

**BILAN D'UNE DÉCENNIE  
D'OPÉRATIONS PROGRAMMÉES D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT  
EN BASSE-NORMANDIE**

**1994 - 2004**

**RAPPORT**

**présenté au Conseil Économique et Social Régional de Basse-Normandie**

**par Jacques LAMBERT**

**Avril 2005**

**S O M M A I R E**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
 <b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT : "AMÉLIORER LE CONFORT, CONSERVER LE PATRIMOINE" .....</b>	<b>9</b>
<b>I - L'OBJET DE L'OPAH .....</b>	<b>10</b>
A - UNE DYNAMIQUE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT .....	10
1°/ Les bénéficiaires .....	11
2°/ Les travaux ouvrant droit à subvention.....	11
3°/ Les financements mobilisables.....	12
B - TYPOLOGIE DES OPAH .....	16
1°/ Selon la circulaire de 1992 .....	16
2°/ Selon la circulaire de 2002 .....	17
<b>II - LA PROCÉDURE D'OPAH .....</b>	<b>18</b>
A - LES INTERVENANTS .....	19
1°/ L'État et les collectivités territoriales.....	19
2°/ L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.....	19
3°/ Les opérateurs .....	22
B - LE RESPECT DU PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT .....	23
C - LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE .....	24
1°/ Le diagnostic préalable .....	24
2°/ L'étude pré-opérationnelle .....	25
3°/ La convention tripartite .....	26
4°/ La réalisation.....	27
<b>III - LE BILAN GÉOGRAPHIQUE DES OPAH .....</b>	<b>28</b>
A - AU PLAN NATIONAL .....	28
B - LES PÉRIMÈTRES COUVERTS PAR CES OPÉRATIONS.....	30
 <b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>1994 - 2004 : UNE DÉCENNIE D'OPÉRATIONS PROGRAMMÉES D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT EN BASSE-NORMANDIE .....</b>	<b>33</b>
<b>I - LE BILAN CHIFFRÉ.....</b>	<b>33</b>
A - DÉNOMBREMENT ET LOCALISATION DES OPAH.....	33
B - PRÉPONDÉRANCE DES OPAH RURALES EN BASSE-NORMANDIE.....	42
<b>II - LES AIDES FINANCIÈRES ATTRIBUÉES .....</b>	<b>43</b>
A - L'IMPACT DE LA CONVENTION ANAH/RÉGION .....	43

B -	LES SUBVENTIONS VERSÉES AUX MAÎTRES D'OUVRAGE DES OPÉRATIONS .....	45	
1°/	Les subventions versées par le Conseil Régional.....	46	
2°/	Les subventions versées par les Conseils Généraux .....	47	
C -	LES AIDES À LA PIERRE EN DIRECTION DES PROPRIÉTAIRES.....	48	
1°/	Les subventions versées par l'ANAH .....	48	
2°/	Des subventions supplémentaires envisageables .....	49	
<b>III -</b>	<b>LE BILAN TECHNIQUE .....</b>	<b>50</b>	
A -	LES TYPES DE TRAVAUX.....	50	
B -	LES CONSÉQUENCES SUR LES LOGEMENTS ET LEURS OCCUPANTS.....	55	
1°/	Sur les logements .....	55	
2°/	Le respect des droits des occupants .....	60	
<b>TROISIÈME PARTIE</b>			
<b>L'APPORT QUALITATIF DES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT EN BASSE-NORMANDIE .....</b>			<b>61</b>
<b>I -</b>	<b>LES EFFETS D'ENTRAÎNEMENT DES OPAH SUR L'ÉCONOMIE LOCALE .....</b>	<b>61</b>	
A -	L'IMPACT ÉCONOMIQUE SUR LE SECTEUR DE L'ARTISANAT .....	61	
B -	L'EFFET BONIFICATEUR POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	62	
<b>II -</b>	<b>LES OPINIONS DES PRINCIPAUX INTERVENANTS BAS-NORMANDS .....</b>	<b>62</b>	
A -	L'AVIS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR CES POLITIQUES .....	62	
B -	L'AVIS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT : ANAH, DRE, DDE .....	65	
1°/	Modifier l'image de ces procédures.....	65	
2°/	La concurrence supposée entre les OPAH et le secteur HLM.....	66	
C -	L'AVIS DES OPÉRATEURS .....	66	
1°/	Présentation des principaux opérateurs bas-normands.....	67	
2°/	Leurs opinions sur l'existant .....	68	
<b>III -</b>	<b>COMPARAISONS INTERRÉGIONALES.....</b>	<b>69</b>	
A -	...AVEC LES RÉGIONS LIMITROPHES DE LA BASSE-NORMANDIE N'AYANT PAS SIGNÉ DE CONVENTION AVEC L'ANAH .....	70	
B -	...ENTRE LES HUIT RÉGIONS AYANT SIGNÉ UNE CONVENTION AVEC L'ANAH .....	71	
<b>CONCLUSION .....</b>			<b>73</b>
<b>ANNEXE N° 1 .....</b>			<b>77</b>
<b>ANNEXE N° 2 .....</b>			<b>79</b>
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>			<b>81</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>			<b>83</b>

## INTRODUCTION

Au XVII<sup>e</sup> siècle, Jean de La Fontaine se demandait déjà : « *Le vivre et le couvert, que faut-il davantage ?* ».

Bien des années après, le caractère vital du droit au logement a conduit à sa reconnaissance législative comme droit fondamental. C'est d'abord la loi « Quilliot » du 22 juin 1982 qui a proclamé que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* ». Puis, la loi « Mermaz » du 6 juillet 1989 établit que « *le droit au logement est un droit fondamental* ». Le droit au logement constitue ensuite l'objet même de la loi « Besson » du 31 mai 1990 qui définit les moyens de sa mise en œuvre : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir...* ». Dans la Constitution de 1958, le droit au logement n'est pas mentionné de façon explicite. Toutefois, le Conseil Constitutionnel, dans un avis<sup>1</sup> rendu le 19 janvier 1995, a estimé que : « *La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle.* », se référant en cela au préambule de la Constitution de 1946, et en particulier au principe de sauvegarde de la dignité humaine.

Un droit fondamental est un droit qui s'impose, qui crée des obligations pour la collectivité : on n'imagine plus aujourd'hui de laisser un malade sans soins, un enfant sans scolarisation. Un droit fondamental n'est pas un objectif, c'est une contrainte qui commande à la mise en œuvre des moyens et des politiques nécessaires.

Le droit au logement donne accès à d'autres droits fondamentaux comme le droit à la santé, à l'éducation, à la vie familiale et à son intimité, au travail, et est une condition de l'exercice de la citoyenneté.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, le secteur public compte 4 113 500 logements sociaux en métropole et 104 000 dans les départements d'Outre-Mer. Le secteur privé, pour sa part, est composé de près de 20 millions de logements, dont 70 % occupés par leurs propriétaires. Sa diversité et l'offre potentielle qu'il représente lui donnent un rôle essentiel dans la satisfaction des besoins en logement, notamment grâce au secteur locatif, qui constitue souvent le premier mode d'accès au logement et contribue largement à la fluidité des parcours résidentiels. Il compte plus de 5,1 millions d'unités.

---

<sup>1</sup> Décision n°94-359 du 19.01.95, AJDA du 20.06.95, p.458, note B. Jorion.

Le secteur locatif privé a ainsi une fonction d'accueil à la fois pour des populations modestes ne trouvant pas à se loger dans le parc public, en raison de l'insuffisance de l'offre et de la faible rotation de ce parc (passée, en moyenne nationale, en dessous du seuil de 11 %) et pour les ménages dont les ressources dépassent le plafond de ressources HLM, mais restent insuffisantes au regard des loyers du marché libre. Cette population aux revenus intermédiaires, qui a naturellement vocation à s'orienter vers le parc privé, a aujourd'hui de plus en plus de difficultés à se loger, notamment dans les zones de marché tendu.

En ce sens, les parcs locatifs publics et privés doivent être opposés ; ils sont à certains égards complémentaires notamment en contribuant à renforcer l'offre de logements normalisés et à loyer maîtrisé.

En outre, il existe actuellement 4 millions de logements dits « indécents », c'est-à-dire qui ne sont pas dotés des éléments de confort élémentaires. 1,5 million de logements restent encore vacants, c'est-à-dire inoccupés de façon structurelle.

Le retour sur le marché de logements remis aux normes, à des loyers abordables, est donc un défi social pour aider les ménages les plus modestes.

C'est dans ce contexte que les collectivités territoriales et l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)<sup>2</sup> conjuguent leurs efforts pour encourager les bailleurs à ouvrir les portes de leurs logements à des locataires modestes. Elles agissent aussi sur les logements vacants car elles ont constaté que certains propriétaires âgés, ou des héritiers peu motivés, laissent parfois périr leur patrimoine, qui reste alors vacant. Elles aident enfin les propriétaires occupant leur logement à améliorer son confort.

Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) sont un moyen pour les collectivités territoriales et l'ANAH de parvenir à ces objectifs. Depuis l'apparition de ces procédures en 1977, plus de 3 300 se sont déroulées en France.

La Basse-Normandie, qui compte un parc de plus de 730 000 logements, a vu se tenir, depuis 1977, 126 OPAH sur son territoire, soit 3,82 % du total national. Le Calvados arrive en tête avec 46 % des OPAH bas-normandes, suit la Manche avec 31 % et enfin l'Orne avec 23 %.

La Basse-Normandie prête donc une attention particulière à ces procédures.

La Direction Régionale de l'Équipement a réalisé un bilan de ces opérations sur la période 1991-1995. Aussi, dans la continuité de ce rapport, le CESR a étudié les OPAH dans la région de 1994 à 2004.

Certes, le logement ne fait pas partie des compétences dévolues aux Conseils Régionaux, mais de longue date, le Conseil Régional de Basse-Normandie y intervient financièrement. En outre, du fait du fort contenu économique et social de cette procédure, il était intéressant d'étudier précisément l'impact d'une décennie

---

<sup>2</sup> Un glossaire des principaux sigles employés est disponible à la fin du rapport d'étude.

d'OPAH dans la région. Le CESR a de plus lancé une enquête<sup>3</sup> auprès de tous les acteurs de la procédure afin de recueillir leurs observations.

Pour répondre à cette auto-saisine du CESR, le thème des OPAH sera abordé sous trois angles différents :

- ❑ la description de la procédure d'OPAH ;
- ❑ l'approche quantitative des OPAH dans la région ;
- ❑ l'évaluation qualitative de ces opérations au plan régional.

---

<sup>3</sup> L'enquête, par le biais de questionnaires, a été adressée à 54 maîtres d'ouvrage, à 42 communes sur le territoire desquelles une OPAH s'est déroulée, aux quatre principaux opérateurs régionaux, aux Conseils Généraux et à l'ANAH.

## PREMIÈRE PARTIE

### LES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT : "AMÉLIORER LE CONFORT, CONSERVER LE PATRIMOINE"<sup>4</sup>

Instituées par la circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1977, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat ont marqué une évolution importante de la politique de l'État en faveur des quartiers 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", se substitue 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 (loi LOV) n°91-662, du 13 juillet 1991, en son article 21, consacre l'institution des OPAH qui font désormais partie de l'article L.303-1 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH). Cette loi visait au maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens. Elle constitue aussi le troisième volet du dispositif législatif destiné à lutter contre la ségrégation urbaine. Elle fixe, en effet, les principes d'une évolution plus maîtrisée et plus équilibrée du territoire urbain et, en particulier, le principe d'une diversité permettant de faire coexister dans chaque agglomération, dans chaque commune et dans chaque quartier, différents types d'habitats et d'activités. Ces objectifs concernent aussi bien l'État que les collectivités territoriales. Pour parvenir à la cohésion sociale, un des principes phares du droit à la ville (cf. art. 1<sup>er</sup> Titre 1 de la loi précitée), l'effort doit être mis sur la diversité des types de logements, d'équipements et de services nécessaires :

- ❑ au maintien et au développement du commerce et aux autres activités économiques de proximité ;
- ❑ à la vie collective dans les domaines scolaires, sociaux, sanitaires, sportifs, culturels et récréatifs ;
- ❑ aux transports ;
- ❑ à la sécurité des biens et des personnes.

Les OPAH présentent ainsi un caractère presque exclusivement social. Elles visent en effet à l'amélioration des conditions de vie des particuliers, par le biais de

---

<sup>4</sup> Slogan publicitaire de l'ANAH en 1979.

l'amélioration de leurs logements. La circulaire n° 92-22 du 27 août 1992 du ministère de l'équipement, du logement et des transports précise les effets des dispositions nouvelles. Elle insiste sur une triple nécessité : une réflexion d'ensemble préalable sur le quartier ; l'association des habitants aux décisions concernant l'évolution et la transformation de leurs conditions de vie ; le renforcement du caractère social des OPAH.

Dans le même temps, l'effort doit être mis sur le développement de la procédure d'OPAH en milieu rural où celle-ci se révèle être un instrument particulièrement bien adapté aux problèmes rencontrés en matière d'habitat.

## **I - L'OBJET DE L'OPAH**

Après avoir détaillé les objectifs des OPAH, l'étude s'attachera à en décrire les différentes classifications.

### **A - UNE DYNAMIQUE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

La procédure d'OPAH se révèle être un puissant vecteur d'aménagement du territoire, lequel peut prendre différentes formes selon le territoire visé par la procédure.

L'OPAH est une procédure d'intervention concertée entre l'État, une collectivité territoriale et l'ANAH, présentée ci-après, permettant d'améliorer les conditions de l'habitat. L'OPAH n'est pas une procédure contraignante. Elle est purement incitative car elle n'impose que les conditions favorables à la réalisation des travaux par tous les acteurs, publics ou privés. Elle fait profiter ses bénéficiaires d'aides financières et d'une assistance administrative et technique. Elle constitue ainsi un puissant levier d'aménagement du territoire dans le sens où elle est un moyen d'éviter, ou de réduire, la dévitalisation rurale et la paupérisation dans les villes.

D'ailleurs pour inciter les propriétaires, la collectivité peut mettre en œuvre des actions d'aménagement : équipements, commerces, aménagements d'espaces publics, insertion de logements publics...

L'OPAH a trois objectifs avoués 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.

Il convient alors de voir à qui profite cette procédure et quels sont les travaux autorisés, avant de mettre en évidence le fait que les aides financières sous-tendent la pérennité du système.



## 1°/ LES BÉNÉFICIAIRES

Ces aides sont destinées :

- ❑ aux propriétaires de logements, bailleurs ou occupants<sup>5</sup>, 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 propriétaires occupants doivent respecter des conditions de ressources qui sont très inférieures à celles exigées des personnes attributaires d'un logement dit d'habitation à loyer modéré (HLM).

Les ressources des propriétaires bailleurs ne sont pas prises en considération. La contrepartie consiste dans l'obligation qu'ils ont de louer leur logement, à titre de résidence principale, pendant une durée de neuf années, avec une occupation effective d'au moins huit mois par an. La même obligation d'occupation pèse sur les propriétaires occupants.

## 2°/ LES TRAVAUX OUVRANT DROIT À SUBVENTION

Les travaux pris en compte dans la procédure d'OPAH 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, ainsi que 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.

En revanche, sont exclus des aides de l'ANAH, d'une part, les travaux destinés exclusivement à l'embellissement des locaux et les travaux de petit entretien et, d'autre part, les travaux de réhabilitation lourde équivalant à une reconstruction.

À ces conditions s'ajoute une condition propre au logement lui-même. En effet, le logement doit être de plus de 15 ans. Ce principe comporte cependant deux exceptions et une dérogation.

Tout d'abord, la condition d'ancienneté tombe à dix ans si les travaux portent sur les parties communes d'un immeuble sis dans un plan de sauvegarde (cf. L.615-1 CCH). Dans deux hypothèses, aucune condition d'ancienneté n'est plus exigée : si les travaux concernent l'adaptation du logement à un handicap physique ou s'ils ont pour objectif la réalisation d'économies d'énergie.

---

<sup>5</sup> Jusqu'en 2000, les propriétaires occupants pouvaient bénéficier de la Prime à l'Amélioration de l'Habitat (PAH) versée par l'État. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains n°2000-1208 du 13 décembre 2000 a induit un changement puisque désormais ils rentrent dans le champ de compétences de l'ANAH ; la PAH étant de fait supprimée.

Enfin, une dérogation par rapport à la condition d'ancienneté est toujours possible au vu de l'intérêt et de l'urgence des travaux (par exemple, en cas de catastrophes naturelles).

### 3°/ LES FINANCEMENTS MOBILISABLES

#### 3.1 - Les aides versées aux maîtres d'ouvrage des OPAH pour l'étude pré-opérationnelle et le suivi-animation

Les maîtres d'ouvrage des OPAH bénéficient d'aides financières systématiques octroyées par l'État pour leur réalisation, et d'aides facultatives versées par les Conseils Généraux et Régionaux.

L'aide de l'État concerne le financement de l'étude pré-opérationnelle et le suivi-animation<sup>6</sup>. Cette aide diffère selon la catégorie d'opération mise en œuvre :

Dispositifs	Types de prestations	Spécificités	Assiette maxi subventionnable	Taux maximal	Montant maximal de subventions
OPAH	Étude pré-opérationnelle		60 k euros	20 %	12 k euros
	Suivi-animation par année		90 k euros	20 % <i>L'aide de l'État n'intervenant que les 3 premières années de l'OPAH</i>	18 k euros
OPAH- RU <sup>7</sup>	Étude pré-opérationnelle	Avec repérage de l'insalubrité	100 k euros	80 % sur la partie relative à l'étude d'insalubrité dont le coût est plafonné à 1/3 de l'assiette Pour le reste 50 %	59,4 k euros
		Sans repérage de l'insalubrité	100 k euros	50 %	50 k euros
	Suivi-animation par année	Avec traitement de l'insalubrité	150 k euros	50 %	75 k euros
		Sans traitement de l'insalubrité	115 k euros	50 %	57,5 k euros
OPAH- RR <sup>8</sup>	Étude pré-opérationnelle		40 k euros	50 %	20 k euros
	Suivi-animation par année		60 k euros	50% <i>L'aide de l'État n'intervenant que pendant les 3 premières années de l'OPAH-RR</i>	30 k euros

**Tableau n° 1 : Tableau financier relatif aux aides de l'État vers les collectivités territoriales dans le cadre des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat**

Source : Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux OPAH et au PIG

<sup>6</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, ces aides pour les études pré-opérationnelles et les suivis-animations seront versées par l'ANAH, à partir de son budget propre. Aussi l'État va opérer, en compensation, un transfert de 15 millions d'euros vers le budget alloué à l'Agence.

<sup>7</sup> Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain.

<sup>8</sup> Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Revitalisation Rurale.

En sus des aides versées par l'État, les maîtres d'ouvrage de l'opération peuvent bénéficier d'aides versées par d'autres collectivités (Conseils Généraux et Régionaux). Ces dernières ont totale liberté de choix pour intervenir dans la procédure, que ce soit au niveau de l'étude pré-opérationnelle ou du suivi-animation.

Ces financements mobilisables en direction des maîtres d'ouvrage allègent ainsi le budget qu'ils doivent réserver à ce type de procédures.

### 3.2 - Les aides à la pierre

Il convient en premier lieu de souligner que le montant cumulé des aides de l'ANAH et d'autres aides publiques est limité à 80 % de la dépense subventionnable. Il peut être porté à 100 % dans certains cas (zones prioritaires, sortie d'insalubrité, travaux d'accessibilité et d'adaptation pour les personnes en situation de handicap...). Constituent ainsi des aides publiques pouvant intervenir dans le financement des OPAH : les subventions de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif, et de l'Union Européenne.

