

Programme Local de l'Habitat

Diagnostic

Adopté le 10 janvier 2007



Programme local de l'habitat, quelques rappels

Présentation

Le Programme local de l'habitat (PLH) est un instrument de prévision et de programmation visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale. S'inscrivant dans le court terme, il a pour objet de répartir de façon équilibrée et diversifiée les logements sur le territoire des communes et entre les quartiers d'une même commune. A ce titre, il participe pleinement à la politique de diversité de l'habitat. Il constitue la procédure la plus structurée pour définir les politiques locales de l'habitat.

Un instrument pour la mixité sociale

Selon la définition inscrite au code de la construction et de l'habitation (article 302-1 et suivants), « le Programme local de l'habitat doit définir les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement. » La loi fait du PLH un outil essentiel à la mise en œuvre des principes de mixité urbaine et de diversité de l'habitat. C'est le cas notamment de la loi SRU*, qui a instauré une obligation de 20 % de logements sociaux sur l'ensemble des résidences principales en deçà duquel une commune est financièrement sanctionnée.

Une politique de l'habitat intercommunale

Document de programmation à court terme (au moins 6 ans), le PLH est établi par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour l'ensemble de ses communes membres. Il est obligatoire pour les EPCI qui veulent obtenir la délégation par l'Etat de ses compétences en matière d'attribution d'aides à la pierre.

Place du PLH dans la hiérarchie des normes

Le PLH doit s'intégrer de façon cohérente aux autres politiques urbaines, telles que la planification spatiale, le développement économique et social, l'action foncière, l'urbanisme opérationnel ou encore les transports. Le PLH doit être en phase avec les objectifs des Scot (Schéma de cohérence territoriale) et du PDALPD (Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées).

Les documents de programmations locaux tels les PLU (Plan local d'urbanisme), les procédures ou dispositifs habitat mis en place localement, à savoir, les OPAH (Opérations programmées d'amélioration de l'habitat), les PST (Programmes thématiques sociaux), les CIL (conférences intercommunales du logement), doivent tenir compte du PLH.

Acteurs et territoires concernés

Le PLH est élaboré et piloté par les collectivités locales. La loi oblige une élaboration intercommunale, par le biais d'un EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale) compétent en matière d'habitat. La collectivité doit associer à l'élaboration du PLH toute personne morale utile intervenant dans le domaine des politiques de l'habitat.

*. Loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Contenu

Diversité de l'habitat, satisfaction des besoins en logements, équilibre du peuplement et accueil prioritaire des personnes défavorisées sont des objectifs que l'on doit retrouver dans tous les PLH.

Conformément au décret du 4 avril 2005, un PLH se compose de trois parties :

- **un diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat ;**
- **un document d'orientation comprenant l'énoncé des principes et les objectifs quantifiés du programme ;**
- **un programme d'actions détaillé pour l'ensemble du territoire auquel il s'applique et pour chaque secteur géographique défini à l'intérieur de celui-ci.**

Le diagnostic du PLH

Il doit éclairer les choix d'une politique de l'habitat. Il correspond à une phase d'analyse des données spatiales et sociales et prend en compte les différents processus de valorisation ou de dévalorisation foncière des quartiers. Il doit également considérer le fonctionnement du marché immobilier local, la dynamique urbaine, estimer le développement démographique et socio-économique et globaliser les connaissances accumulées et partagées au fil de la démarche d'élaboration.

Analyse de la situation existante

Le diagnostic du PLH doit présenter une analyse de la situation existante et des évolutions en cours, en ce qui concerne l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché local de l'habitat, prenant en compte les enjeux liés aux déplacements et aux transports.

Cette analyse doit comprendre :

- **l'analyse de l'offre**, qui porte notamment sur l'offre foncière, sur l'offre publique et privée de logement et d'hébergement, ainsi que sur l'état du parc de logements existant ;
- **l'analyse de la demande**, qui comporte une estimation des besoins en logement tenant compte des évolutions démographiques prévisibles, des besoins répertoriés dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, des besoins liés au logement des étudiants et des besoins propres à certaines catégories de population ;
- **l'analyse des dysfonctionnements** constatés en matière d'équilibre social de l'habitat et de leurs conséquences.

Evaluation des effets des politiques publiques

Le diagnostic du PLH doit comprendre également une évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat mises en œuvre :

- les actions réalisées et les moyens qui ont été mis en œuvre ;
- le bilan des actions réalisées au regard des objectifs et leurs effets sur le marché du logement.

Prise en compte des orientations des schémas de cohérence

Le diagnostic du PLH comprend enfin un exposé des conséquences, en matière d'habitat, des perspectives de développement et d'aménagement telles qu'elles ressortent

des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des schémas de secteurs quand ils existent, ou des documents en tenant lieu à la date d'élaboration (le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise de 1992 en l'espèce).

Objectifs et programme d'actions

Le document d'orientation

Le document d'orientation énonce les principes retenus :

- pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements ;
- pour répondre aux besoins et, notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- pour guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux.

Il indique les secteurs géographiques et les catégories de logements pour lesquels des interventions publiques sont nécessaires, la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées ainsi que les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des étudiants.

Le programme d'actions

Le programme d'actions indique notamment :

- Les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement
- Les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme
- Les incidences de la mise en œuvre des actions retenues sur le plan local d'urbanisme
- La description des opérations de rénovation urbaine envisagées, en précisant les modalités de reconstitution de l'offre de logement social liée à ces opérations
- La liste des principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant
- Les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat.

