

**BILAN D'UNE DÉCENNIE D'OPAH EN
BASSE-NORMANDIE
1994 - 2004**

Avis

du Conseil Économique et Social Régional de Basse-Normandie

adopté à l'unanimité moins une abstention

le 29 avril 2005

BILAN D'UNE DÉCENNIE D'OPAH EN BASSE-NORMANDIE**1994-2004**

Problématique située aux confins des questions économiques, sociales et d'aménagement du territoire, caractérisée par une actualité récurrente, la question du logement n'avait jusqu'alors que rarement été abordée par le CESR.

En effet, ce thème relève surtout de compétences exercées par l'État et les collectivités territoriales, en particulier les départements et les communes ou leurs groupements. Pour sa part, le Conseil Régional de Basse-Normandie a mis en œuvre depuis une vingtaine d'années une politique d'accompagnement en faveur du logement se traduisant, entre autres, par une participation financière au profit des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH).

L'intérêt du Conseil Régional et plus largement des pouvoirs publics pour ce dispositif s'explique par les réponses territorialisées qu'il apporte à un large éventail de problèmes : accroissement de l'offre de logements, amélioration de l'habitat, maintien et/ou accession à des logements à loyer maîtrisé, participation à la politique de la famille, prise en considération d'objectifs de mixité sociale...

Dès lors, compte tenu de la faveur rencontrée par les OPAH au plan régional et de l'absence depuis une dizaine d'années de tout bilan d'ensemble, il est apparu utile au CESR de mener, sur cette politique, un travail d'évaluation pour mieux juger du caractère adapté et des évolutions souhaitables et envisageables de cette procédure.

Avant d'entrer plus avant dans l'analyse des OPAH, que ce soit sur un plan général ou territorialisé, en l'occurrence en Basse-Normandie, quelques données essentielles à la compréhension, sous un angle social, de la problématique du logement doivent être rappelées.

À l'heure actuelle, le secteur public compte environ 4,1 millions de logements sociaux qui, du fait des évolutions démographiques et sociologiques, ne répondent qu'imparfaitement à la demande. Cette situation, qui n'est pas à proprement parler nouvelle, revêt aujourd'hui une acuité indéniable.

Le secteur privé - 20,0 millions de logements dont 5,1 en locatif - contribue également à l'offre de logements à loyers maîtrisés et apporte une réponse à la demande exprimée en la matière par les ménages dotés de revenus intermédiaires ou faibles.

Enfin, il faut souligner qu'il existe en France des logements dits "indécents", c'est-à-dire ne répondant pas aux normes de confort en vigueur, évalués à 4,0

millions et environ 1,5 million de logements vacants, c'est-à-dire inoccupés de façon structurelle, ces deux chiffres se recouvrant partiellement.

Ainsi, face à une situation de crise avérée et aiguë du logement locatif, seules des réponses intégrant les potentialités offertes par les parcs locatifs public et privé sont de nature à apporter des solutions à la fois rapides et durables.

Dès lors, l'intérêt des pouvoirs publics pour des dispositifs autorisant un élargissement de l'offre de logements normalisés et à loyers maîtrisés s'est traduit par la mise en place de politiques spécifiques et incitatives dont les OPAH relèvent pour partie. À ce propos, il faut souligner le fait que le rapport et l'avis du CESR portent non sur l'ensemble des aspects de la politique du logement mais bien sur le seul dispositif OPAH. Ainsi, les constats, observations et préconisations devront être relativisés dans leur portée car circonscrits au seul domaine relevant des OPAH.

I - CONTENU ET ÉVOLUTION DU DISPOSITIF OPAH

Instituées par la circulaire du 1^{er} juin 1977, les OPAH ont marqué une évolution importante de la politique de l'État en faveur des quartiers et de l'habitat anciens. Cette procédure, destinée à "préserver et améliorer le patrimoine immobilier en assurant le maintien sur place, dans de meilleures conditions de confort, des populations modestes qui les occupent", s'est substituée aux "opérations groupées de restauration immobilière (OGRI), créées en 1967, et qui étaient restées à un stade tout à fait embryonnaire.

La loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 a institutionnalisé les OPAH (article 21) et déterminé leur inscription dans le code de la construction et de l'habitation.

D'une façon globale et selon ces textes, les OPAH répondent à trois objectifs généraux que sont la réhabilitation du parc immobilier bâti, l'accroissement de l'offre de logements et le maintien et le développement des services de voisinage.

Plus précisément, il s'agit d'une procédure concertée entre l'État, une (des) collectivité(s) territoriale(s) et l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH). Purement incitatif, ce dispositif fait profiter ses bénéficiaires d'aides financières et d'une assistance administrative et technique. Tout en générant une dynamique d'amélioration de l'habitat, l'OPAH constitue également un réel levier d'aménagement du territoire dans le sens où elle contribue à réduire voire à limiter les phénomènes de dévitalisation rurale et de paupérisation des centres villes et de certains quartiers.

En termes de bénéficiaires, les OPAH s'adressent :

- aux actuels propriétaires de logements, bailleurs ou occupants¹ qui veulent entreprendre des travaux de restauration ;
- aux propriétaires de logements vacants désireux d'entreprendre des travaux en vue de la location ;
- aux copropriétés dégradées.