Ces subventions sont cumulables avec des aides des caisses de retraite, de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) et d'Électricité de France (EDF). Peuvent venir s'ajouter un prêt bancaire, un prêt conventionné, un prêt épargne logement, un prêt locatif social (circulaire du 09.08.01).

Toutefois, la subvention de l'ANAH n'est pas cumulable, pendant un délai de dix ans à compter de l'octroi de l'aide, avec un prêt à taux zéro, un prêt locatif à usage social (PLUS), une Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale (PALULOS).

D'ailleurs, l'ANAH, outre le fait d'obtenir le reversement des aides indûment perçues, peut dorénavant prononcer des sanctions pécuniaires à l'encontre de tout bénéficiaire d'aides qui n'aurait pas respecté les dispositions réglementaires ou conventionnelles. Le montant de la sanction ne peut excéder la moitié du montant de l'aide accordée.

Depuis janvier 2002, un nouveau régime financier de l'ANAH a été mis en place. Pour l'essentiel, les nouveaux taux sont les suivants :

- ❑ le taux de base a été fixé à 20 % pour les propriétaires occupants ou bailleurs ;
- ❑ le taux d'aide habituel pour les logements conventionnés a été relevé de 35 % à 50 % dans les zones de marché tendu (le zonage retenu était celui relatif aux zones éligibles aux Prêts Locatifs Intermédiaires. Au cours de l'année 2003, ce zonage a été remplacé par le zonage de Robien) ;
- ❑ un taux d'aide a été créé pour les logements intermédiaires (35 %) dans les mêmes zones à marché tendu ;
- ❑ des taux fortement majorés ont été mis en place pour les travaux sur parties communes, aussi bien pour les propriétaires occupants que

bailleurs, pour régler des situations d'insalubrité, de péril ou encore pour intervenir dans des copropriétés dégradées ;

- un taux majoré (35 %) est appliqué pour les « propriétaires occupants très sociaux »<sup>9</sup>.

*(Source : DGUHC)*

---

<sup>9</sup> Cette dénomination est celle donnée par les instances nationales.

	Travaux classiques	TAUX	Plafond de travaux	Plafond de ressources
<b>Propriétaires occupants « standards »</b>	OPAH classiques	20%	11 000€	De base (1)
	OPAH R-U et R-R	30%	13 000€	
<b>Propriétaires occupants « très sociaux »</b>	OPAH classiques	35%	13 000€	« Très social » (2)
	OPAH R-U et R-R	35%	13 000€	

(1)Le plafond de base correspond au plafond de ressources prévu à l'article 1 de l'arrêté du 31.12.2001.

(2)Le plafond « propriétaires occupants très sociaux » correspond au plafond de ressources défini par le conseil d'administration de l'ANAH.

Nombre de personnes composant le foyer	Plafond de ressources de base pour les propriétaires occupants en €		Plafond de ressources des propriétaires occupants « très sociaux » en €	
	Île-de-France	Province	Île-de-France	Province
1	12 015	8 319	8 010	6 399
2	17 636	12 167	11 757	9 359
3	21 179	14 633	14 119	11 256
4	24 730	17 095	16 487	13 150
5	28 293	19 568	18 862	15 052
Par personne supplémentaire	3 554	2 465	2 370	1 896

<b>PROPRIÉTAIRES BAILLEURS</b>			
	Zone A*	Zone B*	Zone C*
<b>Loyers libres<sup>10</sup></b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>Loyers intermédiaires<sup>11</sup></b>	<b>40%</b>	<b>30%</b>	<b>20%</b>
<b>Loyers conventionnés<sup>12</sup></b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>30%</b>

\*Zonage A, B et C du dispositif d'amortissement « de Robien » défini par l'article 91 de la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. Ainsi, la zone A recouvre l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et le Genevois français. La zone B comprend les agglomérations de plus de 50 000 habitants et les agglomérations chères situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières. La zone C concerne le reste du territoire. La liste des communes dans les trois zones de ce nouveau dispositif est disponible en ligne sur les sites [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr) ou [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr).

### Tableau n° 2 : Récapitulatif des aides de l'ANAH en direction des propriétaires

Source : CESR de Basse-Normandie d'après données ANAH

<sup>10</sup> Les loyers sont dits « libres » au regard de la loi du 6 juillet 1989 qui stipule que les loyers des logements neufs, des logements vacants ayant fait l'objet de travaux ou des logements faisant l'objet d'une première location sont fixés librement entre les parties. En cours de bail et au renouvellement de celui-ci, le loyer est indexé sur l'Indice du Coût de la Construction (ICC). Au renouvellement du bail, la révision du loyer peut toutefois excéder la variation de l'ICC si le loyer était manifestement sous-évalué.

<sup>11</sup> Les loyers « intermédiaires » se situent entre les loyers des logements locatifs sociaux et le marché libre.

<sup>12</sup> Quand le loyer est « conventionné », en contrepartie des subventions majorées de l'ANAH, le propriétaire s'engage à louer pendant neuf ans, à un niveau de loyer plafonné fixé dans une convention conclue avec l'État. A l'issue de ces neuf années, le propriétaire peut revenir au niveau du prix du marché en respectant un système d'augmentation en biseau pendant six ans (si le logement est occupé).

En outre, le propriétaire peut vendre son bien durant la période des neuf années. Le nouvel acquéreur devra cependant poursuivre la location dans les conditions prévues initialement et reprendre, par conséquent, à son compte les engagements envers l'ANAH.

## B - TYPOLOGIE DES OPAH

La circulaire du 8 novembre 2002 a réformé le classement des OPAH, si bien qu'il faut envisager les périodes antérieure et postérieure à cette réforme pour obtenir une vision globale de ce qui existe et a existé.

### 1°/ SELON LA CIRCULAIRE DE 1992

La circulaire n°92-22 du 27 août 1992 distinguait quatre types d'OPAH :

#### □ L'OPAH SIMPLE

Elle était adaptée aux secteurs ne présentant pas de graves difficultés de fonctionnement urbain ou social. Elle avait pour objectif l'amélioration du confort des logements, le développement de l'offre locative, le maintien des habitants dans les lieux, l'amélioration du cadre de vie des populations par des actions d'urbanisme et d'aménagement.

#### □ L'OPAH CIBLÉE

Elle avait pour objectif de traiter d'une manière privilégiée un type de problèmes identifié sur le périmètre : cibles sociales, par exemple, en faveur des populations aux difficultés particulières comme les personnes âgées. Complétée par un Programme Social Thématique (PST), l'OPAH pouvait ainsi se traduire par une certaine priorité de programmation ou une majoration des taux des subventions. Cette procédure supposait que les actions d'accompagnement social et d'équipement de la compétence des collectivités territoriales prennent réellement en compte les besoins et les spécificités des personnes ciblées, comme la mise en place d'un système d'aide à domicile ou l'aménagement d'une équipe de quartier pour les personnes âgées.

#### □ L'OPAH COMPLEXE

Elle concernait les quartiers où se manifestent de graves dysfonctionnements sociaux et urbains et pour lesquels le logement ne constitue qu'un des volets de l'action à mener. La démarche comportait alors un diagnostic, social et urbain, la mise en place d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, l'articulation avec le PST.

#### □ OPAH COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

Cette procédure particulière concernait les ensembles immobiliers récents en copropriété rencontrant de graves problèmes sur le plan technique, social et financier. Elle s'inscrivait prioritairement dans le cadre de la politique de la ville. Elle contribuait au redressement durable de la copropriété, grâce à l'appui du financement de l'ANAH. Sa durée, normalement de trois ans, pouvait être prolongée de deux années par voie d'avenant.

## 2°/ SELON LA CIRCULAIRE DE 2002

25 ans après leur création, force est de constater que les OPAH n'ont toujours pas permis de traiter de certains types d'habitats particulièrement dégradés. Le recensement de 1999 a ainsi fait apparaître qu'au-delà d'une amélioration globale des conditions de l'habitat, il existait encore un parc inconfortable de près de 4,3 millions de logements dépourvus de confort au sens de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), parmi lesquels près de 1,1 million ne disposait pas encore d'installations sanitaires de base. L'INSEE évalue le confort en fonction de la présence ou non de chauffage central, de WC et de douche/baignoire. Toutefois, cette notion de « confort » résulte de normes prévues par la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat, et définies par son décret d'application du 9 novembre 1968. Ces normes minimales de confort, qui datent de plus de 35 ans, n'apparaissent donc plus comme des références appropriées pouvant fonder des actions d'amélioration des logements. Les problèmes actuels de l'habitat ancien sont, de ce fait, sous-estimés. Il en est notamment ainsi des copropriétés dégradées.

On constate une corrélation croissante entre la dégradation de l'habitat et la fragilité de la population qui l'occupe. Ce sont en général les populations socialement les plus fragiles qui se retrouvent dans les quartiers d'habitat privé les plus dégradés, y compris dans les zones prospères. Les villes situées dans des régions confrontées à des mutations économiques importantes connaissent par ailleurs les plus graves phénomènes de dévalorisation et de pauvreté. Il en va de même sur des territoires où persistent des enjeux prégnants de santé publique : logements insalubres, risques d'intoxication au plomb...

De plus, des outils nouveaux ou rénovés peuvent être utilisés dans une OPAH comme le plan de sauvegarde des copropriétés, la procédure de sortie d'insalubrité...

Enfin, une prise de conscience a souligné la nécessaire complémentarité entre parcs public et privé, qui se traduit aussi bien dans les Plans Départementaux d'Actions pour le Logement des Plus Défavorisés (PDALPD) que dans les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH). C'est dans ce nouveau contexte que, dix ans après la première, la circulaire de 2002 constitue une évolution basée sur l'évaluation des procédures menée en 1997 au plan national. Elle insiste sur la mise en œuvre de démarches plus différenciées qu'elles ne l'étaient auparavant. Trois nouveaux types d'OPAH voient alors le jour :

### □ OPAH DE DROIT COMMUN

Elle se caractérise, d'une part, par la mise en place d'un dispositif d'incitation ouvert aux propriétaires privés, visant la réalisation de travaux dans les immeubles d'habitation et les logements. D'autre part, elle tend au développement d'une offre locative à vocation sociale, tant dans le parc privé que dans le parc public communal. Enfin, elle engage la collectivité territoriale dans des investissements publics, concernant notamment les espaces publics, les équipements et les services, l'amélioration de l'environnement urbain.

□ OPAH DE RENOUVELLEMENT URBAIN (OPAH-RU)

Elle permet de traiter spécifiquement les territoires urbains confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux nécessitant, en sus des incitations et du programme d'action d'accompagnement propre à toute OPAH, la mise en place de dispositifs d'intervention lourds. Ces dispositifs font notamment appel à des interventions foncières et immobilières et à des outils coercitifs de droit public comme le traitement de l'insalubrité, la démolition, des actions foncières sous déclaration d'utilité publique ou non, en appui du projet urbain et social volontariste.

□ OPAH DE REVITALISATION RURALE (OPAH-RR)

Elle permet de traiter spécifiquement, dans un cadre intercommunal, les territoires ruraux confrontés à de graves problèmes de dévitalisation, marqués notamment par des déséquilibres démographiques, le niveau des revenus, des conditions d'habitat inadaptées aux besoins, et à des conditions de vie difficiles, analysés grâce à des indicateurs objectifs. Sont visées les villes de moins de 10 000 habitants qui ne sont pas situées en Île-de-France, dans les zones urbaines ou suburbaines, les zones littorales ou à fort développement touristique. Elle constitue le volet habitat et cadre de vie d'un projet de développement local intercommunal formalisé, notamment, dans le cadre d'un contrat de pays ou de Parc Naturel Régional (PNR). Cette OPAH fait également l'objet de financements améliorés de l'ANAH au titre de travaux entrepris par les propriétaires occupants.

En outre, la circulaire précitée a porté la durée maximale de l'opération à cinq ans, durée non prorogeable, sauf dans le cas d'une OPAH-RU, dont la durée est systématiquement de cinq ans, en raison de la complexité et de la lourdeur de la démarche. De plus, on peut considérer, en l'absence de mention expresse dans la circulaire, que la durée minimale pour les deux autres catégories reste de trois ans.

Malgré la réforme, l'objet de l'OPAH demeure clairement la réhabilitation des logements. La procédure propre aux OPAH n'a pas connu de variations importantes suite à la circulaire.

## II - LA PROCÉDURE D'OPAH

En phase d'animation, la procédure d'OPAH nécessite l'intervention de trois acteurs que sont l'État et les collectivités territoriales d'un côté, l'ANAH de l'autre, et un opérateur. Elle doit être mise en œuvre dans le respect du programme local de l'habitat, défini à l'article L.302-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, s'il existe. En outre, très formaliste, cette procédure doit respecter différentes étapes pour aboutir.



Dans le cadre du conventionnement, trois acteurs sont à nouveau obligatoirement présents : les collectivités territoriales, l'ANAH et le propriétaire.

## **A - LES INTERVENANTS**

Les trois acteurs incontournables du déroulement de la procédure sont, d'une part, l'État et les collectivités territoriales, l'ANAH d'autre part, et enfin les opérateurs.

### **1°/ L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Est à l'origine du lancement d'une OPAH le conseil municipal de la commune ou l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) compétent. Ces collectivités ont ainsi la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Elles participent aux financements de l'étude, de l'animation de la procédure, et éventuellement des travaux.

L'État intervient par le biais des Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui sont chargées de promouvoir, de coordonner les opérations et d'assister les collectivités maîtres d'ouvrage dans le suivi de celles-ci. Délégations départementales de l'ANAH, elles ont également en charge l'instruction des demandes de subventions déposées par les propriétaires et les opérateurs. Les Directions Régionales de l'Équipement (DRE), quant à elles, animent le réseau des DDE en matière d'OPAH, arbitrent la programmation annuelle des nouvelles études et animations et participent au financement.

### **2°/ L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

Après avoir décrit l'histoire de l'agence, il sera nécessaire de s'attacher à son mode de fonctionnement.

#### **2.1 - L'histoire de l'Agence**

Après la seconde guerre mondiale, la France doit faire face à une grave crise du logement. Est alors instauré un prélèvement sur les loyers pour le Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat (FNAH). Géré par le Crédit Foncier de France, le FNAH attribue des prêts ou subventions aux bailleurs privés réalisant des travaux d'amélioration dans leur logement. Trop controversé, le FNAH est remplacé par l'ANAH par l'article 6 de la Loi de Finances rectificative pour 1970 du 31 décembre 1970. L'Agence voit ainsi le jour dans un contexte de déconcentration. En effet, dans un premier temps, le décret du 14 mars 1964, réorganisant l'administration territoriale de l'État, renforce les pouvoirs du préfet en lui donnant un rôle d'animation et une fonction de coordination. Ensuite, le décret du 13 novembre 1970, relatif aux investissements publics, prévoit leur classement en fonction de leur intérêt national, régional, départemental ou communal. Le prélèvement est alors supprimé et remplacé par la Taxe Additionnelle au Droit au Bail (TADB), le produit de celle-ci

étant redistribué pour les logements locatifs privés sans WC, salle de bain et chauffage central.

En 1988, cette taxe est budgétisée. Le fonctionnement, pour ainsi dire, « mutualiste » de l'Agence prend fin à cette date. L'État verse alors à l'ANAH une subvention d'intervention, dont les crédits sont ouverts chaque année dans la Loi de Finances. En 1990, l'intervention de l'ANAH s'élargit aux logements très sociaux. Ainsi, depuis 1992, tout logement locatif privé, dans un immeuble de plus de 15 ans, peut recevoir des subventions.

La loi SRU du 13 décembre 2000 élargit considérablement son champ d'intervention : *"L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat a pour mission dans le respect des objectifs définis à l'article L.301-1, de promouvoir et faciliter l'exécution des travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation ou de logements, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation **dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale**".*(art. L.321-1)

Ainsi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'ANAH subventionne aussi les propriétaires occupants. Pour autant, le budget de l'ANAH, entre 2002 et 2003, a connu une baisse de 9 %, passant de 456,2 à 415,2 millions d'€. Si la baisse de la TVA applicable aux travaux accomplis dans les logements d'habitation<sup>13</sup> (de 19,6 % à 5,5 %) justifie en partie cette baisse, l'extension du champ d'intervention de l'ANAH aux propriétaires occupants a réduit en revanche et mécaniquement les capacités d'action financière de l'Agence. En effet, l'aide attribuée aux propriétaires occupants était antérieurement versée par l'État sous la forme d'une prime (la PAH, Prime à l'Amélioration de l'Habitat). Désormais, le budget de l'ANAH inclut cette nouvelle source de dépenses sans pour autant connaître une augmentation correspondant à ses besoins.

Les orientations données dans la circulaire de programmation des crédits pour 2002 concernent trois domaines d'intervention. Le premier domaine d'actions prioritaires porte sur le développement d'une offre de logements privés à vocation sociale. Le deuxième domaine consiste en la préservation de la santé et de la sécurité des habitants. Quant au troisième domaine, il a pour objet de favoriser la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

## 2.2 - Le mode de fonctionnement

L'ANAH est un établissement public administratif, sous tutelle du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle s'appuie sur une organisation à l'échelon départemental.

Son conseil compte 14 membres et l'État n'y est pas majoritaire.

---

<sup>13</sup> Cette baisse de TVA est limitée aux travaux de rénovation des logements, c'est-à-dire "aux travaux d'aménagement qui ne concourent pas à un immeuble neuf". Aussi naît parfois un problème dans l'interprétation, laquelle varie suivant les départements. Des artisans subissent par suite des redressements fiscaux, qu'ils ont du mal à répercuter auprès de leurs clients.

Une Commission d'Amélioration de l'Habitat (CAH) par département statue sur les demandes de subventions. Elle est composée du directeur départemental de l'équipement, du trésorier payeur général, de trois représentants de propriétaires, d'un représentant des locataires et de deux personnes qualifiées, l'une dans le domaine social, l'autre dans le domaine de l'habitat. De plus, l'ANAH est représentée par des délégations au sein des DDE, qui sont chargées, entre autres, d'instruire et présenter à la CAH, pour décision, les demandes de subvention.

En 2001, les subventions de l'ANAH, au plan national, se sont élevées à 354 millions d'euros, lesquels ont généré 2 milliards d'euros de travaux et ont ainsi permis d'améliorer environ 130 000 logements.

En 2003, l'ANAH a distribué 415,2 millions d'euros pour 2,7 milliards d'euros de travaux. 101 000 dossiers ont été agréés et 158 100 logements réhabilités.

Outre l'intervention en OPAH, l'ANAH intervient au niveau des Programmes d'Intérêt Généraux<sup>14</sup> (PIG), des PST selon la loi Besson de 1990 et en secteur diffus<sup>15</sup>. Les OPAH et les PIG sont privilégiés. Les avantages sont donc nombreux de se trouver dans le secteur d'OPAH. Ainsi, les dossiers en OPAH sont prioritaires (cf. le programme d'actions régionales rédigé par les délégations locales de l'ANAH), ce qui est important car toutes les demandes ne sont pas traitées. De plus, les taux de subventions sont plus favorables. Enfin, dernier avantage et non le moindre, l'ANAH peut abonder ses taux de subventions si plusieurs collectivités interviennent financièrement dans la procédure.

Les priorités nationales pour l'ANAH en 2004, de trois ordres, tendent à développer le logement locatif privé à loyer maîtrisé, éradiquer l'habitat indigne et prendre en compte la notion de développement durable.

