit également de :

- favoriser la sortie des structures d'hébergement afin de redonner de la fluidité à ce segment en améliorant les passerelles avec le parc locatif social (accords collectifs départementaux),
- développer des produits qui répondent aux nouveaux besoins (publics jeunes en insertion et/ou en formation professionnelle, couples) comme les pensions de famille ou maisons relais. Ces produits sont une solution adaptée aux ménages disposant de faibles ressources.

- Privilégier le traitement des situations de mal logement

* Intervenir sur le parc privé tout en maintenant un rôle d'accueil social

L'expérience acquise, en matière de traitement, des situations de saturnisme et d'indécence dans le parc privé, ont conduit les partenaires à mettre en place un PIG immeubles sensibles qui complète, dans les secteurs où les situations sont denses, les outils opérationnels d'intervention existants (MOUS saturnisme, plan de lutte contre l'habitat indigne, etc.) et sera étendu à l'ensemble des territoires de l'agglomération qui le nécessitent.

* Accompagner et soutenir les copropriétés fragiles et dégradées

Le parc des copropriétés dégradées ou fragiles des années 1960-1970 se caractérise par une décote immobilière forte et par une occupation résidentielle très modeste. Ces conditions réunies ne permettent pas la requalification des logements et des immeubles qui s'installent dans des processus de dégradation importants en générant des difficultés sociales et de gestion dans les immeubles.

L'intervention publique, pour enrayer ces processus à partir de démarches partenariales, reste un objectif important du PLH. L'expérience acquise dans les territoires de la politique de la ville permet aujourd'hui de mettre en place des procédures opérationnelles (plan de sauvegarde immobilier, Opah copropriétés, etc.), adaptées selon les situations sur des périmètres restreints ou intercommunaux selon les cas.

* Gérer les situations de crise

Apparus dans l'agglomération lyonnaise au début des années 2000, les bidonvilles et les squats se sont développés et pérennisés en se déplaçant au gré des expulsions ou des projets d'aménagement urbain. Ils comptent régulièrement plusieurs centaines de personnes, dont beaucoup de jeunes enfants mineurs.

Face à cette situation complexe, la Communauté urbaine a mis en place, dès l'automne 2001, un dispositif de guichet unique pour traiter les situations impliquant le patrimoine foncier et immobilier de la Communauté urbaine. Parallèlement, l'État (direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Rhône), le Département, la ville de Lyon et Médecins du monde ont signé, à la fin de 2004, un protocole d'intervention sanitaire et médico-sociale.

L'enjeu est de prolonger ces initiatives et de :

- produire une connaissance partagée des publics concernés et de l'ensemble des problématiques posées,
- traiter les situations collectives dans le cadre d'une cellule technique de coordination visant à mettre en réseau, de façon permanente, les partenaires impliqués et les moyens à mobiliser en fonction des problématiques repérées.

3°- Gouvernance, observation et évaluation : comment faire vivre le PLH et le décliner dans les territoires et les communes ?

a) - pérenniser le partenariat au sein de la Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH)

La CAH constitue l'instance de concertation, de réflexion, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PLH. Elle est copilotée par la Communauté urbaine et l'État et s'appuie sur des ateliers et groupes de travail qui permettent de coproduire les analyses et les dispositifs d'intervention qui en découlent.

Trois propositions nouvelles apparaissent en termes d'organisation et de contenu :

- la mise en place d'un groupe de suivi permanent, composé des représentants des principaux partenaires. Le programme annuel de travail de la CAH sera notamment établi dans ce cadre,
- l'organisation d'une rencontre annuelle avec les 55 maires de l'agglomération (bilan d'activités, perspectives, thématiques spécifiques, etc.),

- la mise en place d'un observatoire de l'habitat qui permettra d'assurer la synthèse de l'ensemble des outils d'observation disponibles, qui développera de nouveaux champs d'analyse (fonctionnement des marchés locaux de l'habitat, besoins spécifiques, etc.) et qui servira de point d'appui aux évaluations régulières qui seront menées au sein de la CAH.

Enfin, un site internet pourrait permettre de mettre à disposition de l'ensemble des partenaires l'ensemble des travaux produits dans ce cadre.

b) - élargir la concertation avec la société civile et les habitants-usagers

Des échanges réguliers seront organisés avec la commission Cohésion sociale du conseil de développement. Un processus de concertation et d'échanges avec la société civile dans l'agglomération pourra être défini dans ce cadre afin d'élargir le champ de la concertation sur les questions d'habitat.

Par ailleurs, un guide d'accès au logement dans l'agglomération sera élaboré à destination de l'ensemble des usagers et des acteurs.

c) - décliner le PLH à l'échelle des bassins de vie et des Communes

La territorialisation du programme d'action constitue l'un des points-clés du prochain PLH. Elle s'appuie sur une analyse typologique des territoires des Conférences des maires et des Communes, dont les enjeux et les problématiques en matière d'habitat sont différenciés ainsi que les programmes d'action qui en découlent.

Le diagnostic du PLH et les enjeux du programme d'action sont déclinés à l'échelle de six secteurs intercommunaux. Ils constitueront, par ailleurs, les volets habitat des projets de développement de territoire en cours d'élaboration au sein de la Communauté urbaine.

Cinquante-cinq fiches communales ont été déclinées en concertation étroite avec chaque Commune. L'élaboration de ces fiches, au-delà du dialogue qu'elles ont suscité avec les Communes sur leurs enjeux et les actions à mettre en œuvre dans leurs territoires en matière d'habitat, ont permis d'aborder certaines problématiques-clés liées au rééquilibrage à des échelles infra-communales ou à la proximité (secteurs prioritaires de développement du logement social, articulation entre développement de l'offre d'habitat et accompagnement en équipements, etc.). Ces fiches constitueront un point d'appui important pour un suivi régulier et une évaluation de la mise en œuvre du PLH à des échelles fines de territoire.

Circuit décisionnel : ce projet a fait l'objet d'un avis favorable du pôle urbanisme le 6 février 2006 et du Bureau le 27 février 2006 ;

Vu ledit dossier ;

Oùï l'avis de sa commission déplacements et urbanisme ;

DELIBERE

1° - Approuve le projet de programme local de l'habitat (PLH), qui contient :

- un diagnostic, dont une partie déclinée à l'échelle des six secteurs du PLH,
- des enjeux et principales orientations d'action,
- une série d'actions identifiées à mettre en œuvre durant la période couverte par le document,
- cinquante-cinq fiches communales.

2° - Arrête le projet de PLH.

3° - Autorise monsieur le président à soumettre pour avis le projet de PLH aux Communes-membres de la Communauté urbaine.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,