Procédure d'élaboration et modalités de mise en œuvre

Les programmes locaux de l'habitat sont des instruments de programmation qui mettent en cohérence les politiques d'aménagement urbain et de l'habitat. Ils doivent pour cela être traduits dans l'espace urbain. Si les PLH ne sont pas des documents d'urbanisme à proprement parlé, il existe cependant une obligation de cohérence avec ces derniers (PLU, SCOT).

Une procédure décentralisée

La procédure d'élaboration est décentralisée et placée sous la responsabilité du Grand Lyon, dans le cas de l'agglomération lyonnaise. L'élaboration du projet se déroule sous la direction du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Les communes membres de l'EPCI sont obligatoirement consultées sur le projet défini par l'établissement et arrêté par son assemblée délibérante.

Un cadre de dialogue

Le PLH offre un cadre de dialogue à tous les acteurs de l'habitat.

La procédure d'élaboration impose l'association de l'Etat. Hormis le représentant de l'Etat, d'autres personnes publiques peuvent être associées à l'élaboration du PLH. La liste de ces personnes est fixée librement par l'établissement public de coopération intercommunale.

Le suivi du PLH et le bilan de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain

Le programme local de l'habitat est un outil opérationnel d'une durée de six ans minimum. Il doit faire l'objet d'un suivi de l'état de réalisation des engagements (L. 302-3 CCH). Chaque année, l'EPCI doit délibérer sur l'éventuelle adaptation du PLH aux évolutions sociales ou démographiques.

Ce suivi s'appuie pour partie sur l'inventaire des logements locatifs sociaux réalisé annuellement par la DDE. Cet inventaire est un élément déterminant pour les communes déficitaires en logements sociaux soumises à l'obligation de construction prévue à l'article 55 de la loi SRU. C'est en effet sur ce fondement que le préfet apprécie, tous les trois ans, le respect des engagements pris par les collectivités locales et engage, si nécessaire, la procédure de carence prévue à l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Les schémas de cohérence territoriale

La loi SRU oblige les PLH à être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les schémas de secteur qui peuvent en découler (L. 122-16 du code de l'urbanisme). Dans l'agglomération lyonnaise, pour l'heure, les PLH doivent être compatibles avec le Schéma Directeur approuvé en 1992 et actuellement en vigueur. Ils devront également être compatibles avec le SCOT en cours d'élaboration et dont l'approbation est prévue en 2009. Dans un souci de cohérence entre le PLH du Grand Lyon et le futur

SCOT de l'agglomération lyonnaise, les deux démarches sont conduites en synergie.

Les plans locaux d'urbanisme

Le Plan local d'urbanisme (PLU) du Grand Lyon approuvé en juillet 2005 doit être compatible avec le PLH. Ce dernier devant être approuvé postérieurement, les dispositions du PLU incompatibles avec ce document devront être modifiées dans un délai de trois ans (L.123-1 du code de l'urbanisme). Si les PLU ne doivent pas remettre en cause les orientations du PLH, cette exigence de compatibilité n'est cependant pas synonyme de conformité absolue. Elle laisse aux élus locaux une certaine marge quant aux modalités de réalisation des actions du PLH.

Les contrats de ville

Les contrats de ville doivent intégrer dans leur volet logement les objectifs du programme local de l'habitat. Cette intégration permet d'établir un lien entre la politique du logement et celle de la ville. Ce lien est élargi à l'aménagement du territoire à travers l'intégration des contrats de ville aux contrats de plan Etat-Région (en cours de refonte à travers les projets de contrats d'aires métropolitaines). Depuis 2002, le PLH du Grand Lyon constitue le volet habitat du contrat de ville.



Le Programme local de l'habitat de l'agglomération lyonnaise de 1995

Le diagnostic du précédent Programme Local de l'habitat de l'agglomération lyonnaise, adopté en 1995, mettait en exergue le manque de fluidité de la chaîne du logement. Pour remédier à cette situation, le PLH de 1995 orientait les efforts des acteurs de l'habitat et du logement dans trois grandes directions : restaurer les équilibres dans la structure du parc de logements et dans la composition sociale des occupants, augmenter l'offre de logements à vocation sociale et à destination des revenus intermédiaires et réhabiliter le parc de logements, tant celui de statut privé que celui des offices HLM.

Restaurer les principaux équilibres

Le PLH de 1995 avait pour objectif de rééquilibrer la construction neuve entre le centre et la périphérie ; il dressait le constat d'un besoin en constructions neuves proche de la dynamique du marché des dix années précédentes – soit de l'ordre de 5 700 logements par an – avec un léger redressement en périphérie. Il relevait des enjeux de diversification de la structure du parc de logement dans l'ensemble des territoires composant la communauté urbaine de Lyon, notamment en valorisant le potentiel de développement d'une offre de logements dit « diversifiée » à l'est.

Le PLH de 1995 axait également une partie de ses actions dans le sens d'un meilleur équilibre dans la composition socio-économique des ménages, à l'échelle des quartiers mais aussi au niveau des immeubles.

Réhabiliter le parc de logements

Le PLH de 1995 avait pour objectif de réhabiliter le parc privé pour maintenir un marché de l'occasion bon marché et attractif pour les ménages à revenus moyens. Etaient visés en particulier le parc ancien et les copropriétés dégradées des années 1960. Il orientait également les efforts vers la requalification du parc HLM pour diminuer la vacance, une vacance qui était forte dans certains quartiers durant cette période.