Un effort particulier doit être mis sur quatre aspects de cette politique que sont le traitement de l'insalubrité, la remise sur le marché de logements vacants, la lutte contre les copropriétés dégradées et la réalisation de travaux d'adaptabilité des logements pour les personnes handicapées, âgées.

Pour atteindre ces objectifs, l'ANAH dispose en 2004 d'un budget de 418 millions d'euros, soit une augmentation de 0,67 % par rapport à 2003.

De plus, dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale introduit par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, dans lequel l'ANAH est partie prenante, chaque délégation se devra d'établir des bilans chiffrés plus détaillés qu'ils ne l'étaient auparavant.

---

<sup>14</sup> Dès lors que l'intervention relève, en dehors de tout projet de territoire, d'une problématique particulière à traiter (par exemple le logement des étudiants, des jeunes travailleurs, des personnes âgées ou handicapées, la résorption du nombre de logements vacants, ...), la procédure de PIG doit être préférée à celle de l'OPAH. En quelque sorte, le PIG est le support d'une action thématique, alors que l'OPAH est une action d'aménagement.

En outre, il convient de souligner que les taux de subvention de l'État en faveur des collectivités maîtres d'ouvrage ainsi que ceux de l'ANAH en faveur des propriétaires sont plus favorables dans le cadre d'une OPAH que dans le cadre d'un PIG.

<sup>15</sup> Lorsque le territoire n'est concerné ni par une OPAH, ni par un PIG, ni par un PST.

### 3°/ LES OPÉRATEURS

La présence et le savoir-faire de l'organisme d'animation sont, avec l'implication du maître d'ouvrage responsable de l'opération, un des éléments essentiels pour la réussite d'une OPAH.

Les organismes d'animation sont classés en huit catégories, recouvrant l'ensemble des prestataires œuvrant dans les OPAH : PACT-ARIM ; associations, souvent constituées à l'occasion de l'OPAH, hors PACT et réseau Habitat et Développement (H&D) ; réseau H&D ; services de la collectivité, en régie avec l'opération ; Sociétés d'Économie Mixte (SEM) ; secteur HLM comme les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (OPAC) ; bureaux d'études ; architectes et « autres ».

On se rappellera que toute structure à statut public, semi-public, associatif ou privé peut être susceptible d'animer une OPAH dans la mesure où elle peut faire état de sa capacité et de son professionnalisme en la matière. Le choix de l'opérateur est fait dans le respect du Code des Marchés Publics, sous la responsabilité de la collectivité territoriale, maître d'ouvrage de l'opération. Chacun s'accorde à constater un mouvement d'accroissement et de généralisation des pratiques de mise en concurrence entre les opérateurs.

Toutefois, les opérateurs d'OPAH sont le plus souvent membres des mouvements PACT ou H&D.

Leur financement propre est leur souci permanent, ce qui est légitime compte tenu de leur statut d'association, avec des fonds propres très limités. Aussi bien au niveau local que national, les inquiétudes pour l'avenir de leur activité sont un message récurrent. Les OPAH, entre autres, sont fondamentales pour ces organismes afin de fiabiliser leur plan de charge et leur financement.

Le mouvement PACT-ARIM reste l'opérateur majoritaire des OPAH et tend même à augmenter sa part de marché puisqu'il représentait 46 % des OPAH entre 1988 et 1992 et 50 % en 2000. Cette croissance tiendrait au fait que les OPAH sont davantage urbaines et correspondent ainsi plus aux compétences et aux territoires d'actions des PACT.

Les structures du réseau H&D, bureaux d'études et les architectes occupent, de façon égale, le deuxième rang. Conformément à leur vocation rurale, la présence du réseau H&D diminue avec l'augmentation du périmètre d'intervention de l'OPAH, tandis qu'à l'inverse les services des collectivités et les SEM y sont de plus en plus présents.

Type d'opérateur	Nombre d'OPAH	%	Nombre d'OPAH (hors Île-de-France)	%
<b>PACT-ARIM</b>	<b>654</b>	<b>50</b>	<b>574</b>	<b>47</b>
<b>BET / Architecte</b>	<b>230</b>	<b>18</b>	<b>226</b>	<b>19</b>
<b>H&amp;D</b>	<b>225</b>	<b>17</b>	<b>220</b>	<b>18</b>
<b>SEM</b>	<b>67</b>	<b>5</b>	<b>59</b>	<b>5</b>
<b>Secteur HLM</b>	<b>37</b>	<b>3</b>	<b>37</b>	<b>3</b>
<b>Services de la collectivité</b>	<b>35</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>3</b>
<b>Association</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>1</b>
<b>Autres</b>	<b>44</b>	<b>3</b>	<b>43</b>	<b>4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 309</b>	<b>100</b>	<b>1 207</b>	<b>100</b>

**Tableau n° 3 : Répartition des OPAH, entre 1992 et 1998, selon les types d'opérateurs**  
*Source : Les cahiers de l'ANAH – Numéro spécial – 2000*

## **B - LE RESPECT DU PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT**

Les OPAH doivent être mises en œuvre dans le respect du PLH, s'il existe. En effet, la mise en place du PLH suppose une volonté des communes de coopérer, dans la mesure où le niveau d'élaboration retenu par l'article L.302-1 du Code de l'urbanisme est celui de l'agglomération ou doit, du moins, concerner un ensemble de communes liées par des objectifs communs en matière d'habitat. Or, tous les EPCI ne sont pas dotés d'une compétence de plein droit dans ce domaine. Le PLH est une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Aux termes de la loi SRU du 13 décembre 2000, sont concernées par l'adoption d'un PLH, les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en région Île-de-France) situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants. Les communes qui remplissent ces conditions ne sont pas obligées, au nom du principe de libre administration, de se doter d'un PLH. Mais il existe une contrainte financière (étudiée plus après).

À côté de ces PLH facultatifs ou semi-obligatoires, le PLH est obligatoire pour les communes comprenant sur leur territoire une Zone Urbaine Sensible (ZUS) caractérisée par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Cette obligation, instaurée par la loi n° 92-86 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, est de nature juridique et non financière. En effet, si une commune refuse d'élaborer un PLH, le préfet peut se substituer au conseil municipal pour mettre en place un tel document, aux frais de la commune.

Le PLH est donc établi par un EPCI, pour tout ou partie d'une agglomération ou pour un ensemble de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitat.

Il définit, pour une durée au moins égale à cinq ans, les objectifs quantitatifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements, et à assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports et des options d'aménagement déterminées par le schéma directeur ou le schéma de secteur, lorsqu'il existe, ainsi que des dispositions du PDALPD, et du protocole d'occupation du patrimoine social des communes, quand ils existent, ces documents étant laissés à la libre administration de la collectivité.

Il indique les moyens, notamment financiers, qui seront mis en œuvre par les communes ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés.

## **C - LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE**

Suivant l'ordre chronologique des phases de la procédure, le diagnostic préalable précède l'étude pré-opérationnelle. Viennent ensuite la signature de la convention tripartite et la réalisation de l'opération.

### **1°/ LE DIAGNOSTIC PRÉALABLE**

La circulaire du 8 novembre 2002 insiste sur la nécessité d'un diagnostic préalable avant d'engager une OPAH. En effet, l'évaluation des OPAH réalisées depuis une vingtaine d'années a mis en lumière l'insuffisante exploitation et corrélation des études préexistantes sur le territoire des anciennes OPAH. De ce fait, les objectifs des OPAH ont parfois été mal définis, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, et par voie de conséquence, certaines difficultés spécifiques du territoire en matière d'habitat ont été insuffisamment traitées comme l'habitat très dégradé.

Il va de soi que cette étude préalable d'opportunité doit être réalisée avant la décision de mettre en œuvre une OPAH. Le diagnostic préalable est donc « hors » dispositif d'OPAH à proprement parler. Il a pour but d'éclairer la collectivité et ses futurs partenaires sur les dysfonctionnements existants sur le territoire et sur les types d'outils opérationnels à mobiliser, OPAH entre autres.

Ainsi, il doit permettre d'élaborer le cahier des charges de l'étude pré-opérationnelle d'OPAH et d'établir les bases d'un premier travail en commun entre les partenaires.

Le diagnostic préalable doit mettre en évidence :

- ❑ les caractéristiques principales du marché immobilier et du logement ;
- ❑ les caractéristiques générales du peuplement ;
- ❑ une appréciation de l'état général des logements ;

- ❑ la nature et l'état des équipements et services publics ;
- ❑ une appréciation du dynamisme économique ;
- ❑ l'analyse des potentialités foncières du territoire.

## 2°/ L'ÉTUDE PRÉ-OPÉRATIONNELLE

Selon les résultats de l'étude préalable, le conseil municipal ou l'EPCI décide de poursuivre ou non l'opération et de lancer l'étude de réalisation qui a pour but de définir les objectifs de l'OPAH, de vérifier sa faisabilité, de préciser les conditions de sa réalisation et d'en favoriser le succès.

L'étude analyse le périmètre envisagé pour l'OPAH, notamment en termes de parcs de logements et de caractéristiques d'occupation. Elle estime le nombre de logements à réhabiliter, identifie les coûts, les délais et les actions d'accompagnement nécessaires. Elle propose une méthode d'action, de suivi et d'évaluation.

Les OPAH doivent être ciblées sur des territoires à enjeux, circonscrits avec assez de pertinence pour que le périmètre ait un caractère opérationnel : l'ensemble du territoire d'un département n'est pas, par exemple, à l'échelle pertinente d'une OPAH. Des travaux d'évaluation ont d'ailleurs montré qu'au-delà de 50 communes, l'opération perdait de son efficacité et atteignait une taille géographique critique. Une OPAH multisite, dans un cadre intercommunal, peut néanmoins s'envisager, si chacun de ses lieux d'application est bien défini à l'échelle opérationnelle idoine.

Au vu des résultats, le conseil municipal ou l'EPCI compétent élabore, ou non, un projet de convention d'OPAH, en concertation avec l'État (Préfet, DDE) et l'ANAH. Il est approuvé par le conseil municipal et signé par la commune, l'État et l'ANAH.

Pour élaborer ce projet, le Maire doit en plus organiser une concertation avec les habitants, dans la mesure où « *ces opérations, par leur ampleur et par leur nature, sont amenées à modifier substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers* » (cf. article L.300-1 Code de l'urbanisme).

Cette concertation associe notamment les maîtres d'ouvrage concernés, c'est-à-dire les représentants des différentes collectivités territoriales le cas échéant, ainsi que, à leur demande, les représentants locaux des associations de locataires siégeant au Conseil National de l'Habitat. De même à cette occasion, les chambres de métiers peuvent intervenir si elles y sont sollicitées. En effet, les travaux ainsi générés profitent particulièrement aux artisans locaux.

De plus, le projet de convention doit être négocié avec les partenaires financiers avant la délibération du conseil municipal et avis de la commission locale d'amélioration de l'habitat afin d'éviter les modifications ultérieures et une nouvelle délibération. L'étude exposera ultérieurement les différentes aides financières auxquelles les collectivités peuvent prétendre.

### 3°/ LA CONVENTION TRIPARTITE

La réalisation du programme fait l'objet d'une convention tripartite entre la commune ou l'EPCI compétent, le délégué départemental de l'ANAH et l'État représenté par le préfet. Depuis 1999, en effet, la procédure d'OPAH est totalement déconcentrée au niveau des préfets de région et de département.

La convention définit :

- ❑ le périmètre et la durée de l'opération ;
- ❑ les intervenants ;
- ❑ le montant total des aides susceptibles d'être accordées par l'État, l'ANAH et le cas échéant par la commune ou l'EPCI ou d'autres personnes publiques ou privées, pour l'amélioration de l'habitat, la construction de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif social, les baux à réhabilitation et les actions d'accompagnement prévues ;
- ❑ les actions d'amélioration du cadre de vie prévues par l'État, la commune ou l'EPCI ;
- ❑ les actions destinées à assurer le respect de la diversité des populations dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ;
- ❑ les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.

Ainsi, chaque OPAH doit impérativement comprendre certains volets. Trois doivent être présents dans l'OPAH de droit commun : un volet urbain, un volet immobilier, un volet social, lesquels doivent être traités en cohérence avec les documents de planification préexistants sur le territoire de l'OPAH (PLU, PLH, PDALPD).

Le volet urbain peut notamment prendre en compte le règlement d'urbanisme ou les servitudes applicables au regard des situations à traiter et le cas échéant leur modification. Il peut traiter des aménagements liés aux déplacements urbains ou du traitement des nuisances particulières, difficilement compatibles avec l'habitat (bruit, activités polluantes...).

Le volet immobilier peut se décliner avec des actions propres aux copropriétés ; la remise sur le marché de logements vacants ; la création d'une offre locative sociale publique ou privée ; l'offre de nouveaux logements dans l'optique d'une diversification sociale ; le traitement des rez-de-chaussée commerciaux...

Quant au volet social, il doit garantir toutes les mesures d'ordre social nécessaires afin de s'assurer que les actions urbaines et immobilières menées soient effectivement engagées en priorité au bénéfice des résidents actuels du quartier, propriétaires occupants et autres occupants, et respectent leur droit d'occupation. On peut citer par exemple des mesures d'accompagnement social des ménages en difficulté.



Par ailleurs, l'OPAH devra contenir un volet relatif à l'éradication de l'habitat indigne, si le diagnostic préalable a montré que ce phénomène existait, et ce de façon ponctuelle.

Les volets portant sur le tissu économique et patrimonial constituent également des volets importants pour connaître le dynamisme du territoire de l'OPAH et la qualité architecturale du bâti qu'il conviendra de valoriser.

En outre, avant la signature, le projet de convention est mis à disposition du public pendant un mois. Après la signature, la convention peut être consultée en mairie pendant sa durée de validité.

#### 4°/ LA RÉALISATION

Une équipe opérationnelle est désignée par la collectivité territoriale, ou l'EPCI, pour assurer l'information, l'animation et le suivi de l'opération. L'OPAH est suivie par un comité de pilotage qui réunit les partenaires et est placé sous l'égide de la collectivité territoriale.

L'équipe d'animation est choisie et rémunérée par la commune ou l'EPCI, dans le respect du code des marchés publics. En 2000, le coût moyen du suivi-animation était de 151 147,41€ pour trois ans. Le coût de ce suivi-animation s'accroît avec le niveau d'urbanisation. Les OPAH rurales sont moins coûteuses que les urbaines car les objectifs d'animation en termes de logements à réhabiliter sont moindres et, d'autre part, les moyens financiers de ces collectivités sont, en général, plus faibles. Les SEM conduisent les opérations les plus coûteuses, aux objectifs beaucoup plus élevés en termes de logements à réhabiliter : 300 en moyenne contre 220 pour leurs concurrents. Le réseau H&D, quant à lui, est l'opérateur le moins coûteux.

Type d'opérateur	Montant moyen	Montant moyen annuel
<b>SEM</b>	<b>256 410€</b>	<b>92 160€</b>
<b>Services de la collectivité</b>	<b>159 801€</b>	<b>57 182€</b>
<b>PACT-ARIM</b>	<b>155 058€</b>	<b>54 426€</b>
<b>Association</b>	<b>142 629€</b>	<b>50 737€</b>
<b>Secteur HLM</b>	<b>135 437€</b>	<b>47 133€</b>
<b>BET / Architectes</b>	<b>133 707€</b>	<b>48 299€</b>
<b>Réseau H&amp;D</b>	<b>126 084€</b>	<b>43 225€</b>
<b>Autres</b>	<b>163 054€</b>	<b>57 040€</b>

**Tableau n° 4 : Montant moyen du suivi-animation en fonction du type d'opérateur**  
*Source : Les cahiers de l'ANAH – Numéro spécial - 2000*

En outre, chaque OPAH fait l'objet d'un bilan annuel et d'un bilan final, avec d'un côté les effets sociaux (mobilité résidentielle, droits des occupants, relogement, offre de logements à vocation sociale, mixité sociale...), et de l'autre les effets sur le

marché foncier et immobilier (évolution de la vacance, des prix et des loyers, nature des mutations et la dynamique de réhabilitation créée...).

Plusieurs critères sont à respecter lors de la procédure d'OPAH. Cette politique, loin d'être cantonnée à certains territoires, a su séduire toutes les régions françaises.

### **III - LE BILAN GÉOGRAPHIQUE DES OPAH**

Dans un premier temps est exposé le développement des OPAH sur tout le territoire français. Puis, de façon plus précise, les périmètres couverts par ces opérations sont examinés.

#### **A - AU PLAN NATIONAL**

En 1997, l'évaluation menée sur les OPAH de 1989 à 1992 avait bien montré l'attachement des élus, des professionnels et du public à ces opérations. Plus de 3 300 OPAH ont été lancées depuis leur création sur tout le territoire français (y compris les Départements d'Outre-Mer depuis 1989). Chaque année 160 à 190 OPAH nouvelles sont signées. De plus, accompagnant un mouvement d'implication plus grand des collectivités territoriales dans le financement du logement réhabilité à loyer modéré, les OPAH à taux majoré pour conventionnement, dites « OPAH 5+5 % » créés en 1994 par l'ANAH, deviennent la règle et remplacent les OPAH standard. En 1998, sur 197 OPAH signées, 164 étaient des « 5+5 % ». Dans ces OPAH, les collectivités territoriales (communes, structures intercommunales, Conseil Général ou Conseil Régional) s'engagent 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 à 35 %. Cela conduit à un taux d'au moins 45 % pour des logements conventionnés.

Toutefois, la répartition géographique des OPAH est très contrastée. De 1992 à 1998, il s'est signé 13 OPAH en moyenne par département. 49 départements sont au-dessus de cette moyenne et 14 en ont accueilli plus de 20 sur cette période, dont le Calvados affichant 24 opérations (16 pour la Manche et seulement sept pour l'Orne). Même si la couverture des OPAH est bien nationale, la situation locale est très diversifiée. Les Hautes-Alpes ou l'Eure-et-Loir n'ont vu se dérouler qu'une seule OPAH en sept ans. A contrario, en Meurthe-et-Moselle et dans le Rhône par exemple, ce sont respectivement 30 et 28 OPAH qui ont été engagées.

Trois régions apparaissent particulièrement actives : la région Rhône-Alpes, la Lorraine et l'Île-de-France, qui totalisent plus de 25 % des opérations sur le territoire national. Les bons résultats de l'Île-de-France notamment sont à relativiser compte tenu de son urbanisation et de sa population.

Cet engouement est actuellement freiné car les aides à la pierre, parmi lesquelles figurent les crédits réservés aux OPAH, ne représentent que 5 % du total des dépenses en faveur du logement en 2004, alors que les aides à la personne représentent près d'un tiers de ces dépenses.

<b>Aides budgétaires à la pierre</b>	<b>5 %</b>
<b>Aides budgétaires à la personne</b>	<b>31 %</b>
<b>Autres aides budgétaires</b>	<b>9 %</b>
<b>Dépenses fiscales</b>	<b>17 %</b>
<b>Aides non budgétaires</b>	<b>38 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>

**Tableau n° 5 : Décomposition de l'effort public en faveur du logement en 2004**

*Source : Rapport du Sénat, Loi de finances pour 2004, n°73 - Tome III - annexe 15*

De plus, on note une décroissance de l'activité de l'Agence amorcée dans la loi SRU. En effet, le niveau atteint en 2002 est inférieur à celui de la période 1996-1999, qui avait déjà marqué un « creux » d'activité.