Les travaux ouvrant droit à subvention sont de quatre ordres .

D'une part, est visée l'amélioration du confort, de la sécurité, de la salubrité, de l'équipement des immeubles et des logements. D'autre part, les travaux valorisant le patrimoine ouvrent droit aux aides. Sont également pris en compte les travaux d'adaptation des logements aux personnes âgées ou à mobilité réduite. Enfin, en partenariat avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les objectifs d'économie de charges et d'énergie sont pris en considération.

Ne peuvent bénéficier (sauf quelques exceptions et dérogations) de cette procédure que les logements dont l'âge est égal ou supérieur à 15 années. Enfin, le logement doit être occupé pendant neuf ans à titre de résidence principale à compter de la déclaration d'achèvement des travaux.

S'agissant d'une opération collective au sens large du terme, c'est-à-dire incluant plusieurs catégories de financeurs et de bénéficiaires (collectivités et propriétaires), les financements mobilisables relèvent d'une architecture à certains égards complexe.

En effet, selon les différentes étapes de mise en œuvre de la procédure, les financeurs et les bénéficiaires diffèrent. En ce qui concerne les études pré-opérationnelles, l'État de façon systématique et les collectivités territoriales (département, conseil régional, commune) de façon facultative sont sollicités.

Pour les actions de suivi-animation², les formes de financement sont semblables.

Enfin, pour les travaux d'amélioration à proprement parler, les aides sont octroyées par l'ANAH de façon réglementaire et par les collectivités (Région notamment) de façon facultative.

Ainsi, l'État soit directement, soit via l'ANAH, intervient obligatoirement à tous les stades de l'OPAH. En revanche, la participation des collectivités territoriales, en particulier celle des conseils généraux et régionaux, est conditionnée par la volonté politique (et budgétaire) de contribuer à ce type d'opération d'amélioration de l'habitat.

¹ L'ouverture du dispositif OPAH aux propriétaires occupants est une novation introduite par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Antérieurement, les propriétaires occupants avaient accès à la Prime à l'Amélioration à l'Habitat (PAH) versée par l'État.

² Désormais l'ANAH va prendre à sa charge une partie du financement des études pré-opérationnelles et du suivi-animation.

Enfin, il faut également mentionner la participation possible, notamment dans les OPAH de nature thématique, d'autres financeurs. C'est par exemple le cas de l'ADEME quand les questions d'économies d'énergies entrent en ligne de compte.

Le déclenchement et la mise en œuvre d'une OPAH sont conditionnés par l'intervention de trois types d'acteurs : d'une part, l'État et les collectivités territoriales, d'autre part l'ANAH, et enfin les opérateurs.

- La décision d'initier une OPAH relève uniquement de la volonté exprimée par une commune ou une intercommunalité. Consécutivement, les collectivités locales détiennent la maîtrise d'ouvrage de l'opération et peuvent même participer aux travaux.

- L'État, par le biais des directions départementales de l'équipement, a la charge de la promotion et de la coordination des opérations. Les directions régionales de l'équipement animent le réseau des DDE en la matière et participent au financement.

- Établissement public administratif, créé en 1970, l'ANAH gère pour le compte de l'État, en termes de promotion et de financement des travaux, ce qui a trait à l'amélioration de l'habitat. En 2003, les aides accordées par l'ANAH ont concerné 101 000 dossiers et 158 100 logements.

Il convient à cet endroit de l'avis de rappeler brièvement l'historique de l'ANAH. Cet établissement public administratif a succédé en 1970 au Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat. Son financement est alors assuré par la Taxe Additionnelle au Droit au Bail (TADB). En 1988, le fonctionnement mutualiste de cette agence prend fin avec la budgétisation de la TADB, l'État versant à l'ANAH une subvention d'intervention, les crédits afférents étant ouverts chaque année dans la Loi de Finances. Dès lors, on peut supposer que malgré une récente et significative augmentation du budget de l'ANAH (487 millions d'€ et + 16,7 % par rapport à 2004), ce dernier soit inférieur à la somme des taxes annuellement versées par les propriétaires bailleurs qui, antérieurement, alimentaient le budget de l'ANAH.

- Enfin, les opérateurs assurent, au quotidien et sur le terrain, l'animation de l'OPAH. Huit types d'organismes ou prestataires peuvent remplir cette mission essentielle.

Il s'agit du PACT-ARIM, des H&D (Habitat et Développement), d'associations ad-hoc, des services de la collectivité, de sociétés d'économie mixte, d'organismes du secteur HLM (OPAC...), de bureaux d'études, et enfin, d'architectes. Le choix de l'opérateur étant réalisé dans le respect du code des marchés publics, une concurrence certaine entre organismes d'animation est désormais observée. Au plan national, les PACT-ARIM traitent 50 % des OPAH tandis que les bureaux d'études et les H&D (Habitat et Développement) en réalisent un tiers (respectivement 18 et 17 %).

Pour compléter cette présentation de l'économie générale des OPAH, quelques informations complémentaires sur la procédure et son déroulement sont nécessaires.