Augmenter l'offre

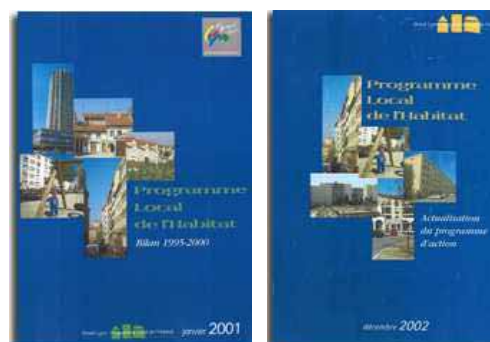
Enfin, objectif majeur du PLH qui s'inscrivait dans la filiation du Schéma directeur d'aménagement de l'agglomération lyonnaise de 1992, l'augmentation de l'offre de logements sociaux, tout particulièrement pour les populations défavorisées, ce dans le cadre d'un rééquilibrage géographique. **Il s'agissait d'augmenter l'offre de logements sociaux dans le centre de l'agglomération, mais aussi à l'ouest, en privilégiant des opérations dans le tissu urbain diffus.**

Dans le même temps, le PLH entendait développer le logement intermédiaire en accession et en locatif à destination des ménages à revenus moyens tout en favorisant de nouvelles formes d'habitat, notamment en périphérie.

PLH 1995 : diagnostic et programme d'actions



Actualisations 2001 et 2002



Des actualisations depuis 1995

Depuis l'approbation du PLH en 1995, plusieurs documents d'actualisation ont été élaborés. En mai 1998, un premier bilan d'étape a été établi (« Programme Local de l'habitat : Evolution récente et perspectives »). En novembre 1998 a été signé un protocole en faveur d'une politique solidaire de l'habitat entre la Communauté urbaine de Lyon, l'Etat, et le Conseil général du Rhône, puis une convention d'application avec les maîtres d'ouvrage HLM. En janvier 2001, un bilan à 5 ans était dressé (« Programme Local de l'habitat : Bilan 1995-2000 »). En décembre 2002, enfin, le programme d'actions du PLH de 1995 était actualisé.

La conférence d'agglomération de l'habitat a par ailleurs été relancée en 1998 pour mettre en débat les grands sujets de la politique d'habitat communautaire : l'adéquation offre/demande, la question de l'habitat privé, mais aussi celle des familles difficiles à loger.

Bilan 1995 - 2000 : des résultats positifs en volume, mais des déséquilibres qualitatifs qui demeurent importants

Avec en moyenne 6 000 logements neufs par an entre 1995 et 2000, la production a globalement satisfait aux besoins quantitatifs de logements neufs évalués lors de l'élaboration du PLH. Mais, le déséquilibre entre les différents tènements du parc de logements s'est accentué au détriment de l'habitat social et des logements intermédiaires, l'effort de construction ayant porté pour l'essentiel sur le logement libre.

	Besoins annuels PLH	Construction moyenne 1995/1998	Taux de satisfaction par rapport aux objectifs
Logement social	1 900	1 230	65%
Logement intermédiaire	1 400	645 ⁽¹⁾	46%
Logement libre	2 400	4 310	180%
Total production	5 700	6 183	108%

Source : fichiers des logements commencés, DRE - Siclone / Sitadel
(1) : selon le bilan 1995-2000 du PLH de janvier 2001 et la définition du logement intermédiaire alors en vigueur.

Premières démarches expérimentales

Durant la période, des démarches expérimentales ont bien été entreprises dans la manière de construire, dans le sens d'un effort pour la diversification des formes d'habitat et des types de produits. C'est ainsi que des expériences ont été conduites en matière d'habitat abordable (400 logements répartis sur sept zones d'aménagement concerté) et dans le domaine de l'habitat performant en énergie (225 logements sociaux économes en énergie fossile réalisés). De même, des expérimentations de « maisons urbaines » à la morphologie intermédiaire entre le collectif et l'individuel ont été menées (270 logements répartis sur cinq opérations).

Dans cette logique, des « programmes mixtes » ont été mis en œuvre. 32 programmes hors ZAC ont été commercialisés, soit 63 opérations correspondant à 1 750 logements (37% en locatif social et 63% en accession à la propriété), réalisés par 14 promoteurs-lotisseurs et 9 bailleurs sociaux.

La limite de l'outil OPAH

Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) engagées dans la communauté urbaine depuis 1995 ont permis la réalisation de travaux dans plus de 2 300 logements. Le

conventionnement des logements a concerné 28% des logements subventionnés, notamment des logements vacants avant travaux. Ces outils semblent cependant aujourd'hui avoir atteint leurs limites.

Encore d'importantes copropriétés dégradées

Le bilan 1995 - 2000 relève un regain d'attractivité sur un certain nombre de quartiers ayant bénéficié d'une intervention globale sur les copropriétés repérées comme « dégradées ». Mais certaines copropriétés importantes demeurent fragiles malgré les moyens techniques et financiers mis en œuvre.

Accélération du rythme de réhabilitation du parc HLM

Le bilan 1995 - 2000 note également une accélération du rythme de réhabilitation du parc HLM – l'effort de construction passe de 1 500 à 3 000 logements / an – avec une augmentation modérée des loyers pratiqués.

Des démolitions de logements HLM ponctuelles, très peu de reconstruction

Entre 1995 et 2000, 1951 logements ont été démolis dans les quatre grands projets de ville, essentiellement aux Minguettes (Vénissieux) et à Vaulx-en-Velin pour résoudre les phénomènes de vacance structurelle et permettre l'engagement de certaines restructurations urbaines. Seuls 162 logements ont été reconstruits.

Mieux connaître le fonctionnement de la chaîne du logement

Un certain nombre d'initiatives ont vu le jour à la suite du PLH de 1995 – observatoires locaux de la demande, observatoires des flux, Conférence d'agglomération de l'habitat, soutien aux conférences communales du logement – permettant de mieux cerner la demande des ménages en difficulté, les questions de peuplement et de mobilité résidentielle. Les partenariats locaux créés à cette occasion ont notamment permis de mieux traiter les demandes en logement ou en relogement des familles en grande difficulté.