La très forte diminution constatée en 2001 était due pour partie à une diminution du nombre d'opérations et surtout à la non-tenu des commissions en décembre, mois au cours duquel est habituellement engagé le plus grand nombre de dossiers d'OPAH.

En réalité, la chute du nombre de logements conventionnés s'est poursuivie et même accentuée en 2002. Dans le même temps, le nombre de dossiers agréés a quasiment doublé du fait de la prise en charge par l'Agence de la gestion des dossiers des propriétaires occupants. 47 838 dossiers ont été agréés au titre des aides versées aux propriétaires bailleurs et 63 385 dossiers ont été agréés au titre des aides versées aux propriétaires occupants.

La répartition du nombre de logements subventionnés en 2002 est respectivement de 115 005 logements pour les propriétaires bailleurs et de 63 380 logements pour les propriétaires occupants.

Cependant, depuis que, par la loi SRU, l'intervention de l'ANAH a été étendue au financement des travaux réalisés par les propriétaires occupants, les moyens qui lui sont accordés ont connu une baisse sensible. La contrainte de moyens à laquelle est soumise l'Agence, et son recentrage sur les opérations programmées (OPAH, PST) induit un nombre moindre de logements subventionnés, en partie imputable également aux montants de travaux plus onéreux. Par ailleurs, le nombre de dossiers en attente augmente fortement.

	ANAH		PAH <sup>(1)</sup>	TOTAL
	Nombre de dossiers agréés et non annulés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements subventionnés	Nombre de logements du parc privé subventionnés
<b>1995</b>	52 478	126 446	55 909	182 355
<b>1996</b>	48 557	111 795	72 510	184 305
<b>1997</b>	48 595	107 574	66 623	174 197
<b>1998</b>	50 634	111 187	69 419	180 606
<b>1999</b>	54 250	118 414	77 414	195 828
<b>2000</b>	59 767	135 542	80 184	215 726
<b>2001</b>	56 191	127 682	72 046	199 728
<b>2002</b>	111 223	178 385 <sup>(2)</sup>	-	178 385

(1) À compter de 2002, nombre de logements, occupés par leurs propriétaires, subventionnés par l'ANAH.

(2) 178 385 comprend 115 005 logements subventionnés pour les propriétaires bailleurs et 63 380 logements subventionnés, pour les propriétaires occupants, par l'ANAH puisque la PAH n'existe plus en 2002. En 2003, le nombre de logements subventionnés par l'ANAH est de 158 069, soit une baisse de plus de 10 % par rapport à 2002.

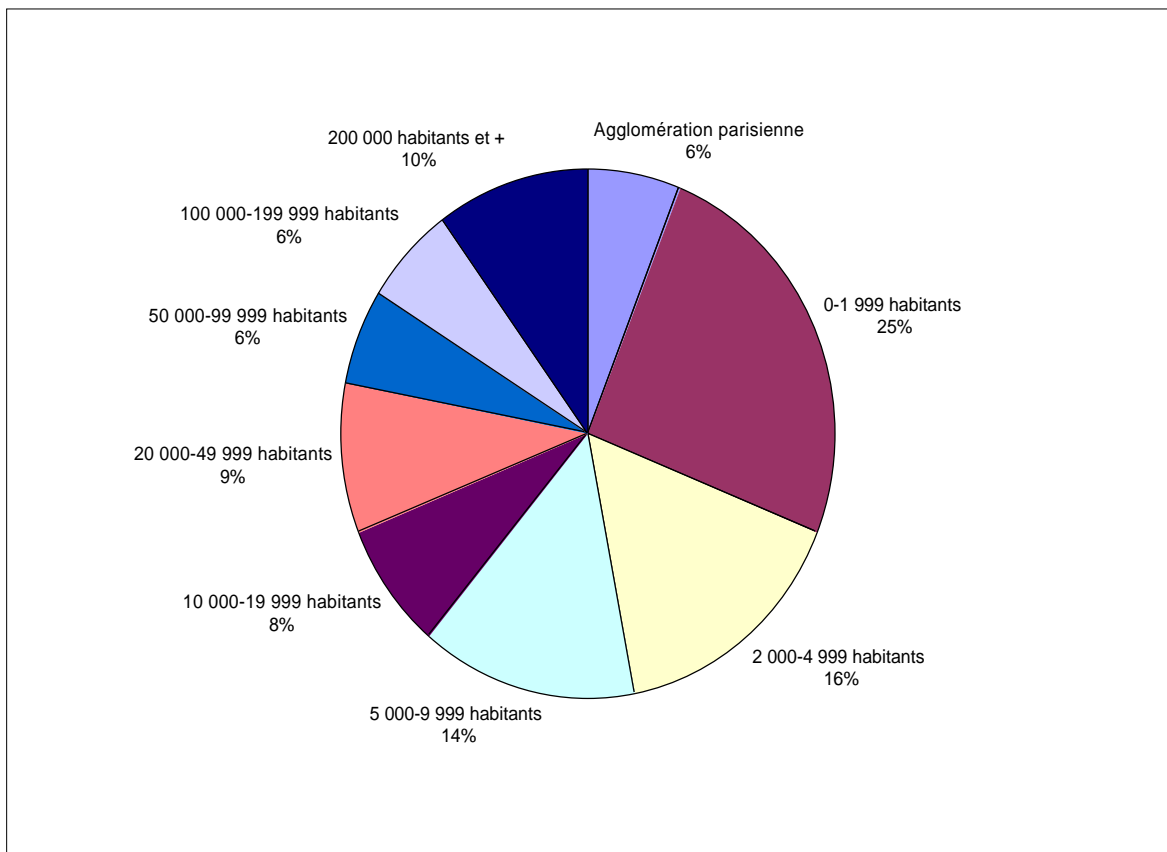
**Tableau n° 6 : Décroissance de l'activité amorcée par la loi SRU**

Source : Rapport du Sénat, Loi de finances pour 2004, n° 73 – Tome III – annexe 15

**B - LES PÉRIMÈTRES COUVERTS PAR CES OPÉRATIONS**

Les OPAH à leurs débuts (1977-1980) concernaient à 70 % le milieu urbain puis rapidement la proportion s'inverse et la part des communes de moins de 10 000 habitants augmente, passant de 30 % à 68 % des OPAH signées par an (1988-1992). Depuis 1992, les OPAH sont un peu moins rurales : le pourcentage passe alors de 68 à 55 %. On peut penser que ce phénomène est dû au fait que des pans entiers de quartiers liés à la reconstruction de l'après-guerre et aux zones d'urbanisation intense des années 1960-1970, et situés majoritairement dans des secteurs très urbanisés, sont rentrés dans le champ d'intervention de l'ANAH.

De plus, l'intercommunalité est très développée dans ce secteur. En effet, depuis 1986, avec quelques fluctuations, les OPAH couvrant le territoire de plusieurs communes sont majoritaires. Sur la période 1992-1998, les opérations monocommunes représentent 37 % des OPAH et se situent majoritairement - à 77 % - dans les villes de plus de 10 000 habitants, tandis que les OPAH, dont le périmètre est intercommunal, représentent 63 % et se situent à 75 % dans les communes de moins de 10 000 habitants. Le nombre moyen de communes par OPAH " intercommunales " se situe dans une fourchette de 15 à 25 communes par opération. Les OPAH dont le périmètre est très étendu (plus de 30 communes) restent exceptionnelles.



**Graphique n° 1 : Répartition des OPAH en fonction de la Taille d'Unité Urbaine (TUU)**

*Source : Les cahiers de l'ANAH - Numéro spécial - 2000*

55 % des OPAH se déroulent sur des TUU<sup>16</sup> de moins de 10 000 habitants. Or, 98 % des communes françaises ont moins de 10 000 habitants<sup>17</sup>. Les affirmations ci-dessus sont confirmées car, si plus de la moitié des OPAH se déroule sur des collectivités de petite taille, l'intercommunalité y joue de fait un rôle majeur.

En outre, un quart des communes de moins de 2 000 habitants est concerné par les OPAH. Ce pourcentage est le plus important constaté dans le graphique par strate de population. Ceci signifie que 25 % des OPAH se déroulent dans des unités urbaines inférieures à 2 000 habitants. Ce graphique illustre bien par conséquent la tendance urbaine des OPAH (selon la définition retenue en l'espèce), mais aussi que le monde rural ne fait pas figure de parent pauvre et que les villes de taille moyenne (jusqu'à 10 000 habitants) sont majoritaires dans cette politique.

<sup>16</sup> Une unité urbaine est une zone géographique composée d'une ou plusieurs communes, sur le territoire desquelles se trouve un ensemble de constructions tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres, et abritant au moins 2 000 habitants.

<sup>17</sup> Source : INSEE, Recensement Général de la Population de 1999.

## DEUXIÈME PARTIE

### 1994 - 2004 : UNE DÉCENNIE D'OPÉRATIONS PROGRAMMÉES D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT EN BASSE-NORMANDIE

Pour une bonne compréhension de bilans chiffrés exposés ci-dessous, il convient de préciser que tous ces chiffres sont issus des fiches OPÉRA de l'ANAH, dont un exemplaire est joint en annexe 1. En effet, les renseignements fournis par les DDE des trois départements ne regroupant pas systématiquement les mêmes données, aucune comparaison probante n'était envisageable.

D'autre part, et par voie de conséquence de l'indication fournie ci-dessus, cette étude ne compare, par exemple, que les montants de travaux générés par rapport aux subventions de l'ANAH.

Les logements subventionnés regroupent les logements pour lesquels l'amélioration n'a pu se porter qu'à l'extérieur, comme dans le cas d'un ravalement de façade, ainsi que les logements améliorés. L'expression "logement amélioré" suppose que l'amélioration du confort s'est obligatoirement faite à l'intérieur du logement. Par conséquent, le nombre de logements subventionnés est systématiquement plus important que celui des logements améliorés.

#### I - LE BILAN CHIFFRÉ

Dans un premier temps, il s'agit de recenser, très objectivement, les OPAH menées entre 1994 et 2004, en précisant que seules les OPAH dont le suivi-animation a commencé en 1994 sont prises en compte pour cette année. Dans un second temps, nécessité sera faite de dégager la prépondérance urbaine ou rurale de ces opérations.

##### A - DÉNOMBREMENT ET LOCALISATION DES OPAH

De 1994 à 2004, la Basse-Normandie a vu se dérouler sur son territoire pas moins de 61 opérations. Toutefois, toutes ne sont pas encore arrivées à leur terme. Certaines n'en sont qu'au stade de l'étude pré-opérationnelle ; pour d'autres, la phase de suivi-animation n'est pas achevée.

L'écart entre le département sur le territoire duquel s'est déroulé le plus grand nombre d'opérations et celui qui en a connu le moins est de neuf opérations. En effet, 25 opérations se sont tenues dans le Calvados, 20 dans la Manche et 16 dans l'Orne. Le tableau suivant présente, par département, la localisation, la nature urbaine ou rurale<sup>18</sup> de l'opération et sa période de déroulement.

Il est à noter que la durée moyenne des OPAH est de trois ans. Toutefois, bon nombre d'entre elles ont fait l'objet de prolongation d'une ou deux années.

DÉPARTEMENT	INTITULÉ DE L'OPAH	NOMBRE DE COMMUNES DANS LE PÉRIMÈTRE	NATURE DE L'OPAH	PÉRIODE DE DÉROULEMENT
C A L V A D O S	District de Vire	6	Urbaine	01.01.94 /31.12.96
	Val d'Orne	43	Rurale	01.01.94/31.12.98
	Ville de Lisieux	1	Urbaine	01.01.94/31.12.96
	La Seulles	21	Rurale	01.01.94/31.12.96
	Caen - Reconstruction 2 <sup>19</sup>	1	Urbaine	01.01.95/31.12.99
	Caen Vaucelles	1	Urbaine	01.01.95/31.12.99
	District Deauville-Trouville	9	Urbaine	01.01.95/31.12.97
	Canton de Pont-L'évêque	9	Rurale	01.01.95/31.12.98
	District de Falaise	47	Urbaine	01.01.95/31.12.97
	Canton de Saint-Sever	17	Rurale	05.02.96/31.12.00
	Canton de Bretteville-sur-Laize / Bourguebus	23	Rurale	20.02.96/31.12.99
	Sud Pays d'Auge	55	Rurale	15.02.96/31.12.99
	Canton Lisieux 1	11	Rurale	15.02.96/31.12.00
	SIVOM Pré-Bocage	37	Rurale	07.01.97/31.12.99
	Canton Isigny-sur-mer	24	Rurale	01.01.97/31.12.99
	Canton Bény-Bocage	11	Rurale	01.01.98/31.12.00
Canton Condé-sur-Noireau	18	Urbaine	01.01.98/31.12.00	

<sup>18</sup> Une OPAH est dite urbaine dès lors que son périmètre comporte une commune, sans double compte, d'au moins 5 000 habitants.

<sup>19</sup> Suite de l'OPAH Caen Reconstruction 1, menée de 1993 à 1997. Ces 2 OPAH étaient consacrées au parc dit de la reconstruction (conséquences des bombardements de 1944).

	Ville de Honfleur (rejoint par La Rivière-Saint-Sauveur)	2	Urbaine	01.01.99/31.12.01
	Canton de Vassy	14	Rurale	01.01.00/31.12.02
	Mézidon-Canon / Saint-Pierre-sur-Dives	5	Rurale	01.01.01/31.12.03
	Caen Copropriétés	1	Urbaine	01.01.01/31.12.03
	Canton de Trévières	22	Rurale	08.03.01/31.12.03
	Canton d'Isigny-sur-mer	21	Rurale	01.01.02/31.12.04
	Canton de Cambremer	22	Rurale	01.09.04/31.08.07
	Ville de Lisieux	1	Urbaine	01.09.04/31.08.07
M A N C H E	Syndicat mixte du Mortainais	45	Rurale	01.01.94/31.12.96
	Syndicat de l'habitat du canton de Percy	12	Rurale	01.01.94/31.12.96
	Ville de Saint-Lô	1	Urbaine	29.07.94/31.12.96
	Cantons de Saint-Martin et Saint-Malo-de-la-Lande	25	Rurale	01.01.95/31.12.97
	Canton de Pontorson	10	Rurale	01.01.95/31.12.97
	Cantons de Canisy, Marigny, région de Daye	35	Rurale	01.01.96/31.12.98
	Cantons de Montebourg / Sainte-Mère-L'Église	41	Rurale	01.01.96/31.12.98
	Ville de Cherbourg	1	Urbaine	01.01.97/31.12.99
	Isigny-le-Buat / Ducey / Saint James	24	Rurale	01.01.97/31.12.01
	Syndicat de l'habitat pour le canton de Lessay / St-Sauveur-Lendelin	25	Rurale	01.01.97/31.12.99
	Syndicat de l'habitat dans le Val de Saire	32	Rurale	01.01.97/31.12.99
	Canton de Sartilly, Porte de la Baie	12	Rurale	01.02.98/31.12.00
	Syndicat de l'habitat de l'Elle et de la Vire	30	Rurale	01.05.98/31.12.00
	Canton de Gavray et Commune d'Hambye	13	Rurale	30.06.99/31.12.01
	Syndicat de l'habitat du Cotentin Ouest	37	Rurale	01.01.00/31.12.02



	Syndicat de l'habitat de Carentan / Périers	21	Rurale	15.03.01/31.12.03
	CDC <sup>20</sup> de Cerisy-la-Salle	11	Rurale	01.08.01/31.12.03
	Agglomération cherbourgeoise	6	<i>Urbaine</i>	04.02.02/31.12.04
	Agglomération Saint-Loise	8	<i>Urbaine</i>	21.01.04/20.01.07
	Pays Granvillais	8	<i>Urbaine</i>	09.09.04/08.09.07
O R N E	District d'Argentan	8	<i>Urbaine</i>	03.06.94/31.12.96
	CDC Méloise	13	Rurale	01.01.97/31.12.99
	CDC Perche Sud	12	Rurale	01.01.97/31.12.00
	CDC Fertoise	15	Rurale	01.01.98/31.12.00
	CDC de la Marche / Courtemer / Essai	31	Rurale	01.01.98/31.12.00
	CDC de Sées	5	Rurale	01.01.99/21.12.01
	CDC de Passais	8	Rurale	01.01.99/31.12.02
	CDC de Mortagne	32	Rurale	01.01.99/31.12.02
	Pays de Briouze	10	Rurale	25.04.00/31.12.02
	La Ferté Fresnel	15	Rurale	25.04.00/31.12.02
	Carrougien / Sarthon / Écouves	28	Rurale	23.03.01/31.12.03
	CDC du Domfrontais	10	Rurale	22.06.01/31.12.03
	Longny au Perche	13	Rurale	01.01.02/31.12.04
	Pays Bellemois	14	Rurale	01.01.02/31.12.04
	CDC du Pays d'Andaine et de Bagnoles	13	Rurale	27.05.02/31.12.04
CDC du Val d'Huisne	10	Rurale	Étude pré-opérationnelle en 2004	

**Tableau n° 7 : Énumération des OPAH en Basse-Normandie depuis 1994**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH, suivis DRE et DDE

<sup>20</sup> Communauté de communes.

À partir de ces données, il est possible de suivre l'évolution quantitative du nombre d'OPAH au fil des années.

Dptmt	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
14	4	5	4	2	2	1	1	3	1	0	2
50	3	2	2	4	2	1	1	2	1	0	2
61	1	0	0	2	2	3	2	2	3	0	1
Total B-Ndie	8	7	6	8	6	5	4	7	5	0	5

**Tableau n° 8 : Nombre de suivis-animations engagés par année dans les départements bas-normands**

*Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH*

Ainsi, dans la région, on note une forte décroissance de l'activité à compter de 2002. Cette régression n'intervient pas à un moment fortuit, mais dès l'année où a été adoptée la circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre, qui élargit le champ d'intervention de l'ANAH aux propriétaires occupants. Même si l'État a effectivement compensé ce transfert de charges en augmentant le budget de l'Agence, il n'en reste pas moins que ses possibilités financières ont été réduites.

En outre, c'est dans la Manche et surtout dans le Calvados qu'intervient la plus forte diminution du nombre d'engagements de nouveaux suivis-animations. Il s'est agi, en quelque sorte, de freiner les lancements de nouvelles OPAH et ainsi de "faire une pause" dans la procédure.

Les conclusions de l'évaluation nationale des OPAH menée en 1997 ont notamment mis en relief un rythme d'animation d'OPAH assez élevé dans les départements du Calvados et de la Manche durant la période 1992-2000. Les services de l'État dans ces départements ont alors ressenti la nécessité de revoir ces chiffres à la baisse en vue d'obtenir une meilleure territorialisation de la procédure par rapport à un certain "saupoudrage" antérieur et, par suite, d'accroître son efficacité<sup>21</sup>.

La mise en place de nouvelles intercommunalités en 2002-2003, tout particulièrement dans le Calvados, et les élections municipales de 2002 constituent une seconde explication à la diminution du nombre d'OPAH dans la région.