Ainsi il convient de rappeler que ce dispositif doit être mis en œuvre dans le respect du programme local d'habitat (PLH), s'il existe. Au plan plus formel encore et

avant même le lancement de la procédure, un diagnostic préalable doit être entrepris ; son rôle va être de déterminer la nécessité même de réaliser ou non l'OPAH. En cas de conclusions favorables, la ou les collectivités concernées devront lancer une étude pré-opérationnelle dite de réalisation qui a pour but de définir des objectifs, de vérifier leur faisabilité et de préciser les conditions de réalisation.

C'est à l'issue de cette étude que la décision sera prise de lancer (ou non) l'OPAH. Dès lors, une convention tripartite sera passée entre la (les) collectivité (s) locale (s), l'État et le délégué départemental de l'ANAH. Il faut souligner que la passation de cette convention est précédée d'une phase de concertation auprès des habitants, et de l'ensemble des acteurs pouvant être associés à l'OPAH (partenaires financiers, représentants de la Chambre de Métiers...). Outre la définition du périmètre de l'opération et le plan de financement, la convention doit comprendre impérativement trois volets de nature urbaine, immobilière et sociale.

Le prestataire (opérateur) chargé de l'animation est ensuite choisi. En 2000, le coût moyen du suivi-animation était de l'ordre de 151 000 € pour une durée d'intervention de trois années, ce coût variant proportionnellement au niveau d'urbanisation.

II - BILAN DES OPAH AU PLAN NATIONAL

Plus de 3 300 OPAH ont été lancées depuis l'instauration de ce dispositif, au rythme actuel de 160 à 190 OPAH par an. La plupart bénéficie d'un financement majoré (OPAH dite 5 + 5 %)³ du fait de l'implication grandissante des collectivités territoriales dans le financement du logement réhabilité à loyer maîtrisé.

Au plan territorial, trois régions (Lorraine, Rhône-Alpes et Ile-de-France) montrent un grand intérêt pour ce dispositif. De façon plus détaillée, les OPAH concernent plutôt le milieu rural (55 % des opérations recensées) et sont de plus en plus intercommunales sauf, bien entendu, celles ayant pour cadre des villes moyennes et grandes. Enfin, les OPAH intercommunales intéressent en moyenne 15 à 25 communes.

Une analyse plus détaillée des bilans d'activité des OPAH au plan national met en évidence quelques évolutions majeures. D'une part, après plusieurs années marquées par une augmentation régulière du nombre de logements subventionnés relevant de propriétaires bailleurs, une diminution significative est apparue à partir de 2000, le nombre de logements subventionnés relevant de propriétaires bailleurs passant de 135 542 à 112 005 en 2002. D'autre part, depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU, l'intervention de l'ANAH a été étendue aux financements de travaux réalisés par des propriétaires occupants⁴. 63 380 logements ont ainsi été financés en 2002.

Après avoir faiblement évolué (+ 0,67 % entre 2003 et 2004), le budget de l'ANAH a connu, comme indiqué précédemment, une évolution sensible en 2005,

³ Les collectivités territoriales s'engagent alors à renforcer d'au moins 5 % la subvention de l'ANAH pour logement conventionné tandis qu'en parallèle l'ANAH s'engage à passer son taux de 35 à 40 %.

⁴ Voir à ce propos la circulaire du 8 novembre 2002.

passant ainsi de 418 à 487 millions d'euros. Cette augmentation forte traduit notamment la volonté gouvernementale d'une prise en compte par l'ANAH du Plan de Cohésion Sociale pour sa partie logement. Cependant, il faut souligner que cet accroissement inclut de nouvelles missions : entre autres et depuis 2002, la prise en compte des travaux d'amélioration chez les propriétaires occupants et désormais le financement d'une partie du coût des études pré-opérationnelles et du suivi-animation.

III - UNE DÉCENNIE D'OPAH EN BASSE-NORMANDIE

Aucun bilan global des OPAH n'a été opéré en Basse-Normandie depuis 1993⁵. Il était donc intéressant que le CESR mesure l'importance du recours à cette procédure de même que son impact et son évolution au cours des dix dernières années au plan régional.

Au préalable, il convient de préciser que ce bilan a été réalisé à l'aide des fiches OPÉRA établies par l'ANAH dans chaque département. Par ailleurs, il est important de souligner que le nombre de logements subventionnés est plus important que celui des logements améliorés. En effet, ces derniers ne regroupent que les logements dans lesquels l'amélioration s'est faite à l'intérieur. Les logements subventionnés incluent l'ensemble des logements concernés par l'OPAH y compris ceux dont seul l'extérieur a fait l'objet d'une amélioration (ravalement...).

● Le bilan chiffré

De 1994 à 2004, la Basse-Normandie a vu se dérouler sur son territoire 61 opérations (dont certaines ne sont pas encore arrivées à terme), soit 25 dans le Calvados, 20 dans la Manche et 16 dans l'Orne. Au plan temporel, 40 d'entre elles ont été lancées entre 1994 et 1999.

Les raisons de cette évolution à la baisse sont multiples : conséquence financière de l'élargissement des missions de l'ANAH, disponibilité des crédits affectée par un exercice récent (2004) de régulation budgétaire, contrecoup d'une certaine "surchauffe" régionale du nombre d'OPAH lancées en Basse-Normandie ces dernières années...