Le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise

Le périmètre du PLH du Grand Lyon est couvert par un Schéma directeur approuvé en 1992. Même si ce document a été mis en révision en avril 2004 par le Syndicat mixte d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal), il continue de produire ses effets ; ses orientations s'imposent aux documents de rang inférieur dans l'attente de l'approbation du futur Scot par le Sepal, qui interviendra avant 2010. Dans la communauté urbaine de Lyon, les orientations du Schéma directeur de 1992 ont été déclinées et approfondies dans le Programme local de l'habitat de 1995 et dans le Protocole habitat signé en 1998.

Rappel des objectifs du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal) en matière de politique de l'habitat

Attractivité et équilibre

L'objectif principal du Schéma directeur en matière d'habitat est de « renforcer l'attractivité de la métropole et de favoriser l'équilibre social de l'agglomération », mais aussi de « répondre à l'évolution de la demande sociale et anticiper les mutations sociodémographiques ». Si le Schéma directeur vise à résorber les déséquilibres sociaux et à apporter une réponse aux besoins insatisfaits, il propose également une approche plus prospective visant à diversifier les produits logements à partir des innovations techniques et architecturales, à développer une production « haut de gamme » en habitat individuel et en collectif dans l'est lyonnais. Il préconise d'améliorer la qualité de certains espaces périurbains existants, et d'être attentifs aux dysfonctionnements sociaux dans certains lotissements.

Des effets limités sur les politiques de l'habitat

Aujourd'hui, au regard des objectifs du Schéma directeur, le constat général est **une poursuite de l'étalement urbain en deuxième et troisième couronnes, une absence d'organisation du développement du périurbain et un retard important à l'ouest de l'agglomération** pour satisfaire les besoins en logements sociaux sur ces secteurs. L'absence d'une politique foncière pour développer l'offre en logement social a rendu difficile la concrétisation des objectifs du Schéma directeur en la matière.

Au titre des facteurs explicatifs, les limites du périmètre du Schéma Directeur, comme celles demain du futur SCOT, constituent une contrainte réelle pour l'émergence d'une politique foncière à l'échelle de l'aire urbaine.

La question de la couronne Est reste entière

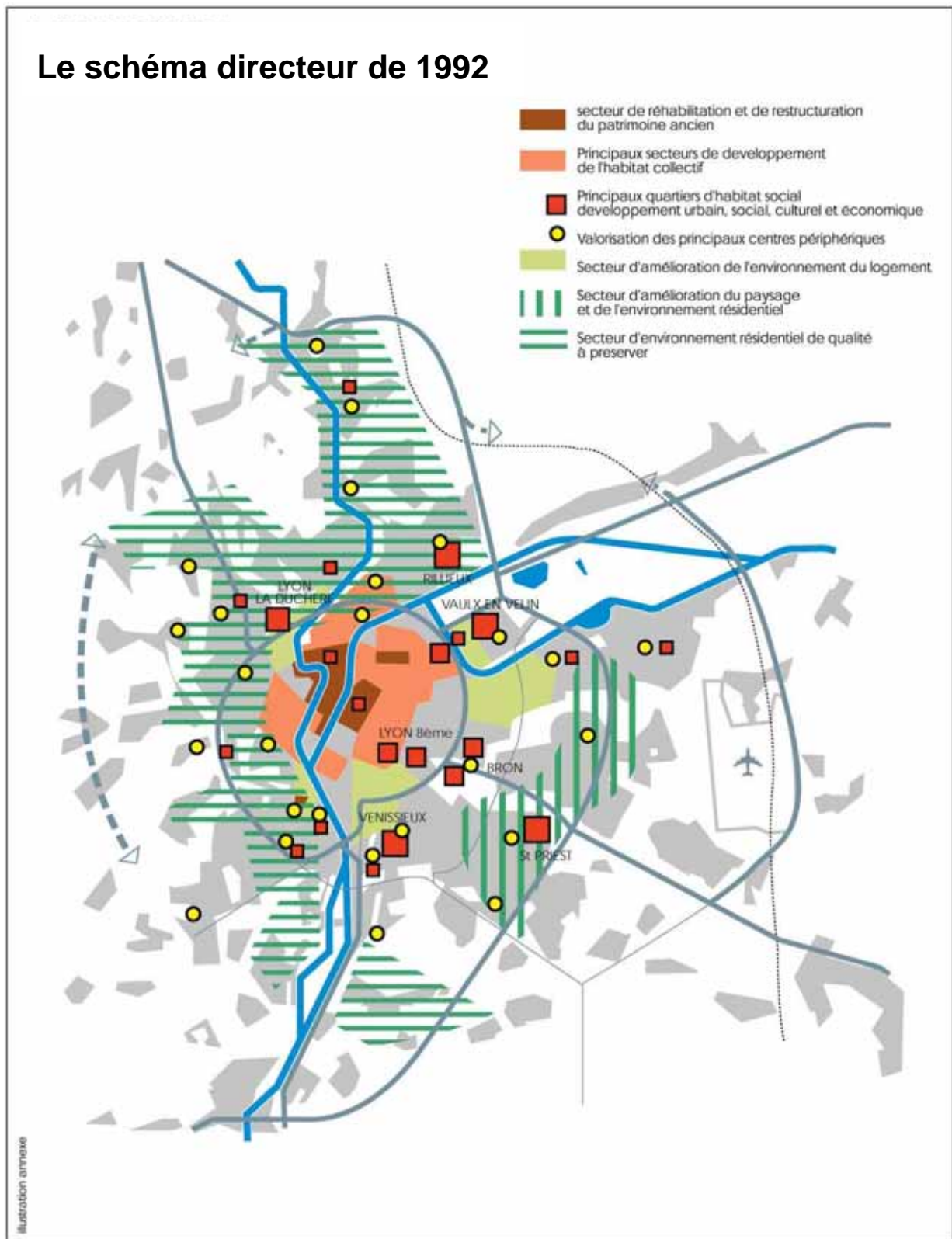
L'affaiblissement de la première couronne Est n'a pas été suffisamment anticipé dans le Schéma directeur : perte de 14 300 habitants entre 1990 et 1999 (sur un total de 175 000 environ), faible dynamique immobilière, et concentration de la vacance dans le parc HLM des grands ensembles sont autant de phénomènes très préoccupants entre 1990 et 1999. Les actions menées jusqu'ici, principalement dans le cadre de la politique de la ville et les projets urbains ville, n'ont pas réussi à rendre ce territoire suffisamment attractif, bien que de nouvelles dynamiques se font jour depuis 4-5 ans. D'autres orientations du Schéma directeur ont également été peu suivies d'effets notamment pour répondre aux besoins en logements spécifiques : résidences étudiants (hors parc privé), populations handicapées et ménages en situation de précarité, quoique pour ces derniers, des actions fortes aient été menées dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des populations défavorisées (PDALPD).