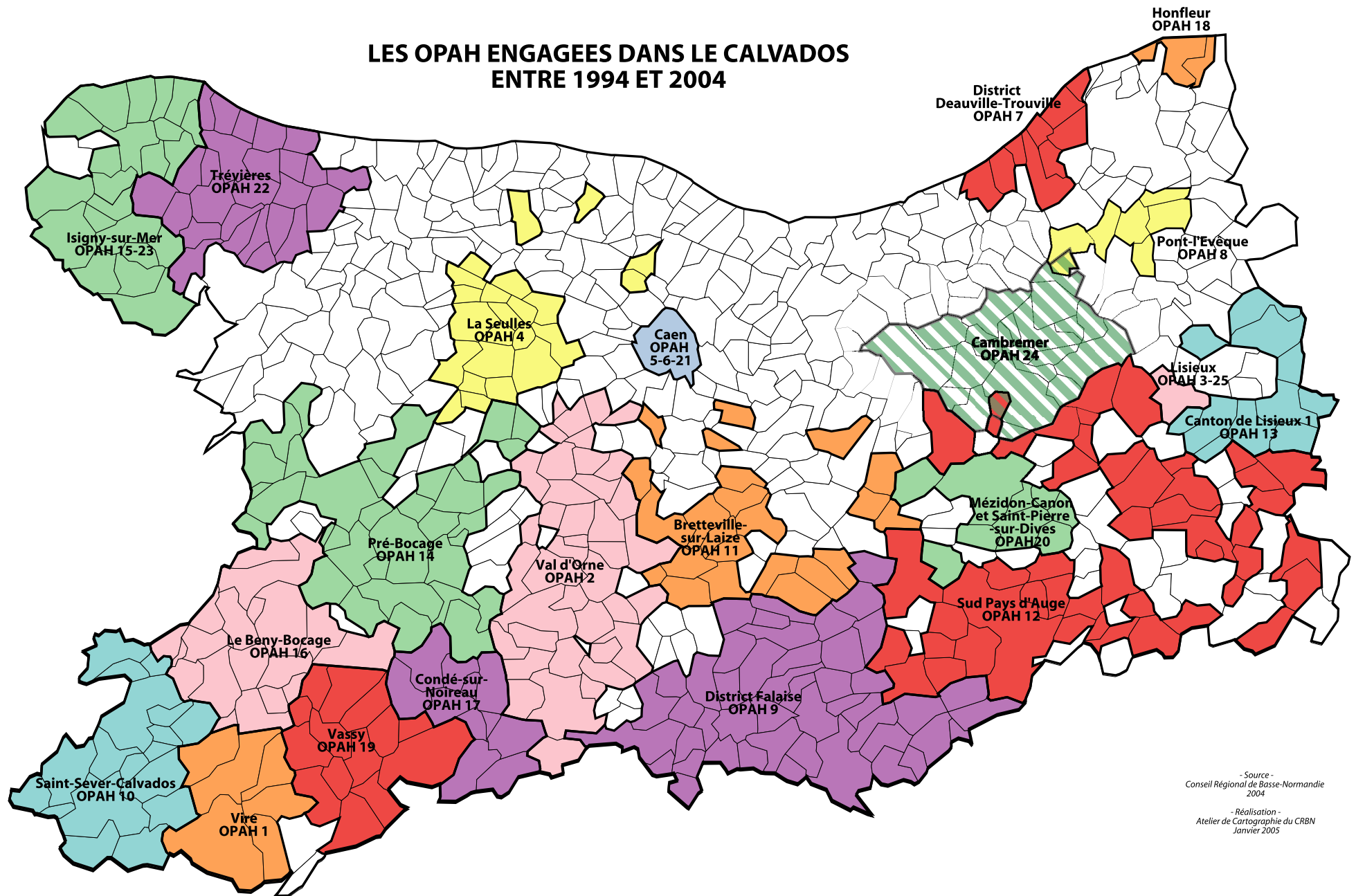
Au contraire, l'Orne, qui semble avoir eu plus de difficultés au départ à mettre en place ces procédures, a opéré dès 1997 un rattrapage sérieux, lequel s'est intensifié dès 1999-2000.

<sup>21</sup> À titre d'information, dans la région, les enveloppes financières réservées aux animations de PST sont restées stables sur la période considérée et celles réservées aux PIG ont diminué en raison d'une forte baisse des demandes d'opérations de la part des maîtres d'ouvrage. Cette chute s'explique par les prorogations possibles des trois années d'animation de l'OPAH, laquelle est de surcroît mieux subventionnée. L'OPAH est de fait privilégiée.

En outre, à partir des fiches OPÉRA, il est possible de fixer le montant moyen des travaux et des honoraires générés par une opération. Dans la région, ce coût moyen est de 2 353 547€. C'est dans la Manche que le montant de travaux et honoraires est le plus élevé (2 960 842€ en moyenne), suit le Calvados ( en moyenne 2 340 029€) et enfin l'Orne (1 605 033€ en moyenne).

Les trois cartes suivantes localisent le déroulement des OPAH dans la région sur la période concernée.

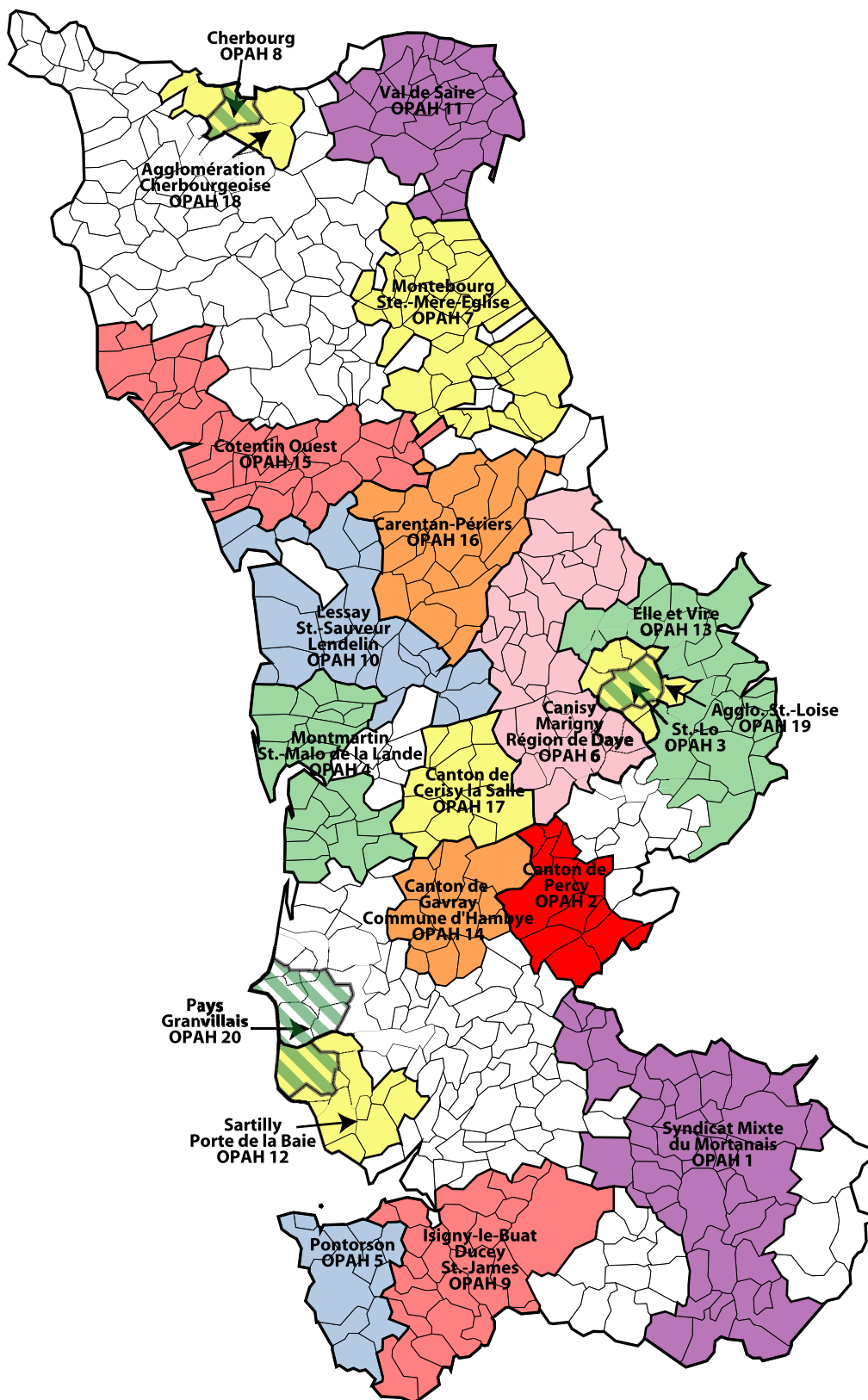
# LES OPAH ENGAGEES DANS LE CALVADOS ENTRE 1994 ET 2004



- Source -  
Conseil Régional de Basse-Normandie  
2004

- Réalisation -  
Atelier de Cartographie du CRBN  
Janvier 2005

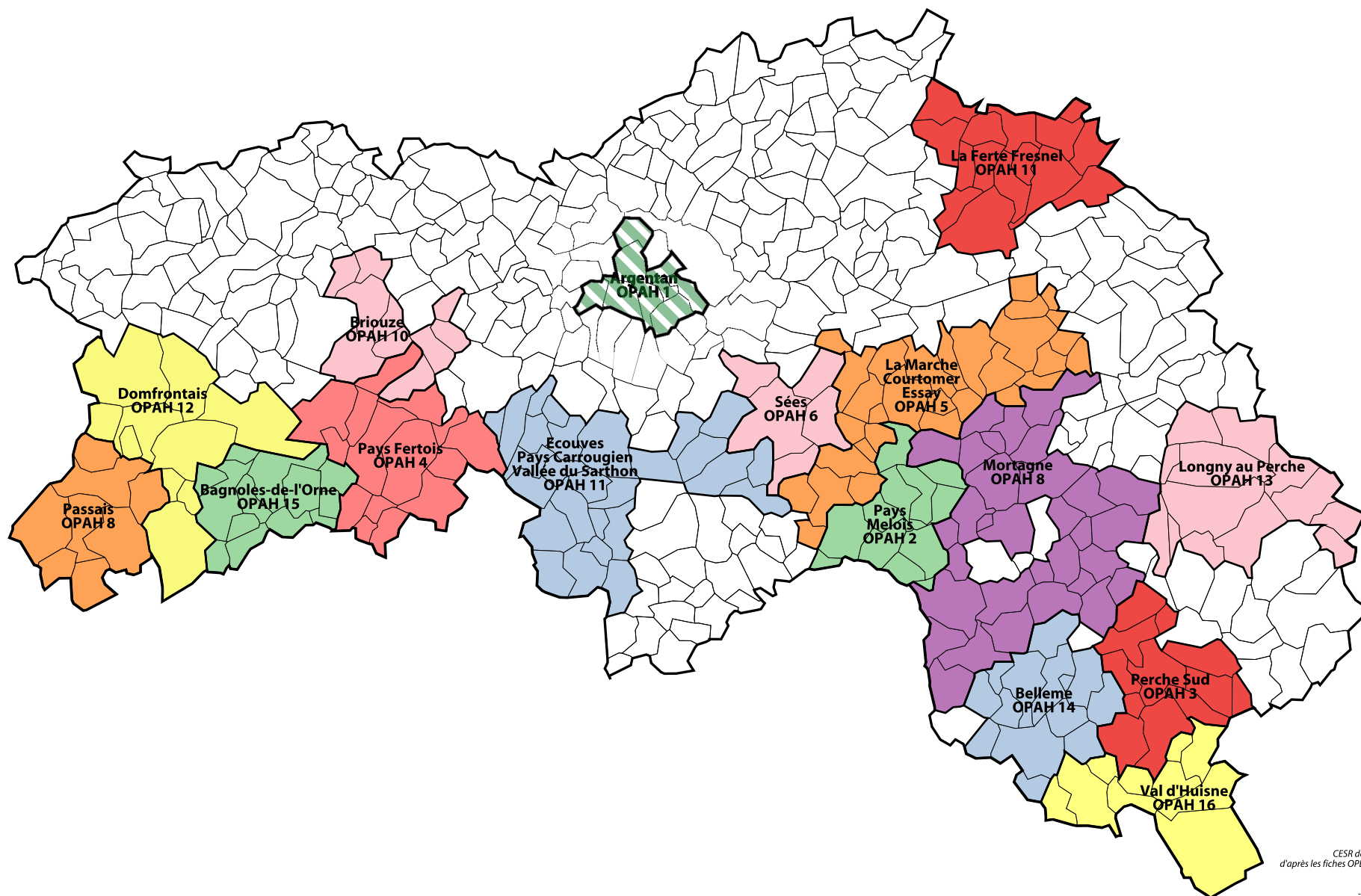
# LES OPAH ENGAGEES DANS LA MANCHE ENTRE 1994 ET 2004



- Source -  
Conseil Régional de Basse-Normandie  
2004

- Réalisation -  
Atelier de Cartographie du CRBN  
Février 2005

# LES OPAH ENGAGÉES DANS L'ORNE ENTRE 1994 ET 2004



- Source -  
CESR de Basse-Normandie  
d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH, suivis DRE et DDE  
2004

- Réalisation -  
Atelier de Cartographie du CRBN  
Février 2005

## B - PRÉPONDÉRANCE DES OPAH RURALES EN BASSE-NORMANDIE

Avant toute chose, il convient de souligner que le périmètre de la majeure partie des OPAH bas-normandes couvre au moins cinq<sup>22</sup> communes. Ces OPAH ont donc le plus souvent un périmètre intercommunal. Ainsi, les OPAH dont le périmètre concerne plusieurs communes regroupent 89 % des opérations, quand les OPAH ne couvrant qu'une seule ville englobent 11 % des procédures.

Il est intéressant de constater qu'au fil du temps les OPAH sont devenues majoritairement intercommunales. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République est à l'origine de ce changement puisqu'elle a pour objectif de relancer l'intercommunalité, afin de lutter contre l'émiettement communal, résultant de l'existence de 36 779 communes en France. Sa principale innovation juridique est, à côté de la création des communautés de villes, celle des communautés de communes. La faveur pour cette nouvelle structuration a été immédiate puisque dès 1996, on comptait déjà, au niveau national, 894 communautés de communes en milieu rural. Le décalage de quatre ans entre la loi et ses répercussions est un minimum qui correspond au temps nécessaire à la mise en place des communautés de communes.

Si l'on considère, comme cela a été fait dans le tableau n° 7, qu'une OPAH est rurale dès lors qu'elle n'englobe pas, dans son périmètre, une commune d'au moins 5 000 habitants, on constate que les OPAH sont majoritairement rurales en Basse-Normandie.

Département	% d'OPAH rurales	% d'OPAH urbaines
Calvados	60 %	40 %
Manche	75 %	25 %
Orne	94 %	6 %
<b>Total Basse-Normandie</b>	<b>74 %</b>	<b>26 %</b>

**Tableau n° 9 : Proportion des OPAH, dans la région, selon leur nature urbaine ou rurale, et pour la période visée à l'étude**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH, suivis DRE et DDE

Il est normal que l'Orne ait le plus fort taux d'OPAH rurales puisque ce département compte à l'origine le plus grand nombre de communes rurales.

En dix années, ce sont donc 61 OPAH recensées en Basse-Normandie, avec une inclination indéniable pour le monde rural.

<sup>22</sup> Plus petit périmètre d'OPAH pour la période visée à l'étude (hormis les OPAH monocommunes).

## II - LES AIDES FINANCIÈRES ATTRIBUÉES

Sans une politique financière incitative, les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat n'auraient probablement pas connu le même succès. Il s'agit tout d'abord des aides de l'ANAH, de l'État, des collectivités locales et de plusieurs autres organismes (caisses de retraite, CRAM, ...).

En outre, il est à noter que la Région Basse-Normandie intervient financièrement en faveur du logement depuis 1982. En effet, constatant un déficit de logements sociaux et un important parc de logements dans un état vétuste ou mal équipés, elle avait tenu à s'associer à l'amélioration de l'habitat des bas-normands.

Cette volonté d'agir en ce sens a été matérialisée de longue date par la participation au financement des études et animations des OPAH, et également, plus récemment, au travers la signature d'une convention avec l'ANAH, laquelle induit le versement d'aides à la pierre par le Conseil Régional.

Hormis le cas bas-normand, sept autres conventions liaient, en 2002, des Conseils Régionaux et l'ANAH : Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Corse, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes

### A - L'IMPACT DE LA CONVENTION ANAH/RÉGION

Le 8 septembre 2000, la Région Basse-Normandie et l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat ont signé cette convention, somme toute originale, puisque la Région œuvre de ce fait dans un domaine qui ne figure pas dans la liste de ses compétences obligatoires au code général des collectivités territoriales (CGCT). Même si cette procédure est généralement considérée comme contribuant à l'aménagement du territoire, il ne s'agit pas d'une compétence obligatoirement transférée.

L'article L4221-1 de ce code dispose en effet que « *le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.*

*Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions .»*

Cette convention, d'une durée de trois ans, courait jusqu'au 31 décembre 2003. Son renouvellement n'a pas encore eu lieu, mais sa reconduction et renégociation sont en cours<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Dans son discours du 22 avril 2004, M.Philippe Duron, nouvellement élu à la présidence de la Région, évoque « *une convention pour la réhabilitation du logement rural [qui] sera négociée avec l'ANAH, notamment à travers le lancement de nouvelles opérations programmées d'amélioration de l'habitat dans les territoires volontaires* » .



De cette première convention ressort un double engagement uniquement en direction des propriétaires bailleurs. En effet, l'ANAH convient d'augmenter de 5 % les subventions accordées habituellement (hors PST) en 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).

L'ANAH s'y engage aussi à octroyer une aide complémentaire de 10 %, avec un plafond de subvention de 3048 € par logement, dans le cas de logements vacants depuis plus de 12 mois avant dépôt du dossier.

Deux conditions sont à réunir simultanément pour que la Région intervienne :

- que le projet subventionné soit situé sur le territoire d'une OPAH en cours au moment du dépôt du dossier ;
- que la collectivité territoriale, commune ou EPCI compétent en matière d'habitat, maître d'ouvrage de l'OPAH, apporte une aide spécifique aux propriétaires bailleurs, prévue dans le cadre de la convention d'OPAH.

En tout état de cause, le total des subventions attribuées à un projet ne peut dépasser 80 % de la dépense subventionnable définie par l'ANAH.

Deux thèmes d'action sont alors privilégiés : le développement de l'offre locative privée à loyer maîtrisé et la réhabilitation du patrimoine immobilier locatif privé de caractère.

Dans le cas d'un logement à loyer conventionné<sup>24</sup> en OPAH, le taux de participation de la Région et de l'ANAH peut atteindre 45 % (35+5+5), avec un plafond d'aide de la Région par logement fixé à 3 000€. En effet, l'aide de la Région est de 5 % de la dépense subventionnée par l'ANAH qui, pour sa part, augmente également son aide de 5 %. Dans le cas d'un logement vacant depuis plus de 12 mois, le taux de participation de l'ANAH et de la Région est revu à la hausse et peut atteindre 55 % (35+10+10).

Dans le cadre des logements à loyer intermédiaire<sup>25</sup>, le taux de participation de l'ANAH et de la Région peut atteindre 35 % (25+5+5), avec le même plafonnement de l'aide de la Région par logement que dans l'hypothèse d'un logement à loyer conventionné. L'augmentation des taux de participation pour les logements vacants depuis plus de 12 mois existe aussi.

La convention ANAH/Région venant en complément des conventions d'OPAH, toutes les OPAH en cours depuis 2000 ont bénéficié de cette convention. Ce sont donc 27 opérations qui en ont bénéficié. Par conséquent, malgré les restrictions budgétaires successives du budget de l'ANAH, grâce au conventionnement avec la Région, le nombre de logements à loyer maîtrisé n'a pas connu une diminution trop importante.