Au plan financier, le coût moyen d'une opération est de 2 353 547 € en Basse-Normandie avec cependant de considérables variations en fonction des départements : 2 960 842 € dans la Manche, 2 340 029 € dans le Calvados et 1 605 033 € dans l'Orne, ces écarts pouvant, entre autres, s'expliquer par l'importance différenciée des opérations et par des prises en considération variables des dossiers instruits selon les départements.

⁵ Un bilan avait été réalisé par la DRE de Basse-Normandie pour la période 1991-1994 et a été publié en septembre 1997.

En termes de structuration et de localisation, les OPAH menées en Basse-Normandie l'ont été pour 89 % d'entre elles au niveau intercommunal et ont intéressé pour 92 % d'entre elles des communes de - 10 000 habitants.

- Le bilan financier

S'agissant d'une procédure basée sur l'octroi d'aides en faveur de l'amélioration de l'habitat, il apparaît tout à fait indiqué et légitime de procéder à la réalisation et à l'examen d'un bilan financier des OPAH aux plans régional et départemental et pour les dix dernières années.

Deux observations préalables doivent être opérées. D'une part, l'OPAH repose sur la mise en œuvre de financements croisés relevant pour l'essentiel de l'ANAH, de l'État et des collectivités territoriales. D'autre part et en revanche, cette hétérogénéité des sources de financement rend difficile l'établissement détaillé d'un bilan financier et en particulier la détermination des aides attribuées en fonction du financeur.

- Un montant de travaux élevé

Un constat s'impose : les OPAH ont suscité en Basse-Normandie ces dix dernières années un volume considérable de travaux d'amélioration de l'habitat entraînant une dépense globale de presque 120 millions d'€ à raison de 49 millions dans la Manche, de 45 millions dans le Calvados et de presque 24 millions dans l'Orne.

Département	Travaux subventionnés pour les P.B	Travaux subventionnés pour les P.O depuis 2002	Total des travaux subventionnés
Calvados	42 237 426 €	2 703 128 €	44 941 154 €
Manche	44 790 591 €	4 185 010 €	48 975 601 €
Orne	18 576 630 €	5 081 199 €	23 657 829 €
TOTAL	105 604 647 €	11 969 937 €	117 574 584 €

PB : propriétaires bailleurs

PO : propriétaires occupants

Tableau n°1 : Montant de travaux subventionnés de 1994 à 2004 par département et par statut d'occupation

Source : CESR d'après fiches OPÉRA de l'ANAH

- L'importance des crédits attribués par l'ANAH

Principal financeur de ce dispositif, l'ANAH a consacré aux 61 OPAH de l'ordre de 29,5 millions d'€ entre 1994 et 2004 comme l'indique le tableau suivant. Si l'on rapporte ces aides au montant des travaux réalisés⁶ en Basse-Normandie, on observe que l'effet d'entraînement de ce dispositif est considérable puisque pour 1 €

⁶ Sous condition d'être subventionnable.

En M d'€	Subvention en faveur des propriétaires-bailleurs	Subvention en faveur des propriétaires occupants (depuis 2002)	TOTAL
CALVADOS	10,461	0,701	11,162
MANCHE	11,854	0,704	12,558
ORNE	4,415	1,377	5,792
BASSE-NORMANDIE	26,730	2,782	29,512

Tableau n°2 : Les engagements de l'ANAH (en direction des OPAH) en Basse-Normandie de 1994 à 2004

Source : CESR d'après fiches OPÉRA de l'ANAH

versé par l'ANAH, environ 4 € de travaux sont réalisés⁷. Compte tenu des types de travaux subventionnés (sanitaires, chauffage, économies d'énergie, isolation acoustique, adaptation aux handicaps), l'impact économique est essentiellement circonscrit aux entreprises locales du bâtiment et en particulier à l'artisanat.

● La convention ANAH/Région

Il faut souligner, qu'en plus des participations usuelles, le Conseil Régional de Basse-Normandie (comme sept autres en France⁸) contribue à renforcer l'effet de levier des OPAH. Ainsi, en septembre 2000, la Région a contracté avec l'ANAH pour une durée initiale de trois ans (échéance 31 décembre 2003), une convention par ailleurs en cours de reconduction et de renégociation.

De cette première convention ressort un double engagement. En effet, l'ANAH convient d'augmenter de 5 % les subventions accordées habituellement (hors PST)⁹ aux OPAH pour la réhabilitation de logements conventionnés ou pour les logements à loyer intermédiaire (statut du bailleur privé), lorsque la Région apporte une subvention à hauteur de 5 % de la dépense habituellement subventionnée par l'ANAH. On parle alors du "5+5". En effet, le taux des participations de la Région et de l'ANAH devient alors, selon le cas, de 45 % (35+5+5) ou de 35 % (25+5+5).

Dans le cadre de l'actuelle convention, l'ANAH s'engage aussi, dans le cas de logements vacants depuis plus de 12 mois avant dépôt du dossier, à octroyer une aide complémentaire de 10 %, avec un plafond de subvention de 3 048 € par logement.

Les 27 OPAH réalisées ou en cours depuis 2000 ont bénéficié de cette convention, recevant à ce titre 1,2 million d'€ de la Région.