Manque d'articulation avec les territoires périphériques

Au regard des orientations du Schéma directeur de 1992, ciblées sur le territoire de l'agglomération restreinte et non déclinées à l'échelle du bassin d'habitat réel (aire urbaine Insee), il apparaît important à l'avenir de mieux articuler la politique locale de l'habitat de l'agglomération avec celles des communes et intercommunalités limitrophes (Ouest lyonnais, Givors-Grigny, vallée du Gier, Pays de l'Ozon, Sivom de l'Ozon, Communauté de communes de l'Est lyonnais, Pont-de-Chéruy, l'Isle-d'Abeau, Bourgoin-Jallieu).

Les perspectives offertes par la coordination des SCOT dans l'aire métropolitaine lyonnaise et les rapprochements initiés par le Grand Lyon avec certaines intercommunalités périphériques (ex. Givors-Grigny) apportent depuis 2001-2002 une amorce de réponse à ce problème.

Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise : volet habitat



Source : Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise approuvé en 1992 et actuellement en vigueur

La politique de développement social urbain : bilan 1990 - 2005

Développer une politique urbaine globale à l'échelle de l'agglomération à l'appui des ambitions d'équilibre et de diversité

L'objectif principal du schéma directeur de 1992 en matière de développement social urbain (DSU) est de développer une politique urbaine globale à l'appui des ambitions d'équilibre et de diversité. Il se décline en trois orientations majeures :

- Amplifier la politique de développement social urbain,
- Etendre à la première couronne, les bénéfices des opérations DSU
- Rechercher une meilleure adéquation des projets de ces quartiers dans les politiques urbaines d'agglomération.

Amplifier la politique de développement social urbain

La première orientation est d'amplifier la politique de développement social urbain en s'appuyant sur les opérations de quartier mises en œuvre depuis 1982 et une politique de solidarité au niveau de l'agglomération notamment dans le domaine de l'habitat (PLH), du développement économique, de l'insertion et des autres formes de lutte contre les exclusions.

Ces objectifs seront déclinés et précisés dans les deux contrats de ville mis en place dans l'agglomération lyonnaise (1994-1999 et 2000-2006)

Actuellement, la géographie prioritaire comprend 22 % des ménages de l'agglomération. En 2000, le contrat de ville de l'agglomération a retenu 63 quartiers prioritaires dont 23 quartiers en catégorie 1 relevant d'une intervention lourde. Au plan national, les dispositifs : Zone Urbaine Sensible (ZUS), Zone France Urbaine (ZFU) ou Grand projet de ville (GPV) couvrent essentiellement les quartiers de catégorie 1. Ces dispositifs précisent les modalités d'intervention de l'Etat, des collectivités locales et des partenaires locaux en matière d'habitat, de renouvellement urbain et de développement économique. Des actions préventives ciblées ont permis d'enrayer un processus de déqualification dans certains sites de catégorie 2 et 3.

Dès 1994, un outil d'observation et de suivi des quartiers à l'échelon de l'agglomération est mis en place (Observatoire territorial du contrat de ville), complété en 2002 par l'observatoire emploi, insertion, cohésion sociale (publication annuelle ou bi annuelle).

Etendre à la première couronne, les bénéfices des opérations DSU

La seconde orientation du Schéma directeur est d'étendre à une entité plus vaste, « la première couronne », le bénéfice des synergies développées à partir des opérations de développement social urbain. Un des effets attendus était de permettre progressivement l'intégration de la première couronne aux dynamiques du centre.

Actuellement, cette orientation est toujours d'actualité dans le cadre de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale qui situe la première couronne est dans un territoire plus vaste, Centre Est, qui s'étend du boulevard périphérique à l'aéroport Saint-Exupéry.