---

<sup>24</sup> Cf. article L. 351-2-4 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>25</sup> Logements anciens pour lesquels le bailleur opte pour le statut de bailleur privé (article 96 de la Loi de finances pour 1999).

Subventions	Loyer conventionné		Loyer « statut du bailleur privé »	
	Ordinaire	Vacance > à 1 an	ordinaire	Vacance > à 1 an
Taux de base de l'ANAH	35%	35%	25%	25%
Majoration ANAH du fait de la convention	+5%	+10% (Plafond de 3 000€ par logement)	+5%	+10% (Plafond de 3 000€ par logement)
Région Basse-Normandie	5% (Plafond de 3 000€ par logement)	10% (Plafond de 4 500€ par logement)	5% (Plafond de 3 000€ par logement)	10% (Plafond de 4 500€ par logement)
<b>TOTAL</b>	<b>45%</b>	<b>55%</b>	<b>35%</b>	<b>45%</b>

**Tableau n° 10 : Récapitulatif des principales incidences de la convention ANAH/Région sur les taux (à la date de sa signature)**

*Source : ANAH*

Pour ce qui est de la réhabilitation des immeubles ou parties d'immeubles qui présentent un intérêt architectural particulier, l'ANAH a mis en place une procédure particulière : les Travaux d'Intérêt Architectural (TIA). Cette procédure permet dans les OPAH à volet patrimonial, entre autres, de déplaçonner le montant des travaux subventionnables, de façon à conserver ou améliorer les qualités architecturales des immeubles dignes d'intérêt, dans la mesure où ils sont plus coûteux que des travaux ordinaires. Ainsi, le Conseil Régional apporte les mêmes aides que celles prévues à l'autre thème d'action, avec pour particularité qu'elles ne sont pas plafonnées.

Les résultats à fin 2003 de la convention entre l'ANAH et la Région Basse-Normandie sont les suivants :

- Montant des devis présentés 19M€
- Dépense subventionnée 13,6M€
- Subventions du Conseil Régional 1,2M€
- Subventions ANAH 5,3M€
- Subventions des communes ou EPCI 0,7M€

## **B - LES SUBVENTIONS VERSÉES AUX MAÎTRES D'OUVRAGE DES OPÉRATIONS**

En plus des subventions versées par l'État pour l'étude pré-opérationnelle et le suivi-animation des opérations (voir en ce sens le tableau n°1), les maîtres d'ouvrage perçoivent, pour ces phases procédurales, des aides du Conseil Régional<sup>26</sup> et du Conseil Général concerné.

<sup>26</sup> Le budget 2005 du Conseil Régional n'ouvre cependant aucun crédit en faveur de ces interventions.

## 1°/ LES SUBVENTIONS VERSÉES PAR LE CONSEIL RÉGIONAL

Au cours du Contrat de Plan État-Région 1994/1999, l'État et la Région Basse-Normandie ont financé 40 OPAH dont 29, c'est-à-dire 72 %, en milieu rural. Ces 29 opérations ont nécessité la mise en place de 1,62 M€ de subventions au profit des études et animations (État : 0,95 M€, Conseil Régional : 0,67 M€). Le coût total de ces prestations s'est élevé à 4,39 M€ hors taxes et le taux de subvention global (État+Région) s'établit donc à 37 % de leur coût hors taxe (État : 21,5 %, Région : 15,3 %).

Ainsi, 38 % des communes rurales bas-normandes, représentant 36 % de la population rurale totale, ont bénéficié de la procédure. En comparaison, respectivement 10 % et 11 % en avaient bénéficié dans le plan précédent.

Comme aujourd'hui, cette incitation en faveur des OPAH rurales sous-tendait des réalisations physiques comme l'amélioration du degré de confort du parc ou la remise sur le marché de logements vacants. Elle revêtait aussi des aspects sociaux, au travers du conventionnement de logements locatifs, des aides aux propriétaires-occupants démunis et autres, et des aspects économiques notamment avec le soutien à l'artisanat local.

À cette époque, cet outil a permis de poursuivre la réhabilitation en milieu rural où le déficit de logements confortables était le plus marqué. Il a enfin constitué un soutien pour l'économie artisanale dans une période difficile pour les métiers du bâtiment. Il y avait alors une stagnation, voire une baisse de la construction neuve. En effet, la quasi-totalité des travaux, soit 76,70 M€, ont été réalisés par des entreprises locales, dont 90 % par des artisans travaillant à l'intérieur du périmètre d'OPAH.

En 1998, la Région a subventionné trois études préalables à la mise en place d'une OPAH, et financé le suivi-animation de six OPAH.

En 1999, elle a subventionné six études préalables et financé le suivi-animation de sept opérations.

Le IV<sup>e</sup> contrat de plan État-Région 2000/2006 a retenu dans ses objectifs, entre autres, de favoriser l'intégration sociale par l'amélioration du logement et de l'habitat. En ce qui concerne les OPAH, la Région contribue à ces politiques en intervenant dans deux directions :

- la participation à la mise en place des politiques de l'habitat au travers des études et du suivi-animation des OPAH ;
- la participation aux travaux d'amélioration de l'habitat privé, en complément de l'aide des collectivités territoriales et de l'ANAH.

Ce sont ainsi 4,57 M€ que la Région réserve, au titre du contrat de plan, à la mise en œuvre de sa politique du logement. L'État réserve le même montant de crédit.

Au titre de l'exercice 2000, la Région a aidé la réalisation de six études préalables et le fonctionnement de six équipes d'animation.

Au titre de l'exercice 2001, la Région a aidé la réalisation de quatre études préalables et le fonctionnement de huit équipes d'animation.

Au titre de l'exercice 2002, la Région a aidé la réalisation de deux études préalables et le fonctionnement de quatre équipes d'animation.

De septembre 2000 à décembre 2002, ce sont ainsi 218 logements qui ont été subventionnés, dont 177 étaient vacants avant travaux et ont donc été remis sur le marché locatif, et 135 qui ont fait l'objet d'un loyer subventionné (aspect social). Les travaux correspondants se sont élevés à 12,09 M€, sur lesquels le Conseil Régional a accordé 0,65 M€ de subventions.

En 2003, le budget régional pour la réhabilitation de l'habitat privé s'élevait à 700 000 euros. Il comprenait l'intervention en faveur des OPAH et des PIG. En 2004, celui-ci s'élevait à 760 000 euros, soit 0,17% du budget régional total.

## 2°/ LES SUBVENTIONS VERSÉES PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX

Les Conseils Généraux interviennent financièrement dans la procédure, avec pour chacun des modalités différentes.

Le Conseil Général du Calvados a, de loin, la méthode de calcul la plus complexe. Il détermine tout d'abord le montant de la subvention et ensuite, 20 % sont répartis pour l'étude pré-opérationnelle et 80 % au suivi-animation, en sachant que la subvention est plafonnée à 167 694€ (voir annexe 2).

En premier, il s'agit de déduire, du montant global de l'opération, les aides de l'État et de la Région. On obtient alors la dépense subventionnable, qui est divisée par le nombre d'habitants du périmètre d'OPAH. Selon le résultat alors obtenu, le montant de la subvention varie :

- |   |                    |
|---|--------------------|
| <input type="checkbox"/> de 0€ à 6,10€ par habitant     | pas de subvention  |
| <input type="checkbox"/> de 6,10€ à 12,20€ par habitant | 70 % de subvention |
| <input type="checkbox"/> plus de 12,20€ par habitant    | 80 % de subvention |

Enfin, 20 % de la subvention sont attribués à l'étude pré-opérationnelle et 80 % au suivi-animation.

L'objectif de cette méthode est donc de favoriser les communes les moins peuplées, pour lesquelles le coût de l'opération par habitant est inévitablement plus élevé.

L'aide du Conseil Général de la Manche bénéficie aussi aux études préalables et aux suivis-animations. Elle est calculée en fonction des aides de l'État et de la Région de façon à obtenir un taux global de subvention, y compris l'aide départementale, de :

- 60 % du montant hors taxes pour les études préalables, dans la limite d'une subvention de 10 700€ en zone rurale et de 13 800€ en zone urbaine ;

- 75 % du montant hors taxes pour le suivi-animation, dans la limite d'une subvention de 27 500€ pour les trois ans en milieu rural et de 46 000€ pour les trois ans en milieu urbain.

Les subventions attribuées sont ainsi plus importantes en milieu urbain qu'en milieu rural.

Le Conseil Général de l'Orne n'intervient pas en ce qui concerne l'étude pré-opérationnelle, mais subventionne à hauteur de 50 % le coût hors taxes du suivi-animation de l'opération.

Le solde des études et du suivi-animation reste à la charge des communes adhérant au périmètre de l'opération.

## C - LES AIDES À LA PIERRE EN DIRECTION DES PROPRIÉTAIRES

### 1°/ LES SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ANAH

Comme il l'a été précisé plus haut, l'ANAH attribue des subventions aux propriétaires qui réalisent des travaux pour améliorer le confort dans des logements qu'ils occupent ou qui sont loués, ou destinés à être loués, à titre de résidence principale. Il convient néanmoins de rappeler que ceci n'est vrai que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Antérieurement à cette date, l'État versait la Prime à l'Amélioration de l'Habitat aux propriétaires occupants.

Entre 1994 et 2004, pour la Basse-Normandie, l'ANAH a ainsi réservé 26 729 054€ de crédits en faveur des propriétaires bailleurs possédant un logement situé en territoire d'OPAH.

Département	Subventions ANAH en faveur des P.B <sup>27</sup> (en €)
Calvados	10 460 835
Manche	11 853 576
Orne	4 414 643
TOTAL	26 729 054

Tableau n° 11 : Engagements ANAH en faveur des propriétaires bailleurs en Basse-Normandie dans le cadre des OPAH entre 1994 et 2004

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

<sup>27</sup> Propriétaires bailleurs.

En ce qui concerne les propriétaires occupants, le montant global des subventions versées par l'ANAH depuis 2002 s'élève à 2 781 887€.

Département	Subventions ANAH en faveur des P.O <sup>28</sup> depuis 2002 (en €)
Calvados	700 847
Manche	704 261
Orne	1 376 779
Total	2 781 887

**Tableau n° 12 : Engagements ANAH en faveur des propriétaires occupants en Basse-Normandie dans le cadre des OPAH entre 1994 et 2004**

*Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH*

L'Orne profite ici du montant d'engagements financiers le plus important. La logique est respectée puisque le nombre d'OPAH engagées dans ce département depuis 2002 y est le plus élevé de Basse-Normandie. La proportion des propriétaires occupants y est en outre beaucoup plus importante que dans les autres départements, l'Orne étant constitué de territoires ruraux avec de forts taux de propriétaires occupants dans les résidences principales.

## 2°/ DES SUBVENTIONS SUPPLÉMENTAIRES ENVISAGEABLES

En plus des aides à la pierre versées par l'ANAH et certaines collectivités, les particuliers peuvent bénéficier de diverses formes d'aides supplémentaires.

Comme on l'a souligné précédemment, les propriétaires bailleurs voient leur taux de subvention augmenter grâce à la convention ANAH/Région.

Les propriétaires bailleurs ou occupants peuvent par ailleurs bénéficier de prêts sociaux. Pour illustration, le Conseil Général du Calvados fait bénéficier les propriétaires occupants, sous conditions de ressources, d'un prêt à taux zéro, à hauteur de 5 000€ et remboursable à raison de 54€ par mois. Pour les propriétaires bailleurs, il s'agit d'une bonification d'intérêts, au travers d'une convention avec trois banques, que sont le Crédit Agricole, la Caisse d'Épargne et le Crédit Mutuel. Le prêt est de 30 500€ au maximum, avec un taux de 2,95 % sur l'ensemble du département. Les caisses de retraite et la Caisse d'Allocations Familiales proposent aussi des prêts sociaux.

Malgré le recentrage voulu des OPAH pour viser à plus d'efficacité, leur nombre dans la région se maintient. De plus, la convention ANAH/Région a permis

<sup>28</sup> Propriétaires occupants.

d'estomper les conséquences, en termes de logements à loyer maîtrisé, des "coups d'accordéon" successifs subis par le budget de l'ANAH.

### **III - LE BILAN TECHNIQUE**

Dans un premier temps, les caractéristiques des travaux seront étudiées. Dans un second temps, ce sont les conséquences de ces travaux sur les logements et leurs occupants qui seront présentées.

#### **A - LES TYPES DE TRAVAUX**

Toute convention d'OPAH fixe, à l'origine, le nombre de logements à réhabiliter par les propriétaires occupants, le nombre de logements à réhabiliter par les propriétaires bailleurs et, s'il y a des logements communaux, le nombre de logements à réhabiliter par les collectivités locales. Dans ces logements à réhabiliter, elle fixe aussi la nature des travaux, ou du moins, délimite le cadre de son action. Ainsi, lorsqu'une OPAH vise à l'amélioration du confort, ce sont surtout trois éléments qui sont visés : la création ou le remplacement de W-C intérieurs ; la création, le remplacement ou l'amélioration d'une salle d'eau ou d'une salle de bains ; la création ou le remplacement d'une installation de chauffage.

Toutefois, comme on l'a indiqué précédemment, peuvent aussi faire l'objet d'une subvention tous travaux destinés à l'amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité, aux économies d'énergie, à l'isolation acoustique ou à l'accessibilité et l'adaptation aux personnes en situation de handicap et réalisés dans les parties privatives ou communes des immeubles, dans la mesure où ces travaux figurent dans la liste des travaux subventionnables par l'ANAH. Sont prioritaires les travaux d'installation d'un ou plusieurs éléments de confort manquants ainsi que ceux permettant l'adaptation ou l'accessibilité aux personnes en situation de handicap.

Il n'a pas été possible de faire un bilan, même non exhaustif, des travaux réalisés en Basse-Normandie lors des OPAH. En effet, même les bilans finaux des opérations ne recensent pas systématiquement la nature des travaux accomplis.

En revanche, les fiches OPÉRA de l'ANAH indiquent, pour chaque opération, le montant de travaux subventionnés des propriétaires bailleurs, et des propriétaires occupants depuis 2002.

Département	Travaux subventionnés pour les P.B	Travaux subventionnés pour les P.O depuis 2002	Total des travaux subventionnés
Calvados	42 237 426 €	2 703 728 €	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 €

**Tableau n° 13 : Montant de travaux subventionnés de 1994 à 2004 par département et par statut d'occupation**

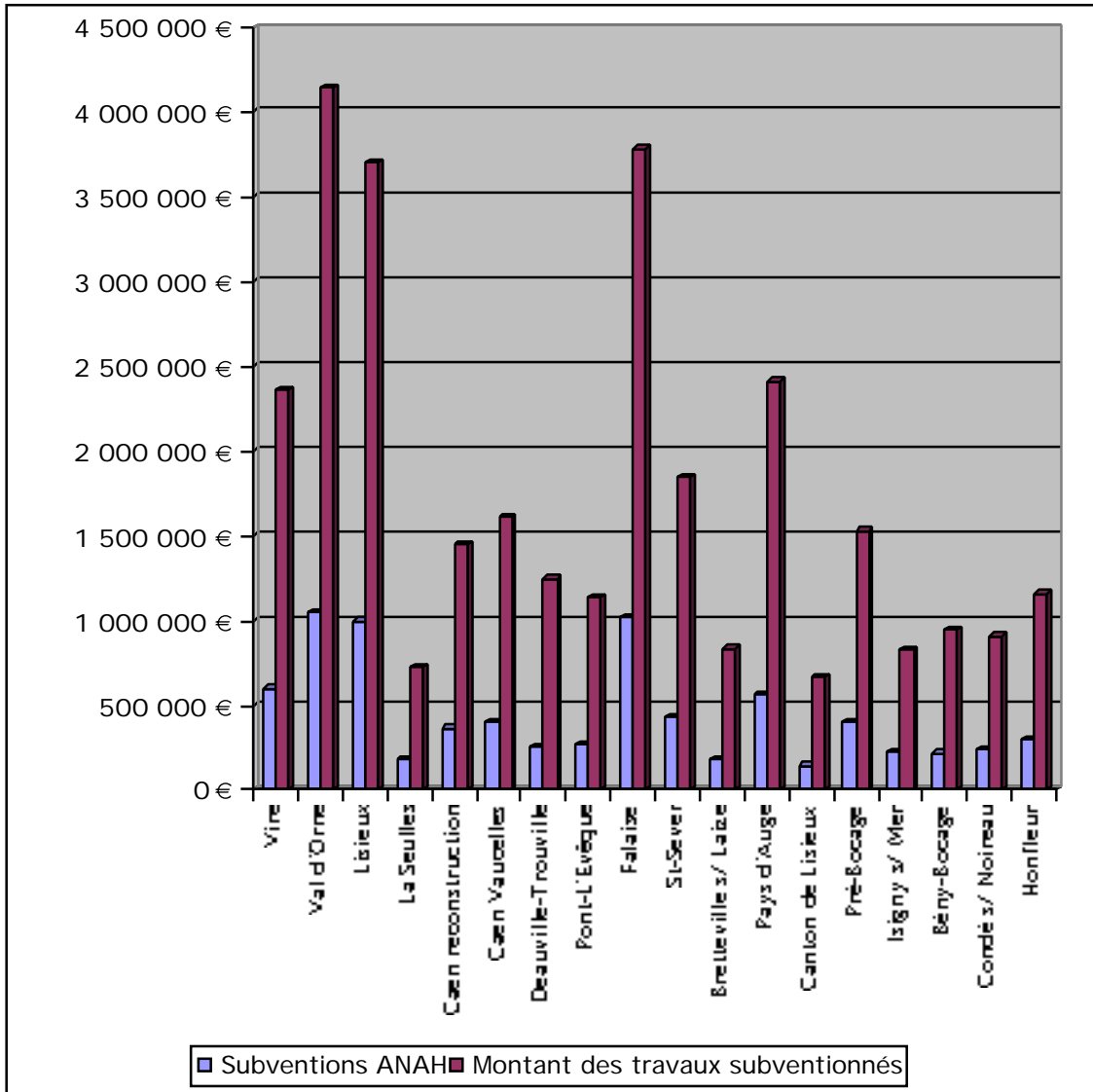
*Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH*

Les graphiques n°2, 3 et 4 détaillent le rapport entre les subventions ANAH versées et le montant des travaux réalisés, et ce pour chacun des trois départements bas-normands. L'effet d'entraînement constaté est sensiblement identique d'un département à l'autre.

Pour la bonne compréhension de ces graphiques, il convient de préciser que seules les OPAH achevées depuis plus de trois ans sont prises en compte. En effet, les propriétaires disposent de trois années, après la fin de période d'OPAH, pour se faire payer des travaux effectués. Aussi, les données chiffrées définitives de certaines opérations ne sont pas encore établies.

De plus, ne sont pas comptabilisés les travaux non subventionnables par l'ANAH.