Il faut par ailleurs rappeler que le Conseil Régional de Basse-Normandie participe de longue date au financement des OPAH et ce depuis 1982. Son intervention concerne les études préalables et le suivi-animation et fait l'objet d'une inscription au Contrat de Plan État-Région 2000-2006.

⁷ Plus précisément 4,03 € dans le Calvados, 3,90 € dans la Manche et 4,08 € dans l'Orne.

⁸ Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Corse, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

⁹ PST : programme social thématique.

Ainsi au titre du précédent Contrat de Plan État-Région, le Conseil Régional a versé 0,67 million d'€ au profit des études et du suivi-animation. Dans le cadre de l'actuel Contrat de Plan État-Région, la Région a déjà mandaté 0,65 million d'€.

● La participation des Conseils Généraux

Les Conseils Généraux interviennent également dans le dispositif des OPAH, chacun selon un mode de fonctionnement qui lui est propre mais limité au seul financement des études préalables et des suivis-animation. Cependant, il n'a pas été possible d'établir en la matière un bilan financier.

● Les conséquences sur le logement

Les conséquences sur le logement sont principalement de deux ordres : remise sur le marché de logements vacants et incitation au conventionnement des loyers.

L'action sur la vacance a deux finalités principales : augmenter l'offre de logements disposant d'un bon degré de confort dans le parc privé et faire progresser l'image générale (aspect, architecture) du logement, qu'il soit individuel ou collectif, afin d'inciter des propriétaires ou des locataires à l'occuper et éviter ainsi l'émergence de secteurs ou de quartiers délabrés (copropriétés dégradées...). L'essentiel est d'améliorer le niveau de confort de ces logements qui est bien sûr beaucoup moins satisfaisant que celui de l'ensemble des logements occupés. Il en va de même en ce qui concerne leur équipement.

Au niveau régional, les logements des propriétaires bailleurs remis sur le marché en secteur d'OPAH représentent 53 %¹⁰ des logements améliorés entre 1994 et 2004 grâce à cette procédure. En valeur absolue, 2 655 logements vacants ont ainsi été remis sur le marché (1 067 dans le Calvados, 1 182 dans la Manche, 406 dans l'Orne). Pour mémoire, en 1999, l'INSEE évaluait à 35 900 le nombre de logements bas-normands inoccupés soit 5,5 % de l'ensemble du parc.

Une comparaison hâtive de ces deux valeurs absolues peut inciter à penser que l'impact des OPAH en Basse-Normandie est médiocre. Il faut plutôt considérer que le taux de vacances observé régionalement est inférieur à celui enregistré dans la plupart des régions françaises et que ce taux apparaît difficile à comprimer compte tenu du turn over naturel et des inoccupations pour cause de travaux. Ainsi, est-on amené à penser que l'action des OPAH en Basse-Normandie contribue significativement à faire baisser la vacance des logements et à améliorer l'offre immobilière.

En ce qui concerne l'action sur le conventionnement¹¹, c'est-à-dire l'obtention de loyers maîtrisés, le dispositif OPAH a pour objet d'inciter les propriétaires bailleurs

¹⁰ Soit 46 % dans le Calvados, 57 % dans l'Orne et 60 % dans la Manche.

¹¹ Le conventionnement est un contrat établi pour une durée de neuf ans entre le bailleur et l'État et qui fixe le plafond maximum de loyer calculé en fonction de la surface habitable (surface corrigée jusqu'à fin 2004).

à conventionner les logements qu'ils réhabilitent afin d'apporter une offre accrue de logements à loyers maîtrisés, de concert avec le parc locatif social public. En outre, ce type de procédure permet de maintenir sur place les locataires sans augmentation de loyers, de lutter contre la spéculation foncière et d'instaurer ou de réintroduire la mixité sociale.

En termes de bilan, les OPAH en Basse-Normandie ont permis entre 1994 et 2004 d'instaurer des loyers maîtrisés dans 20,0 % des logements améliorés soit dans 998 logements. Ce pourcentage marque une nette amélioration par rapport à la proportion observée entre 1991 et 1995 soit 15 %. On soulignera à cet égard que l'intérêt des bailleurs privés pour le conventionnement est donc croissant à l'opposé de l'évolution constatée au niveau national. Toutefois, dans l'absolu, cette proportion de loyers maîtrisés demeure insatisfaisante eu égard aux objectifs fixés aux OPAH et aux tensions ressenties sur le marché du logement social.

Enfin, dernier aspect et non des moindres, les OPAH doivent, selon la loi d'orientation pour la ville (juillet 1991), "être mises en œuvre dans le respect de la sauvegarde du droit des occupants". A l'issue de la période conventionnement (9 ans), les textes prévoient des mécanismes progressifs pour éviter une augmentation par trop brutale des loyers¹². En d'autres termes, il s'agit de permettre aux personnes logeant avant la réhabilitation de rester sur place après. Leur départ pourrait avoir lieu consécutivement à une augmentation significative des loyers.

Aucune enquête n'a malheureusement été menée sur ce sujet en Basse-Normandie, soit isolément, soit globalement. Néanmoins, de l'avis même des personnes activement impliquées dans les OPAH, cette problématique, quoique réelle, ne semble pas se poser quantitativement avec acuité dans la région.