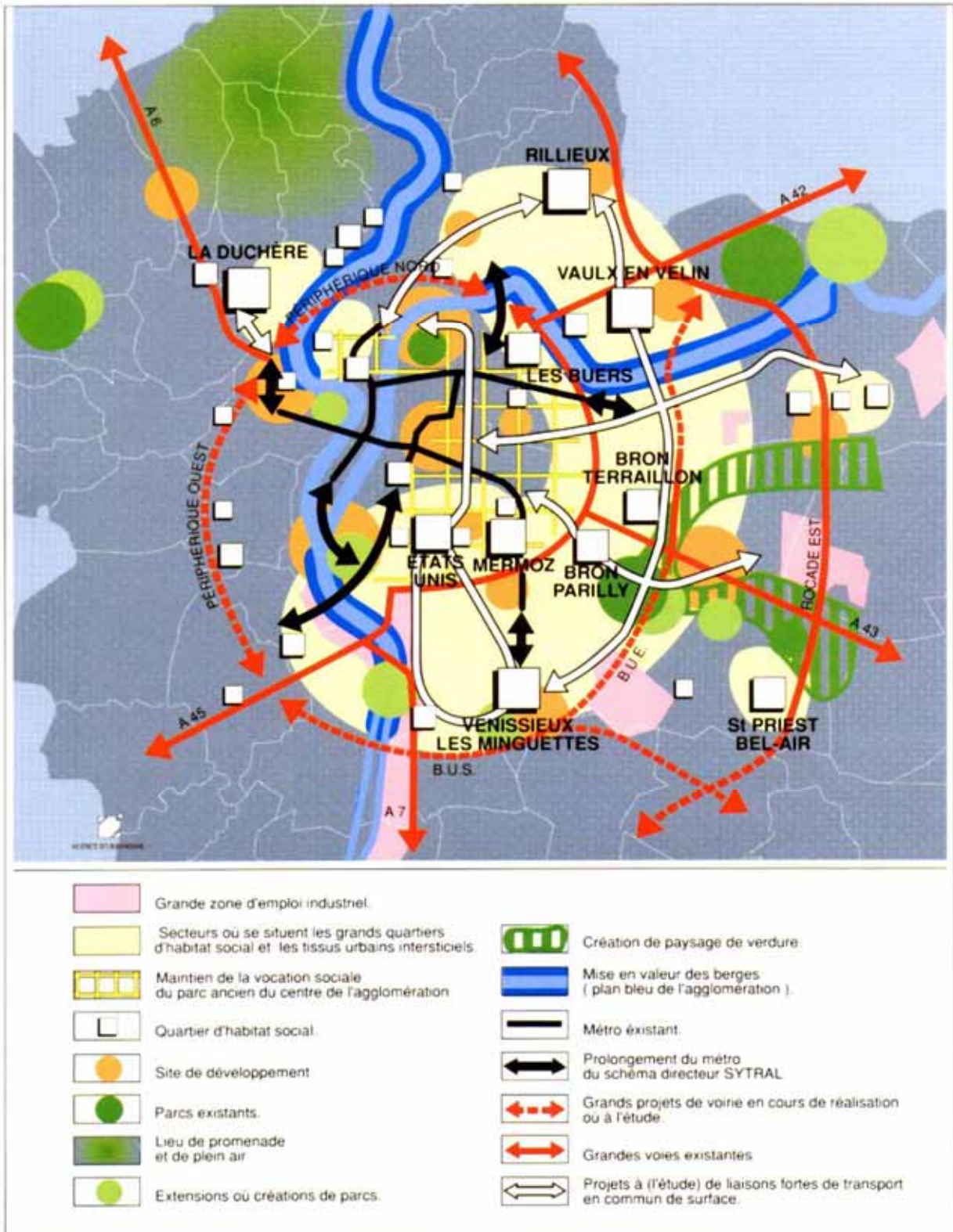
Au cours des quinze dernières années, des projets ont vu le jour (requalification des grands ensembles, métro ligne D jusqu'à la gare des Minguettes, desserte tramways T2 jusqu'à Saint-Priest Bel Air). Des opérations d'agglomération sont en phase de réalisation (Portes des Alpes, Renouveau urbain à Vaulx-en-Velin, aux Minguettes à Vénissieux, centre ville de Saint-Priest, ligne Lea Leslys) ou en projet (Carré de Soie, Renault Truck). Ce territoire dispose aussi d'un développement économique important, de fortes capacités résidentielles et d'une nouvelle dynamique immobilière, qui le rend de plus en plus attractif.

La recherche d'une meilleure adéquation des projets de ces quartiers dans les politiques urbaines d'agglomération a été peu suivie d'effets

Le SDAU préconisait également le développement d'une politique urbaine globale à l'échelle de l'agglomération intégrant ces grands ensembles. Cette orientation porte à la fois sur leur meilleure desserte par les transports en commun en site propre, une meilleure liaison voirie entre les périphéries, l'impact des sites de développement économique proches (accès à l'emploi, mixité, revalorisation d'image), la recherche d'un meilleur équilibre entre les commerces de proximité et les pôles commerciaux d'agglomération, des projets de création ou d'extensions de parcs concernant la plupart des quartiers situés à l'Est.

Les réalisations les plus significatives concernent l'activité commerciale avec la reconstruction ou la restructuration des centres commerciaux dans le cadre de la requalification des centres de quartiers (programme URBAN) et quelques avancées en matière de recherche de nouveaux équilibres avec les pôles commerciaux d'agglomération (programme PIC Urban /SDUC).

LA POLITIQUE URBAINE ET LES GRANDS QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL CORRIGER LES SITUATIONS D'EXCLUSION



Source Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise 1992

Par contre, en matière de transports en commun, le retard dans l'arrivée des lignes fortes TC freine le désenclavement des sites, notamment Rillieux-la-Pape, Vaulx-en-Velin et Vénissieux. Trois projets sur six cités dans le Schéma Directeur ont été réalisés: prolongement de la ligne D à Vaise (Duchère), prolongement de la ligne D à la Gare de Vénissieux (Minguettes), tramways desservant le centre ville de Bron, l'Université, Le centre de Saint-Priest et Bel Air).