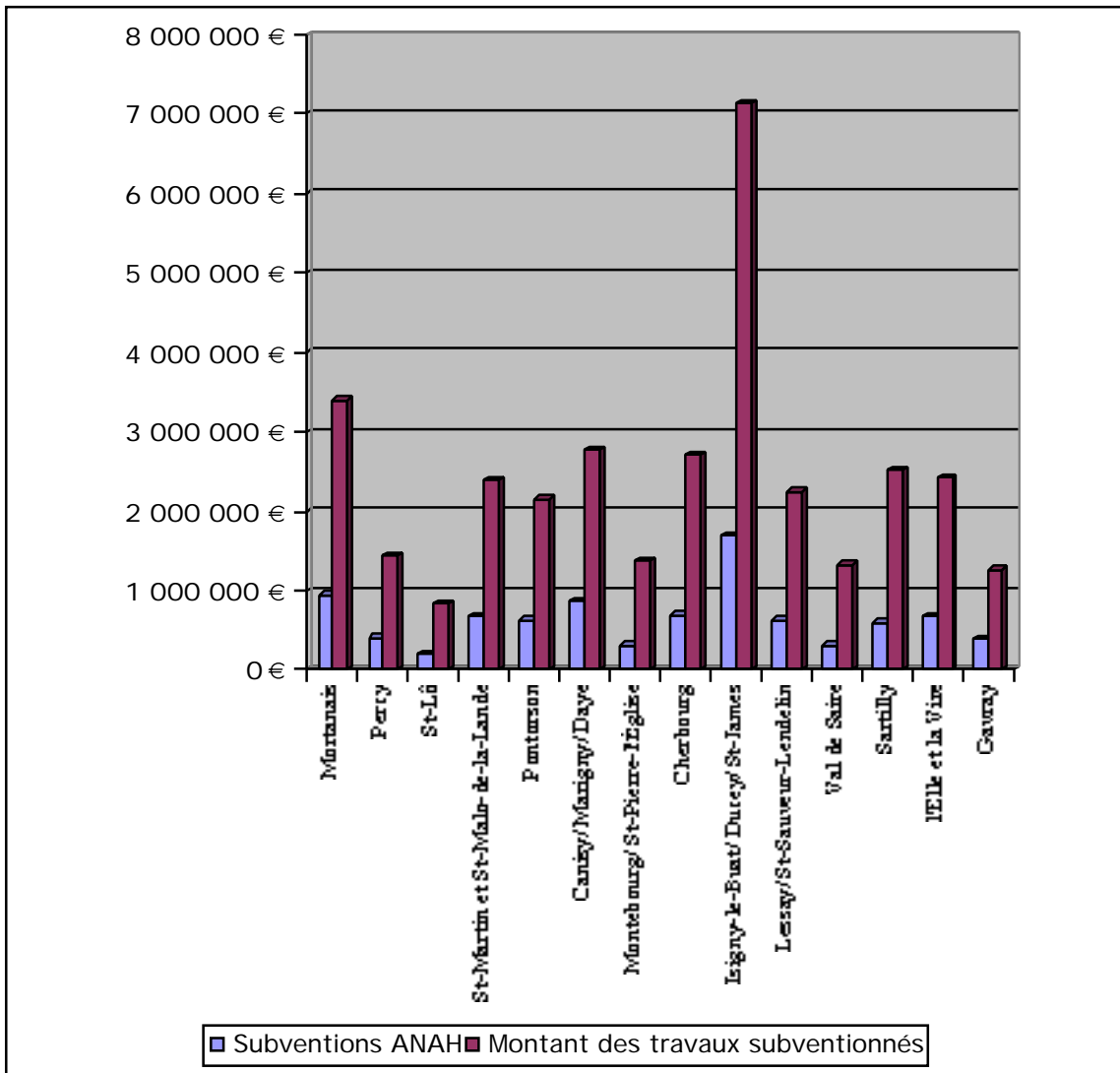




**Graphique n° 2 : Rapport entre le montant des subventions ANAH et le montant des travaux subventionnés dans le Calvados**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

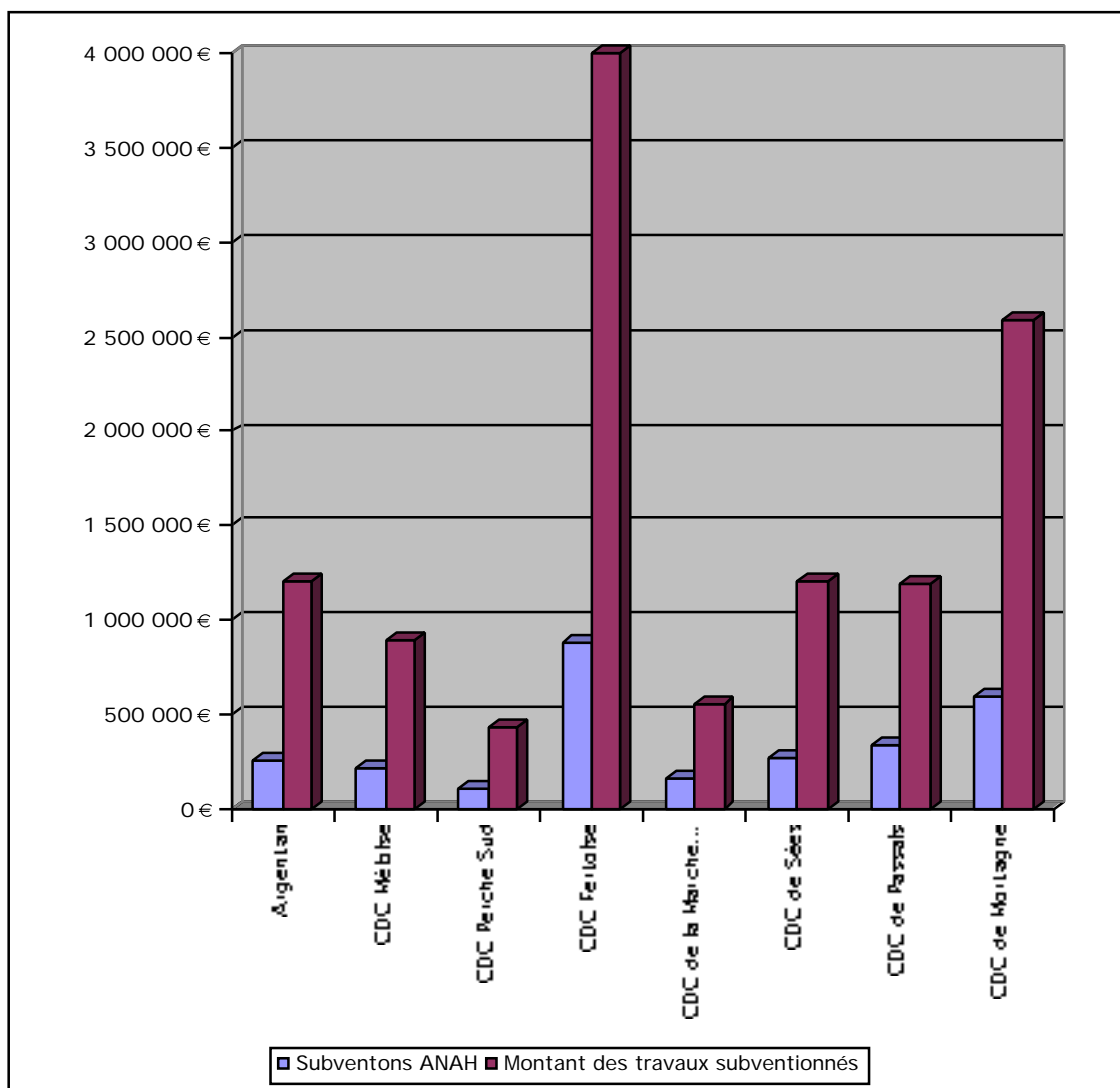
L'effet levier des subventions de l'ANAH dans le Calvados est de 3,9. En effet, 1 € de subvention ANAH entraîne en moyenne 3,90 € de travaux. Toutefois, il faut rappeler que seules les subventions ANAH sont prises en compte en l'espèce et qu'à celles-ci s'en ajoutent d'autres. Mais la proportion des subventions ANAH dans chaque opération étant la plus importante, elles sont les plus aptes à mettre en valeur l'effet d'entraînement des crédits publics alloués à ces politiques.



**Graphique n° 3 : Rapport entre le montant des subventions ANAH et le montant des travaux subventionnés dans la Manche**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

Dans le département de la Manche, l'effet levier des subventions de l'ANAH est de 3,8. En effet, 1 € de subvention ANAH engendre en moyenne 3,80 € de travaux.



**Graphique n° 4 : Rapport entre le montant des subventions ANAH et le montant des travaux subventionnés dans l'Orne**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

Dans le département de l'Orne, l'effet levier des subventions de l'ANAH est de 4,2. 1 € de subvention de l'ANAH engendre en moyenne 4,20 € de travaux.

L'effet levier moyen, dans la région, est donc de 4 pour la période visée à l'étude.

## **B - LES CONSÉQUENCES SUR LES LOGEMENTS ET LEURS OCCUPANTS**

Outre la modification de l'aspect du logement, les travaux jouent parfois un rôle sur la modification du loyer. De fait, les droits des occupants des logements concernés doivent être protégés.

### **1°/ SUR LES LOGEMENTS**

Les conséquences sur les logements sont principalement de deux ordres : elles permettent la remise sur le marché de logements vacants et ont une action sur le conventionnement des loyers.

#### **1.1 - La remise sur le marché de logements vacants**

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 améliorer l'image générale (aspect, architecture) du logement, qu'il soit individuel ou locatif, afin d'inciter les propriétaires et les 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.

Pour la plupart, les logements vacants sont des résidences secondaires inusitées ou des biens immobiliers, en mauvais état ou sans confort, reçus en héritage familial et laissés en état d'abandon.

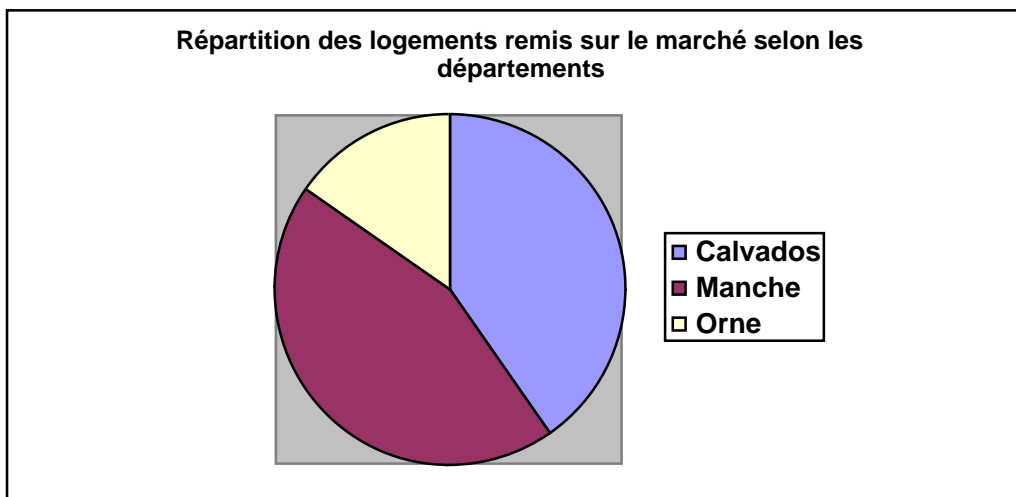
Pour les propriétaires bailleurs, l'OPAH est ainsi un outil de gestion patrimoniale par la réhabilitation d'un logement dont les revenus fonciers sont devenus nuls en raison de son degré d'inconfort et/ou de son état de dégradation. Les subventions distribuées à cet effet viennent en effet faciliter cette gestion patrimoniale.

Au niveau régional, les logements des propriétaires bailleurs remis sur le marché en secteur d'OPAH, de 1994 à 2004, représentent 34,7 % des logements améliorés sur la même période grâce à la procédure d'OPAH.

En ce qui concerne les propriétaires occupants, parler de remise sur le marché de leurs logements est un non-sens. Toutefois, on peut souligner que le nombre de logements réhabilités pour cette catégorie de propriétaires est moins élevé, car les conditions auxquelles était soumise l'attribution de l'ancienne PAH étaient drastiques. Aussi, les propriétaires occupants étaient peu nombreux à être à la fois éligibles à une PAH et à avoir les moyens financiers suffisants pour entreprendre une réhabilitation complète de leur logement.

La disparition de la PAH et son remplacement par le versement d'aides ANAH n'ont pas fait évoluer les conditions d'attribution des aides en faveur des propriétaires occupants, qui ne restent accessibles qu'à un petit nombre.

D'un département à l'autre, la part des logements remis sur le marché varie sensiblement.



**Graphique n° 5**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

Ainsi, on constate que l'Orne est le département où le nombre de logements remis sur le marché est le plus faible. Cependant, par rapport au nombre de logements améliorés, le pourcentage de logements remis sur le marché pour ce département est de 57,02, contre seulement 46,01 % pour le Calvados et 59,97 % pour la Manche.

Département	Nbre de logements améliorés	Nbre de logements vacants remis sur le marché	% de logements vacants remis sur le marché par rapport aux logements concernés par les OPAH
Calvados	2 319	1 067	31,5 %
Manche	1 971	1 182	37,5 %
Orne	712	406	36,3 %
Total régional	5 002	2 655	34,7 %

**Tableau n° 14 : Répartition des logements remis sur le marché par rapport à ceux améliorés de 1994 à 2004 en Basse-Normandie**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

Il est possible de comparer ces statistiques au parc total de logements bas-normands. Ce dernier comprend près de 731 000 unités<sup>29</sup>. Ainsi, sur la décennie, 7 657 logements ont été améliorés ou remis sur le marché, ce qui représente 1,05 % du parc total.

Pour information et pour comparaison, le parc locatif social comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2003, 108 827 logements ordinaires<sup>30</sup>, soit 14,9 % du parc total.

<sup>29</sup> Source : Les études.com, DRE Basse-Normandie, Novembre 2004.

<sup>30</sup> Source : Chiffres et analyses, DRE Basse-Normandie.

En outre, en 1999, l'INSEE estimait à 35 900 le nombre de logements bas-normands restés inoccupés, représentant 5,5 % du parc de logements. Il s'agit d'un niveau normal pour assurer la rotation du parc immobilier et sa fluidité. Le taux de vacance dans la région est toutefois plus élevé qu'en Haute-Normandie, en Pays de la Loire, en Nord-Pas-de-Calais et en Picardie, mais moins élevé que dans toutes les autres régions françaises et notablement moins qu'en Limousin et en Auvergne. Dans ces deux précédentes régions, les logements vacants représentent 9 % du parc de logements.

Globalement le nombre de logements n'ayant pas trouvé preneur a légèrement diminué depuis dix ans. C'est dans l'Orne qu'il a le plus baissé (-6,4 %). Mais c'est dans ce département, et plus généralement dans l'ensemble des zones bocagères du sud de la région, qu'il reste le plus élevé, signe d'une moindre demande de logements.

Ainsi, les OPAH bas-normandes ont permis de remettre sur le marché 7,4 % du parc des logements vacants. Ce pourcentage est assez faible notamment eu égard à la longue période d'OPAH prise en considération en l'espèce.

## 1.2 - Le conventionnement en OPAH

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 corrigée.

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 (voir tableau n°2).

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<sup>31</sup>.

L'intérêt de ces mesures très favorables est d'inciter les propriétaires bailleurs privés à conventionner les logements qu'ils réhabilitent, afin de contribuer à l'amélioration de l'offre de logements à loyer maîtrisé. Le parc locatif privé encourage ainsi la mixité sociale.

Cette alternative répond à plusieurs objectifs :

- ❑ résoudre le fait que les parcs locatifs public et privé ne satisfont pas l'ensemble de la demande locative sociale ;
- ❑ instaurer ou réintroduire la notion de mixité sociale pour lutter contre l'émergence de ghettos en matière d'habitat, lesquels sont souvent caractérisés par l'affectation de quartiers d'une ville à une catégorie de

---

<sup>31</sup> On parle d'APL lorsque le logement est conventionné. Si le logement n'est pas conventionné, le locataire peut tout de même prétendre à une Allocation Logement (AL) : soit l'Allocation Logement Familiale (ALF) destinée aux allocataires ayant des personnes à charge ; soit l'Allocation Logement Sociale (ALS) accordée à toute personne acquittant une dépense de logement, quels que soient son âge et sa situation professionnelle, si elle dispose de ressources ne dépassant pas un certain plafond, qui varie selon la localisation géographique du logement.

population quasiment déterminée par avance selon ses ressources financières ;

- lutter contre la spéculation foncière, notamment dans les grands centres urbains ;
- maintenir sur place les locataires, sans augmentation du loyer malgré une amélioration importante du confort du logement.

Entre le loyer libre et le loyer conventionné, l'écart est au moins de 30 %. Toutefois, quand l'écart est trop important, il est illusoire de vouloir faire du loyer conventionné car les propriétaires préféreront bénéficier d'un revenu tiré de loyers plus élevés plutôt que de recevoir une subvention qui ne compense qu'en partie le manque à gagner en termes de niveau de loyer.

En effet, dans certaines hypothèses, les propriétaires bailleurs, s'ils acceptent le conventionnement, ne se voient accorder que 10% d'aides supplémentaires alors même que le niveau de loyer conventionné, par rapport à un loyer intermédiaire, est deux à deux fois et demi plus faible. Aucune incitation ne ressort alors du système pour amener les propriétaires à conventionner leurs logements.

Les logements à loyers intermédiaires se situent entre les logements locatifs sociaux et le marché libre. C'est pour eux qu'a été créé le Prêt Locatif Intermédiaire en mars 1992. Mais en pratique, leur définition manque de clarté<sup>32</sup>.

Le contrôle du respect de l'engagement du propriétaire du logement à louer à un prix convenu par avance est à la charge, officiellement, des DDE. Néanmoins, pendant la durée des neuf années de conventionnement, c'est, la plupart du temps, la délégation de l'ANAH qui vérifie la réalité de l'engagement. Ainsi, elle demande au propriétaire la copie du bail et généralement la police d'assurance du locataire.

Cet aspect est un point faible du système actuel. En effet, six mois avant la fin de la période des neuf années de conventionnement, le propriétaire doit faire connaître son intention de dénoncer la convention. S'il ne manifeste pas cette volonté, il souscrit à nouveau, implicitement, pour trois années de conventionnement. En conséquence, beaucoup de logements font l'objet de « déconventionnements sauvages » car les propriétaires veulent passer outre leur oubli. La réforme prochaine du conventionnement devrait y mettre fin.

Une fois le contrat de conventionnement arrivé à son terme, la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs s'applique. Le différentiel entre le loyer libre et le loyer conventionné est souvent important. L'augmentation du loyer n'est cependant pas brutale pour le locataire<sup>33</sup>. Si l'écart est inférieur ou égal à 10 %, la hausse du loyer doit être étalée sur trois ans, par tiers. Si l'écart est supérieur à 10 %, la hausse doit être appliquée par sixième, donc sur deux fois trois ans.

---

<sup>32</sup> Il est possible de pratiquer des loyers intermédiaires dès lors qu'un écart de 40 % est constaté entre le loyer libre et le loyer conventionné. Le loyer intermédiaire se situe alors 20 % en dessous du loyer libre. Toutefois, seule une étude approfondie du niveau du marché permet de savoir si le loyer intermédiaire y est envisageable.

<sup>33</sup> Il peut néanmoins arriver, notamment du fait de la flambée du marché immobilier, qu'un locataire ne puisse pas faire face à l'augmentation du loyer, même progressive. L'opérateur ayant assuré le suivi-animation de l'OPAH tente alors parfois de lui proposer un nouveau logement.

Aucune statique n'existe sur le respect de cette règle par les propriétaires. On peut supposer que nombre d'entre eux ne l'appliquent pas à la lettre, d'autant plus que même si des sanctions sont théoriquement envisageables, elles ne sont jamais appliquées. Seule l'ANAH demande le reversement de la subvention si elle constate une infraction durant la période des neuf années<sup>34</sup>. De plus, cette augmentation en biseau n'est obligatoire que si le logement est occupé. Si le logement est vacant, le propriétaire peut passer, sans attendre, au niveau du loyer libre.