- Les jugements portés sur les OPAH par les principaux intervenants

Les trois grandes catégories d'intervenants que sont les collectivités territoriales, les DDE-DRE y compris l'ANAH, et les opérateurs portent sur les OPAH un jugement globalement favorable assorti cependant de certaines observations critiques.

En premier lieu, le recours récurrent par les collectivités locales à ce dispositif témoigne bien de leur intérêt pour cette procédure. D'une manière générale, les avantages régulièrement avancés en matière d'offre accrue de logements à loyers maîtrisés, de maintien de la population, de mixité sociale... sont soulignés. De façon plus spécifique, dans les grandes agglomérations, les OPAH participent au respect de l'obligation faite par la loi SRU de disposer d'un parc social égal à au moins 20 % des résidences principales.

En contrepartie de son obligation de louer le logement à titre de résidence principale à un loyer plafonné durant neuf ans, le propriétaire bailleur voit la subvention de l'ANAH majorée en fonction de la situation particulière du logement et de son implantation géographique.

Le locataire peut en plus bénéficier de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) calculée en fonction de ses ressources et de la composition de sa famille.

¹² Loi du 9 Juillet 1989 sur les rapports locatifs.

Dans les communes de moindre importance, l'OPAH quand elle est menée de concert avec une opération de réaménagement (de type "cœur de bourg" par exemple) contribue à apporter des réponses globales aux questions de cadre de vie.

En ce qui concerne les intervenants relevant de l'État (y compris l'ANAH), les observations portent principalement sur la lisibilité toute relative de ce dispositif. À ce propos, la politique de communication et de promotion des OPAH apparaît perfectible ; une certaine complexité de la procédure est également soulignée de même que certaines distorsions dans l'interprétation et l'application des textes d'un département à l'autre ; enfin, l'établissement de bilans non homogènes d'une DDE à l'autre ne permet pas de faire au niveau régional des comparaisons exhaustives.

En ce qui les concerne, les opérateurs (PACT-ARIM, structures du réseau Habitat et Développement), à la fois juges et parties, manifestent un attachement certain à cette procédure dont ils considèrent qu'elle produit de réels effets d'entraînement à la fois aux plans économique (notamment vers l'artisanat du bâtiment), social (maintien en place de locataires et de certains propriétaires occupants, mixité sociale...) et territorial (offre accrue de logements en milieu rural).

Ils préconisent par ailleurs que les OPAH soient menées dans le cadre de projets de territoire, associant à cette occasion plusieurs opérations dans un même périmètre et dans un même laps de temps.

Quelques constats préoccupent cependant les opérateurs. D'une part, l'évaluation de ces opérations gagnerait à être améliorée ; d'autre part, la concurrence entre opérateurs, encouragée sinon prônée par les pouvoirs publics, est de nature à affecter parfois la qualité et l'étendue des services rendus ; enfin, la mise en œuvre des OPAH devrait être accompagnée d'une réflexion plus étroite avec les organismes HLM.

IV - LES OPAH, UN DISPOSITIF À L'EFFICACITÉ RECONNUE QU'IL IMPORTE DE CONSOLIDER

Avant de porter une appréciation et d'émettre quelques observations et préconisations sur la politique menée en Basse-Normandie en matière d'OPAH, il faut rappeler dans quel contexte celle-ci s'inscrit aujourd'hui. En l'occurrence, le marché actuel du logement locatif, qu'il soit public ou privé, souffre de graves déséquilibres, ces derniers engendrant de considérables tensions, dont sont in fine victimes ceux qui cherchent à se loger dans des conditions décentes et à des montants de loyers adaptés à leurs ressources en général modestes.

Cette situation de crise du logement locatif, à bien des égards aiguë, est la conséquence d'un certain nombre de facteurs cumulatifs : insuffisance de la construction publique et privée de logements, vieillissement parallèle du parc de logement, concentration des populations en zones urbaines, altération des revenus d'une part croissante de la population, phénomène croissant de décohabitation...

Dans ce contexte, socialement préoccupant, la politique des OPAH constitue un facteur d'intervention complémentaire, qui plus est adaptable à la plupart des

territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, en centre ville ou en périphérie, et qui peut contribuer à restaurer un certain équilibre en l'offre et la demande de logements à vocation sociale.

En ce sens, l'avis que porte le CESR sur la mise en œuvre au cours de ces dix dernières années de la procédure d'OPAH en Basse-Normandie est positif mais assorti d'un certain nombre d'observations et de préconisations.

- Un bilan régional positif...

Les conclusions auxquelles le CESR est parvenu à l'issue de ce bilan sont favorables : globalement, les 61 OPAH mises en œuvre en Basse-Normandie entre 1994 et 2004 ont suscité des effets positifs que ce soit en terme d'aménagement du territoire, de cadre de vie collectif et individuel, et d'impact social et économique.

Au plan plus particulier des collectivités, les conséquences observées après la réalisation d'une OPAH sont également favorables : amélioration de l'esthétique des quartiers et îlots concernés, maintien des populations sur place, amélioration des conditions d'habitat, impact économique local indiscutable.