Des retards sont constatés dans le renforcement des liens avec les sites de développement économiques, à peine évoqué dans le Schéma de développement économique de l'agglomération lyonnaise.

Enfin, l'objectif de " requalification du paysage et de l'environnement à l'Est " a été également peu suivi d'effets, hormis quelques actions ponctuelles (réaménagement des espaces verts et de loisirs au Fort de St Priest, plantation de la forêt de feuillus à Porte des alpes, ...). Le vert V " création de paysage de verdure " n'est pas achevé.

Des moyens pour les quartiers en difficulté centrés sur les GPV, sans que l'on puisse parler de « surinvestissement urbain »

Entre 1993 et 2003, la communauté urbaine de Lyon a consacré 5 à 7 % de son budget annuel « investissement urbain » aux quartiers en contrat de ville, dont 80 % ont été dépensés sur les quatre Grands projet de ville (7 % de la population de l'agglomération en 1990 et 6 % en 1999). Sur les périmètres des GPV, il n'y a donc pas eu de surinvestissement. Les quartiers en contrat de ville, hors périmètre GPV (17 % de la population de l'agglomération) semblent quand à eux avoir peu bénéficié d'investissements lourds.

L'action de réinvestissement dans les quatre GPV s'élève à 385 millions d'euros sur 15 ans dont plus de la moitié pour la réhabilitation (52 %), 29 % pour des actions d'aménagement et 19 % pour l'implantation d'équipements.

Des résultats positifs dans des quartiers de taille-moyenne proche des centres villes

La conduite de projets globaux de quartier dans une logique de requalification urbaine et sociale a modifié l'image de plusieurs quartiers (Décines Prainet, Lyon 8^e Etats-Unis, Saint-Fons l'Arsenal, Saint-Priest Bel Air).

Dans le cadre de ces projets globaux, les actions ont permis la restructuration des centres de quartier, la requalification des centres commerciaux, le réaménagement des espaces publics en fonction des usages, la création de voirie, le renforcement de la gestion urbaine et sociale de proximité, la réhabilitation du parc HLM, parfois l'amélioration de la desserte TC. Ces actions conduites en concertation avec les habitants ont participé à améliorer le fonctionnement social du quartier en lien avec des actions éducatives,

culturelles, sociales, d'insertion pour l'emploi et de soutien aux actions d'initiatives locales.



Le métro à Vaise (Lyon 9^{ème})



Le Prainet à Décines

Des résultats inégaux dans les grands ensembles : de la réhabilitation au renouvellement urbain

Face à des difficultés économiques et sociales beaucoup plus importantes que celles qui avaient fondé les orientations du Schéma directeur, et à des logiques ségrégatives accentuées, **les résultats obtenus dans les grands ensembles ne sont pas à la hauteur de ses objectifs**. La politique de requalification engagée dans les grands ensembles a permis une remise à niveau du parc de logements, une requalification du cadre de vie et l'amélioration de la qualité des espaces publics. Mais, les actions marquantes sont inégalement réparties (Centre ville de Vaulx-en-Velin, revalorisation du quartier la Sauvegarde à la Duchère et de la Darnaise aux Minguettes, etc.)

Des efforts importants ont été réalisés pour l'amélioration du parc de logements dans les grands ensembles. Dans les quatre sites en Grands Projets de Ville, les résultats se sont surtout concrétisés par

l'amélioration du parc de logements sociaux publics : l'essentiel du parc est réhabilité sur la période 1990-1998 (en totalité à la Duchère, à 85 % aux Minguettes et à 80 % à Rillieux-la-Pape et Vaulx-en-Velin). Au total, près de 19 500 logements HLM ont été réhabilités depuis 1990. De même, 3 500 logements en copropriétés ont été également réhabilités dans le parc privé. Mais, l'impact sur la qualité des logements HLM est parfois estimé insuffisant. Ce constat a parfois accéléré l'opération de renouvellement urbain. Par exemple, à Vaulx-en-Velin, une partie du parc non-réhabilité est destinée à être détruit.

Ainsi, les démolitions dans les sites GPV ont démarré depuis plus de 10 ans. La première démolition a été réalisée en 1994 dans le quartier Démocratie aux Minguettes. Celle-ci a concerné 650 logements restés vides durant une dizaine d'années. De 1996 à 2004, 1 900 logements ont été démolis dans les quatre Grands Projets de Ville, essentiellement à Vaulx-en-Velin pour résoudre une vacance structurelle jugée irréversible et permettant certaines restructurations urbaines (création d'une voirie, désenclavement de bâtiments...). Dans cette logique, très peu de logements ont été reconstruits sur place, soit 162 logements sur deux opérations : La Zac du centre de Vaulx-en-Velin (125 logements dont 20 en accession) et 37 logements à la Darnaise aux Minguettes (habitat de forme intermédiaire).

Les actions de réhabilitation se sont accompagnées d'un renforcement de la gestion sociale et urbaine de proximité et d'une meilleure écoute des attentes des habitants qui y résidaient.

Les projets de renouvellement urbain dans les grands ensembles en GPV aujourd'hui bien engagés

Des projets de renouvellement urbain sont bien engagés dans les quatre Grands Projets de Ville (Duchère, Vaulx-en-Velin, Les Minguettes à Vénissieux et Rillieux-la-Pape). Ces projets ont été retenus dans le dossier ANRU (avril 2005) ainsi que d'autres sites Parilly et Terrailon à Bron, Centre ville de Saint-Priest, Mermoz à Lyon 8^{ème}, La Poudrette à Villeurbanne, La Norenchal à Fontaines-sur-Saône.