- ... mais caractérisé par un déclin récent...

Si le bilan opéré sur une décennie est à bien des égards positif, il n'en demeure pas moins que quelques observations doivent être faites en raison d'évolutions récentes plutôt préoccupantes.

Ces dernières années ont été en effet marquées par une diminution significative du nombre des OPAH menées en Basse-Normandie : ainsi est-on passé de 6,4 par an en moyenne entre 1994 et 2001 à 3,3 par an depuis 2002, sachant que l'année 2003 a été marquée par une absence totale d'OPAH. Au-delà de ces données générales, une analyse détaillée des bilans met en évidence les résultats alarmants obtenus en 2004 en matière de conventionnement : 38 logements conventionnés, soit 0,60 % du total national ; 76 logements à loyers intermédiaires soit 0,47 % des résultats nationaux comptabilisés en la matière cette même année.

Il faut souligner que sans le partenariat institué entre la Région et l'ANAH, ces résultats auraient été encore plus faibles. Sous cet angle (celui des logements à loyers maîtrisés), le bilan apparaît ces dernières années insatisfaisant sinon pour le moins perfectible.

- ... et un avenir soumis à des inflexions d'ordre national et régional

Par ailleurs, on observera que la politique de l'ANAH a été caractérisée ces temps derniers par plusieurs inflexions : gel budgétaire temporaire, prise en compte des propriétaires occupants et surtout participation annoncée et d'ordre stratégique au Plan de Cohésion Sociale pour sa partie logement. Avec un budget 2005 d'un montant de 487 millions d'euros et des objectifs clairement assignés en matière de logements à loyers maîtrisés, l'ANAH et en particulier la procédure des OPAH voient donc leurs missions en partie réorientées. En outre, la part du financement des études préalables et des suivis-animation, qui revenait antérieurement à l'État, échoit désormais à l'ANAH, sans pour autant que l'assurance d'une attribution des crédits correspondants ait été clairement donnée. Ces différents paramètres devront donc

être impérativement intégrés par les acteurs locaux dans leur approche future des OPAH.

En outre, la politique du Conseil Régional de Basse-Normandie en matière de logement connaît en 2005 une évolution certaine, notamment en ce qui concerne les OPAH. Tout d'abord, l'accompagnement financier en cofinancement des études préalables et des suivis-animation ne sera plus assuré par la Région, ce qui n'est pas sans poser des problèmes à la fois aux collectivités maîtres d'ouvrage et aux opérateurs. Les premières, notamment celles présentes en milieu rural, généralement dotées de moyens budgétaires limités, s'interrogent sur leur capacité à compenser ce manque à financer. Les seconds redoutent d'avoir à comprimer à nouveau leur prix de revient, ce in fine au détriment du service rendu à la collectivité.

Même si une réorientation de la politique régionale au profit des contrats de pays et d'agglomération est de nature à compenser cet abandon, les OPAH seront désormais mises en concurrence avec d'autres projets locaux, eux aussi éligibles à la politique d'aménagement du territoire du Conseil Régional.

Enfin, la convention unissant le Conseil Régional et l'ANAH, destinée à développer le conventionnement des loyers, est en cours de renégociation. En toute hypothèse, dès 2006, l'ANAH n'accordera plus qu'une bonification de 5 % de la subvention qu'elle attribue normalement aux propriétaires bailleurs. Compte tenu de l'efficacité reconnue du précédent dispositif (cependant prorogé jusqu'à fin 2005), il est légitime de s'interroger sur le niveau de participation que voudra bien consentir le Conseil Régional pour conserver à cette aide supplémentaire au conventionnement un niveau attractif. À ce propos, le CESR suggère au Conseil Régional la mise en pratique d'un taux d'intervention favorisant prioritairement les loyers conventionnés.

Tous ces constats et ces évolutions prennent un relief particulier si on les confronte à la situation actuelle du logement locatif que cela soit au plan national ou régional. Le caractère trop étroit de ce marché et la difficulté persistante pour accéder à des loyers maîtrisés, en ville et en zone rurale, résultat d'un déséquilibre considérable entre l'offre et la demande, posent un problème social aigu. Dans ce contexte spécifique, les OPAH revêtent une importance indiscutable. En contribuant à la remise sur le marché locatif de logements vacants et/ou insalubres et en favorisant notamment l'adoption de loyers maîtrisés (conventionnés ou intermédiaires), ce dispositif constitue un outil adapté à la recherche d'une offre améliorée de logement à caractère social.

Ainsi, dans une région comme la Basse-Normandie confrontée à une problématique à la fois urbaine et rurale du logement, la nécessité de conserver un niveau élevé de mise en œuvre d'OPAH apparaît au CESR évidente et indispensable.

Il souhaite donc que la prise en compte par les pouvoirs publics de cette politique soit dimensionnée à la hauteur des enjeux. En ce sens, les inflexions apportées aux politiques mises en œuvre par l'ANAH, la réorientation de la politique du Conseil Régional de Basse-Normandie en la matière, les interrogations que ne manqueront pas de se poser consécutivement les collectivités locales maîtres d'ouvrage, ainsi que les Conseils Généraux, ne doivent pas aboutir à moyen terme à une politique des OPAH en demi-teinte.

- des prises en considération indispensables

+ la complexité certaine, la lisibilité insuffisante, parfois la lourdeur de la procédure sont régulièrement soulignées par les collectivités territoriales maîtres d'ouvrage. Elles souhaitent que soient mis en œuvre les aménagements suivants :

- tendre vers une simplification des démarches en y intégrant davantage de souplesse, notamment par rapport aux zonages d'attribution des aides ou aux volets obligatoires de l'OPAH qui ne correspondent pas systématiquement aux besoins des collectivités ;
- accélérer la constitution des dossiers et le versement des aides financières aux propriétaires afin d'éviter que certains ne se désistent en cours de procédure ;
- apporter plus d'informations à destination des maîtres d'ouvrage et des propriétaires (notamment sur la nature des travaux éligibles aux aides de l'ANAH) ;
- augmenter les plafonds de revenus des propriétaires occupants, jugés en général beaucoup trop faibles pour pouvoir atteindre des objectifs quantitatifs accrus de logements améliorés ;
- faciliter la prorogation de la durée des OPAH de trois à cinq ans, la durée actuelle étant jugée trop courte eu égard aux différentes lenteurs inhérentes à la procédure (mise en concurrence des opérateurs, études, montage des dossiers individuels, paiement des subventions...).

+ Au-delà de la question cruciale du conventionnement, le CESR souhaite, qu'au sein des améliorations apportées aux logements dans le cadre d'une OPAH, les préoccupations techniques liées au vieillissement, au handicap (en termes d'accessibilité) et aux économies d'énergie soient également prises en compte au travers d'une information accrue dispensée tant auprès des propriétaires que des collectivités concernées, ce dans un esprit d'anticipation.

+ L'actualisation par la Direction Régionale de l'Équipement d'une étude datant de 2002 sur les besoins par bassins d'habitat présente, aux yeux du CESR, un grand intérêt. Utilisée dans le cadre des OPAH, elle doit permettre de cibler au mieux le recours à cette procédure au profit des territoires exprimant en la matière les besoins les plus évidents. Le recours à cette étude doit donc contribuer à optimiser l'impact des OPAH sur le territoire régional.

+ Il apparaît utile d'insister sur l'intérêt que présentent les actions de sensibilisation et d'information menées en amont des OPAH. Indispensables, ces actions permettent une meilleure connaissance des avantages offerts par cette procédure et favorisent l'appropriation et l'adhésion des propriétaires et des collectivités locales à ce dispositif.

+ Le CESR souligne enfin l'opportunité de procéder régulièrement, en aval des OPAH, à des évaluations et d'en diffuser les enseignements à l'ensemble des acteurs concernés.

- utiliser pleinement l'expertise des opérateurs régionaux

Le CESR tient à souligner la qualité du travail accompli en Basse-Normandie par les opérateurs régionaux ou départementaux que sont le PACT-ARIM, le CDHAT¹³ et le réseau H&D.

Généralement associés aux phases initiales (diagnostic préalable, étude pré-opérationnelle) et de suivi-animation, les opérateurs jouent un rôle clé en ce sens qu'ils évaluent les besoins avec précision, contribuent à déterminer les objectifs de l'OPAH, sensibilisent, informent et accompagnent administrativement les bénéficiaires.

Leur connaissance du terrain, avérée, leur capacité à faciliter, dans la mesure du possible, les démarches procédurales, leur fonction d'interface entre pouvoirs publics, collectivités territoriales et particuliers, les rendent indispensables et à certains égards irremplaçables.

Pourtant, certains choix opérés par les collectivités locales et une application par trop restrictive du code des marchés publics menacent la qualité du travail accompli par les opérateurs et parfois même leur pérennité. En ce sens, la recherche du moindre coût, l'appel fait à des cabinets extérieurs dotés d'une connaissance de terrain toute relative peuvent affecter la qualité des études et du suivi-animation. On observe également des changements d'opérateurs en cours de processus, changements préjudiciables à la continuité et à l'efficacité de l'opération d'amélioration de l'habitat.

Ainsi, le succès des OPAH repose sur la justesse des études préalables, la sensibilisation et la médiation locative (au sens notamment de l'adhésion du propriétaire au conventionnement des loyers). L'efficacité finale des OPAH suppose donc la mise en œuvre d'une grande force de conviction et une présence soutenue sur le terrain, lesquelles demeurent tributaires du caractère plus ou moins étendu des financements réservés aux opérateurs.

En conclusion, il importe donc, selon le CESR, de bien prendre en compte tous ces paramètres pour conforter au plan régional la politique des OPAH, politique particulièrement adaptée au contexte actuel et aux difficultés rencontrées dans le domaine du logement locatif, surtout dans sa dimension sociale. Dès lors, une mise en cohérence des politiques mises en œuvre par l'ensemble des partenaires (ANAH, conseils régionaux et généraux, communes ou groupement de communes) dans le cadre des OPAH constitue une condition préalable essentielle au succès de ce dispositif et indispensable pour assurer des niveaux de financement satisfaisants et surtout incitatifs.

Le Président,

Maurice DROULIN

¹³ CDHAT - Centre de Développement pour l'Habitat et l'Aménagement du Territoire.