L'ensemble de ces projets prévoit la démolition de 3 800 logements sur la période 2004 – 2009. La reconstitution de l'offre HLM prévoit autant de logements (règle de 1 logement reconstruit pour 1 logement démolis). La reconstitution de l'offre HLM se fera majoritairement hors de ces sites : 42 % des logements seront reconstruits sur le site, 44 % sur le reste de la commune et 14 % sur le reste de l'agglomération. Le programme vise aussi à faire venir des promoteurs privés sur ces sites pour diversifier leur offre (1 700 logements privés prévus)

En janvier 2006, l'avancement opérationnel faisait état de 1 714 logements démolis (45 % du programme) et 1 284 logements HLM financés au titre de la

reconstitution de l'offre HLM (34 % du programme) dont 548 logements sont livrés ou en travaux. Des logements privés étaient programmés à la Duchère (500 logements) et aux Minguettes (100 logements). Le relogement était réalisé à près de 60 % (1695 ménages relogés sur 2 835), en grande partie selon les principes d'une charte de relogement (cf. La Duchère).

Ainsi, les opérations de renouvellement urbain vont peu à peu contribuer à limiter certaines concentrations de pauvreté et ainsi à mieux répartir les populations sociales dans l'agglomération.

La nécessité de renforcer les politiques de solidarité au niveau de l'agglomération

Les déséquilibres urbains perdurent dans l'agglomération lyonnaise malgré les actions de réinvestissement dans ces quartiers depuis quinze ans.

- Les écarts de revenus s'accroissent entre l'Est et l'Ouest, avec des disparités fortes à l'intérieur de chaque commune (des poches de précarité à l'ouest et des quartiers aisés à l'est)
- Les écarts entre les quartiers prioritaires en contrat de ville et le reste de l'agglomération sont restés à peu près les mêmes : ces quartiers concentrent trois fois plus de situation de précarité (bénéficiaire du RMI ou des allocataires à bas revenus) que le reste de l'agglomération

Le lien entre les deux piliers du Schéma directeur : enjeux de développement économique et de rayonnement international de la métropole rhodanienne et enjeux d'intégration et de développement de son potentiel humain, (« une agglomération européenne agréable à vivre »), n'apparaît pas encore assuré.

Aujourd'hui, les processus de valorisation-dévalorisation et les enjeux de peuplement s'affranchissent des limites de la communauté urbaine. Les politiques de développement social et de renouvellement urbain doivent être menées en lien avec les documents de planification et d'urbanisme à une échelle pertinente.



Démarche suivie pour l'élaboration du diagnostic

La Communauté urbaine de Lyon a approuvé par délibération du 20 octobre 2003 l'élaboration d'un deuxième PLH, faisant suite à celui de 1995. L'élaboration du diagnostic, des orientations et du programme d'actions s'est déroulée sur une période de près de deux ans, de janvier 2004 à décembre 2005. L'arrêt du PLH par l'assemblée communautaire est attendu pour mars 2006. Un an de délai est prévu pour la consultation des communes, du syndicat mixte chargé de l'élaboration du SCOT puis de l'Etat. A la suite de quoi l'approbation pourrait intervenir à l'horizon de décembre 2006.

L'élaboration du second PLH s'est appuyée sur plusieurs leviers.

Des entretiens auprès d'experts

L'audition, au printemps 2004, d'une vingtaine d'acteurs locaux (municipalités, Caisse des dépôts, chambre des notaires, organismes HLM, Fédération nationale des promoteurs-construiteurs), et d'associations, consultants, responsables d'observatoires impliqués dans des démarches liées à l'amélioration et au développement du parc de logements de l'agglomération lyonnaise ont permis d'avoir leur vision du marché local de l'habitat. Il s'agissait également de recueillir le point de vue des acteurs concernant l'impact des orientations du PLH de 1995 et de leur mise en œuvre sur les territoires, les habitants, les acteurs et les opérateurs.

Des échanges avec les acteurs du logement et les collectivités

La conférence d'agglomération de l'habitat (CAH) a été relancée en 1998 pour débattre des thèmes de l'adéquation offre/demande, de l'habitat privé et des familles difficiles à loger. Un groupe de travail PLH a depuis été créé au sein de la CAH. Cinq ateliers se sont tenus dans ce cadre abordant ainsi les sujets du marché local de l'habitat, de l'attractivité résidentielle, du logement des personnes défavorisées, du logement des étudiants et du logement des ménages à revenus intermédiaires.

Des études thématiques

Des éclairages spécifiques ont porté sur :

- L'évolution de l'occupation résidentielle dans les parcs localisés de l'aire urbaine (étude réalisée par ATEMHA)
- Le logement des personnes défavorisées (étude réalisée par URBANIS & ALPIL)
- Le logement des ménages à revenus intermédiaires (étude réalisée par STRATIS & EOHS)
- Le logement des étudiants (étude réalisée par OSL)
- L'attractivité résidentielle (étude réalisée par l'Agence d'urbanisme, OSL et l'institut Fournier)
- Les capacités résidentielles de l'agglomération à court et long termes (étude réalisée par l'agence d'urbanisme)
- L'évaluation des besoins en logements (étude réalisée par l'agence d'urbanisme)

- L'évaluation de l'expérimentation « habitat abordable » dans l'agglomération lyonnaise (étude réalisée par D2P)

Des échanges territoriaux

Les éléments du diagnostic et des premières orientations sur le programme d'actions ont été présentés en réunions de Conférence des maires du Grand Lyon dans le courant du printemps 2005.



Rôle de l'Agence d'urbanisme

L'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise a été sollicitée par la Mission Habitat de la Communauté urbaine de Lyon et par les services de l'Etat pour l'élaboration du diagnostic du second PLH et pour des présentations en conférences des maires au printemps 2005.