Par ailleurs, les dernières Assises Nationales du Logement ont démontré qu'en dépit des aides majorées de l'ANAH pour inciter les propriétaires à conventionner leurs logements à l'occasion des travaux, le nombre de logements conventionnés reste trop faible (7 700 logements en 2003).

Le flux de logements conventionnés produits par l'ANAH s'est ainsi réduit de plus de 50 % depuis 1996 et la tendance se poursuit, malgré le développement du parc à loyer intermédiaire depuis 2001, représentant près de 9 500 logements financés en 2003. Le remplacement du stock de logements conventionnés résultant des sorties de conventionnement (10 000 par an), par le flux nouveau de conventionnements, n'est donc plus possible aujourd'hui.

La réforme du dispositif actuel de conventionnement s'impose pour rendre le conventionnement plus attractif et contribuer ainsi à la réussite du programme de relance du logement social, à renouveler l'offre de logements conventionnés, tout en permettant de réhabiliter l'habitat sans exclure, et de favoriser le maintien dans les lieux. Nombre de bailleurs privés estiment peu attractif ce conventionnement quand on compare la durée de la convention aux avantages accordés. Cette remise à plat du conventionnement est en cours et devrait aboutir en fin de premier semestre 2005. Elle se fera par ordonnance. Dans ses grandes lignes, la réforme modifiera l'engagement du propriétaire. Ce dernier contractera avec l'ANAH uniquement. La procédure de conventionnement en sera par conséquent simplifiée. En effet, actuellement, elle est double puisqu'il faut passer par deux conventions, l'une avec l'ANAH et l'autre, avec l'État, au titre de l'APL. L'ANAH se chargera de publier la convention aux hypothèques, le coût étant à la charge du propriétaire. Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, il est également prévu de revoir à la hausse le montant des loyers conventionnés, qui est actuellement 6 à 7 % inférieur au loyer HLM.

Pendant la période considérée, les OPAH bas-normandes ont abouti à 998 logements à loyer maîtrisé<sup>35</sup>, soit 19,95 % des logements des bailleurs privés améliorés. Sur la période 1991-1995, ce pourcentage était de 15 %. L'intérêt des bailleurs privés pour le conventionnement est donc croissant - même si leur proportion reste faible - à l'opposé de l'évolution nationale.

Il est possible de déterminer la part de logements à loyer maîtrisé pour chaque département :

---

<sup>34</sup> L'octroi d'une aide de l'ANAH impose au propriétaire, d'une part, de rénover l'immeuble subventionné et, d'autre part, de le louer en respectant les conditions attenantes. Dès lors que celles-ci ne sont pas respectées, l'ANAH doit émettre, à l'encontre du propriétaire, un état exécutoire visant à obtenir le remboursement des acomptes déjà versés. CAA Nantes (2<sup>ème</sup> chambre), 5 mai 1999, Mme Bredel.

<sup>35</sup> Les logements à loyer maîtrisé comprennent les logements conventionnés et les logements à loyer intermédiaire.



DÉPARTEMENTS	LOGEMENTS			
	Améliorés	Conventionnés	Intermédiaires	% de loyers maîtrisés
Calvados	2 319	250	72	13,9
Manche	1 971	337	164	25,4
Orne	712	157	18	24,6
Total Basse-Normandie	5 002	744	254	20,0

**Tableau n° 15 : Répartition des logements améliorés, conventionnés et à loyer intermédiaire de 1994 à 2004**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

La part de logements à loyer maîtrisé diffère selon le département. Les valeurs de la Manche et de l'Orne sont assez similaires. Le pourcentage du Calvados est nettement en dessous de la moyenne régionale.

## 2°/ LE RESPECT DES DROITS DES OCCUPANTS

L'article 21 de la loi LOV n°91-662 du 13 juillet 1991 dispose que « *les opérations programmées d'amélioration de l'habitat sont mises en œuvre dans le respect [...] de la sauvegarde du droit des occupants [...]* ». Est ici exprimée la volonté de garder, dans les logements réhabilités, les personnes y logeant avant la réhabilitation. Cette disposition se justifie car les propriétaires pourraient être tentés d'augmenter leurs loyers, une fois le confort du logement amélioré. Ce sont donc les dispositions générales en matière de protection des droits des occupants qui s'appliquent, et plus précisément les articles L. 314-1 à L. 314-9 du Code de l'urbanisme.

Il est à déplorer qu'aucune étude statistique n'ait été menée sur ce sujet en Basse-Normandie. Les bilans finaux des opérations établis par les opérateurs n'évoquent que rarement cet aspect important des OPAH.

Néanmoins, de l'avis même de personnes fortement impliquées dans ces procédures, la question de la protection des droits des occupants ne se pose pas avec prégnance dans la région.

Dix ans d'OPAH en Basse-Normandie correspondent à près de 5 000 logements améliorés (soit 33 % de l'ensemble des logements améliorés sur la période), à 2 600 logements remis sur le marché (soit 31% des logements remis sur le marché durant la période), autant de travail pour le secteur du bâtiment et autant de populations logées, mieux logées ou gagnées en Basse-Normandie.

## TROISIÈME PARTIE

### L'APPORT QUALITATIF DES OPÉRATIONS PROGRAMMÉES D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT EN BASSE-NORMANDIE

Au-delà des aspects quantitatifs, financiers et économiques, les OPAH offrent également des perspectives qualitatives. Elles ont un effet perceptible sur l'aménagement du territoire sur lequel elles se déroulent.

Par ailleurs, pour évaluer avec plus de justesse ces opérations, il a été nécessaire de recueillir l'avis des principaux participants à la procédure.

Enfin, pour tenter de juger l'intérêt que la Basse-Normandie porte à ces procédures, il a été procédé à des comparaisons entre différentes régions ciblées.

#### I - LES EFFETS D'ENTRAÎNEMENT DES OPAH SUR L'ÉCONOMIE LOCALE

Les incidences des OPAH, autres que l'amélioration à proprement parler des conditions de logement, sont ressenties positivement, d'une part, par les entreprises œuvrant dans le bâtiment (généralement artisanales) et d'autre part, par les collectivités territoriales initiatrices de la procédure.

##### A - L'IMPACT ÉCONOMIQUE SUR LE SECTEUR DE L'ARTISANAT

Le marché lié à l'amélioration de l'habitat représente un volume conséquent : son chiffre d'affaires était estimé au niveau national, en 2002, à 47 milliards d'€, soit plus que les ventes d'automobiles. Les structures de moins de 10 salariés réalisent, à elles seules, 70 % des chantiers. Il s'agit donc d'un marché dominé par l'artisanat.

Le bâtiment est, parmi les quatre grands secteurs d'activité artisanale, celui qui emploie en Basse-Normandie le plus d'actifs<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> L'artisanat relève à la fois de plusieurs grands secteurs d'activités et regroupe 250 métiers. En Basse-Normandie, il représente, avec ses 88 223 actifs, 26,4 % des effectifs de l'industrie, 50 % de ceux du bâtiment-génie civil, 6,6 % des actifs employés dans le commerce et les services, ou encore 15,7 % de la population active bas-normande.

La réalisation des travaux subventionnables générés dans le cadre d'une OPAH, comprenant la fourniture et la mise en œuvre des matériaux, doit être confiée à des professionnels du bâtiment inscrits soit au répertoire des métiers, soit au registre du commerce et des sociétés. Quand on sait, qu'en moyenne, 70 % de ces travaux sont confiés à des artisans locaux, l'impact économique des OPAH n'est plus à démontrer. Toutefois, aucune des trois Confédérations de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB) bas-normandes, ni la Fédération du Bâtiment de Basse-Normandie, ni la Fédération régionale des Entreprises Artisanales du Bâtiment n'ont fait d'études sur l'effet d'entraînement des OPAH sur l'artisanat local.

## **B - L'EFFET BONIFICATEUR POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat agissent dans plusieurs directions dans les communes où elles se déroulent.

Dans un premier temps, l'OPAH qu'elles suscitent endigue le départ des populations mal logées. Quand le nombre de logements vacants remis sur le marché est non négligeable, elle favorise alors l'accueil de nouveaux résidents et ainsi évite aux communes, surtout rurales, de voir disparaître et leur population et leurs commerces. Ces arrivées, salutaires aussi pour les écoles et les structures de loisirs et de sport, reçoivent une traduction directe dans le budget de la collectivité par l'augmentation des revenus liés aux impôts locaux (taxe d'habitation et taxe foncière).

En outre, cette procédure freine l'étalement urbain et rend à nouveau attractifs les centres bourgs, en y améliorant le patrimoine local tout en le sauvegardant.

## **II - LES OPINIONS DES PRINCIPAUX INTERVENANTS BAS-NORMANDS**

Il y a, dans la procédure d'OPAH, trois grandes catégories d'intervenants : les collectivités territoriales sans qui rien ne voit le jour, l'ANAH et les DRE/DDE, et les opérateurs.

### **A - L'AVIS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR CES POLITIQUES**

L'opinion manifestée par les élus locaux en direction de cette politique est globalement positive. Le nombre d'OPAH réalisées en Basse-Normandie en témoigne.

La législation les place à l'origine du lancement de la procédure. Sans initiative locale, aucune OPAH ne voit le jour. Or, cette procédure d'amélioration des logements perdure. C'est donc bien la preuve d'une perception positive par les élus locaux de cette procédure et d'une volonté de poursuivre sa mise en œuvre.

D'une part, suite à une OPAH, les élus locaux, et les maires en particulier, ont la faculté de mettre en avant une offre améliorée de logements à caractère social. Cet aspect est important car le parc de logements HLM est souvent insuffisant pour répondre à toutes les demandes. En outre, la législation oblige les communes à disposer d'un parc social égal au moins à 20 % des résidences principales<sup>37</sup>. Si elles ne satisfont pas à ces dispositions, un prélèvement est effectué sur les ressources fiscales des communes qui est égal à 150 € multipliés par la différence entre 20% des résidences principales et le nombre des logements sociaux existants dans la commune l'année précédente. Il est vrai qu'en Basse-Normandie, peu nombreuses sont les communes entrant dans la catégorie ainsi visée. Seules les agglomérations de Caen, Cherbourg et Alençon sont concernées par ces dispositions. En l'occurrence, l'OPAH peut être un outil pour ces communes de satisfaire les exigences législatives.

D'autre part, lorsque l'OPAH se double d'une procédure d'accompagnement de la collectivité l'engageant dans un réaménagement du bourg ou des abords des immeubles visés à l'OPAH, la collectivité y trouve un nouvel argument pour célébrer les avantages à résider sur son territoire. Le cadre de vie, le « bien-vivre » dans la ville en sortent bonifiés. Actuellement, ces critères sont de plus en plus pris en compte par les locataires.

Toutefois, les exécutifs locaux, tant les maires que les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, ne manquent pas de mettre en exergue quelques pierres d'achoppement. Aussi les souhaits émis en faveur d'une évolution de la procédure abordent différentes questions, classées ci-dessous, par ordre décroissant, en fonction de leur répétition dans les réponses apportées à l'enquête<sup>38</sup>.

- Tendre à une simplification des démarches en y intégrant davantage de souplesse, notamment par rapport au zonage d'attribution des aides ou aux volets obligatoires de l'OPAH, qui ne correspondent pas systématiquement aux besoins des collectivités. La finalité est de faire en sorte que le dispositif s'adapte à l'opération, et non l'inverse, comme cela prévaut actuellement. L'opération doit en effet reprendre les cadres pré-établis au plan national, qui ne coïncident pas toujours avec les réalités locales, pour ouvrir droit aux subventions ;
- Accélérer la phase procédurale (constitution et traitement 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 propriétaires (par exemple sur la nature des travaux éligibles aux aides de l'ANAH) et des maîtres

---

<sup>37</sup> Cf. art. 55 loi SRU n°2000-1208 du 13 décembre 2000 : « Les dispositions [...] s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représentent, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 20% des résidences principales ».

<sup>38</sup> Le taux de réponses à l'enquête menée auprès des collectivités et EPCI, maîtres d'ouvrage de l'opération ou sur le territoire desquels une OPAH s'est déroulée, est de 32,3 %.

d'ouvrage (une information immédiate sur les démarches à suivre pour mettre en place l'OPAH et une information en continu sur l'éventualité d'en programmer une autre ultérieurement) ;

- Augmenter les plafonds de revenus des propriétaires occupants, jugés beaucoup trop bas pour pouvoir atteindre des objectifs quantitatifs accrus de logements améliorés ;
- Faire passer la durée de l'OPAH de trois ans à cinq ans, la durée actuelle étant jugée trop courte eu égard aux différentes lenteurs inhérentes à la procédure (mise en concurrence des opérateurs, aval du dossier de demande d'aides, devis pour les travaux, réalisation de ceux-ci...) ;
- Accentuer les contrôles a posteriori des travaux effectués.

Sont ici énumérées les six principales améliorations souhaitées par les exécutifs locaux.

Ont aussi été évoquées diverses nécessités comme l'amélioration de la publicité annexe faite au public sur ce type de procédure ; la prise en compte du développement durable ou encore l'augmentation du temps de visite de l'opérateur chez les personnes intéressées par la procédure.

In fine, quelques points posent problème avec plus ou moins d'acuité. Il en est ainsi de la difficulté ressentie par certains maîtres d'ouvrage pour évaluer avec justesse l'enveloppe budgétaire à réserver à la procédure. Dans la majorité des cas, l'OPAH est qualifiée de projet relativement lourd pour le budget de la collectivité, même si elle reste bien subventionnée. Sans ces aides, la plupart des OPAH n'auraient pas vu le jour. Les relations conflictuelles entre les différents opérateurs ont aussi été vécues comme une source de difficultés supplémentaires pour la mise en œuvre de l'opération. L'intégration de nouvelles familles, en grande difficulté sociale, peut par ailleurs se révéler délicate. En effet, en raison d'a priori sur leur comportement ou incivisme, avérés ou non, elles sont parfois rejetées et mises à l'écart.

Les remarques émanant des services des conseils généraux vont dans le même sens, à savoir qu'elles soulignent la communication sommaire qui est faite sur l'importance des OPAH et le manque de synthèses, départementales et tous organismes confondus, en vue d'obtenir une lisibilité satisfaisante des répercussions de cette procédure au niveau régional. La force reconnue aux OPAH est de permettre une approche fine du tissu local dans le domaine du logement, avec un réseau professionnel. Les faiblesses mentionnées sont d'une part la complexité des procédures et, d'autre part, la lenteur du dispositif qui peut conduire, en cas de prolongation de programme, à désigner un organisme qui, dans le cadre de la procédure de marché, n'a pas suivi l'opération les trois premières années.

Ainsi, quand bien même la procédure n'est pas exempte de défauts, force est de constater qu'elle reçoit un écho globalement positif. Rares sont les maîtres

d'ouvrage interrogés qui se prononcent contre le renouvellement d'une telle opération.

## **B - L'AVIS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT : ANAH, DRE, DDE**

Les OPAH ont un certain problème d'image à résoudre. De plus, elles sont présumées faire concurrence au secteur HLM.

### **1°/ MODIFIER L'IMAGE DE CES PROCÉDURES**

Par la circulaire n°2002-68 du 8 novembre 2002, l'ANAH a déjà subi une réforme conséquente puisque les propriétaires occupants entrent dans son champ d'action. Néanmoins, les délégués locaux de l'ANAH dans les DDE, la DRE qui anime le réseau des DDE et les responsables de l'ANAH espèrent que cette réforme aboutisse sur une seconde, parallèle à la première. En effet, ils souhaitent que la procédure d'OPAH passe d'un mode passif (logique de guichet) à un mode plus actif incluant promotion, sensibilisation et évaluation.

Il n'est qu'à s'adresser à différents organismes pour se rendre compte qu'effectivement la politique de guichet prédomine parfois. Ils participent à l'OPAH, financièrement le plus souvent, mais ne sont pas en mesure de communiquer de renseignements précis sur la façon dont a été utilisée leur subvention. De manière générale, il est assez difficile d'obtenir des informations sur le déroulement des OPAH.

Sur cet aspect, l'ANAH a d'ailleurs fait l'objet de critiques significatives de la part de la Cour des Comptes dans son rapport public annuel de 2000. Selon les termes du rapport, le niveau insuffisant de connaissance du parc privé et des besoins exprimés ne permet pas toujours de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre efficace d'une politique, à moyen terme, d'aide aux propriétaires privés. Il poursuit en soulignant que les modalités d'attribution de ces aides restent peu lisibles et ne sont pas exemptes d'anomalies. Les observations de la Cour des Comptes sur les aides au logement privé sont résumées ci-après en six points :

- ❑ *"les études sont notoirement insuffisantes : la connaissance du parc privé est diffuse, partielle, empirique et de qualité insuffisante. Cette situation contraste avec la connaissance qu'a le ministère de l'état du parc locatif social ;*
- ❑ *l'appréciation des attentes en matière d'amélioration des logements est incomplète ;*
- ❑ *la politique est dépourvue d'objectifs clairs ;*
- ❑ *le système est complexe et le demandeur a parfois des difficultés à s'orienter dans le maquis des aides à l'amélioration des logements ;*

- *les subventions de l'ANAH ne semblent n'avoir qu'un effet limité sur le marché du logement ;*
- *la question du maintien des aides de l'ANAH est posée depuis la baisse du taux de TVA à 5,5 %, sauf à les réserver à des opérations très sociales comme les PST ou à des opérations d'amélioration cohérentes, globales et simultanées dans des périmètres précis, comme les OPAH."*

Les observations de la Cour des Comptes apparaissent relativement sévères.

L'exemple de la non-crétion du comité de suivi de la convention ANAH-Région de Basse-Normandie illustre aussi cet état de fait. Alors que la convention stipulait la mise en place d'un tel comité, seules des visites de délégations de l'ANAH au plan départemental, des invitations à des commissions d'amélioration de l'habitat ou encore des réunions entre les différents services ont eu lieu.

Le fait de mener, en la matière, une politique plus volontariste aurait peut-être comme résultat une visualisation plus aisée de l'ensemble des répercussions des OPAH. En effet, il n'est pas rare d'être en présence de documents, émanant d'autorités nationales, censés évoquer le même sujet et de s'apercevoir qu'aucun de ceux-ci n'avance les mêmes chiffres. Pour obtenir une vision unitaire de ces procédures, il semble indispensable de reformater toute politique de guichet. Redorer le blason de ces politiques qui, en persistant, prouvent qu'elles sont efficaces, obliger les organismes versant des subventions à établir des bilans réguliers manifesterait davantage l'intérêt que ces organismes portent à ces politiques.

## 2°/ LA CONCURRENCE SUPPOSÉE ENTRE LES OPAH ET LE SECTEUR HLM

La seconde remarque émanant tant de l'ANAH, que de la DRE et des DDE porte sur un vieux serpent de mer selon lequel les OPAH concurrenceraient le secteur HLM. En effet, le logement social souffrirait d'une mauvaise image dans la région, la réhabilitation du patrimoine privé apparaissant alors comme la meilleure solution. C'est alors qu'est apparue l'hypothèse d'une "concurrence" entre le logement privé et le logement dit social. Si une offre plus intéressante est créée à proximité d'un logement social en mauvais état ou dans des quartiers délaissés, les gens vont naturellement quitter ces logements pour aller dans du locatif privé, même si le loyer y est un peu plus élevé. Toutefois, il n'y a pas d'étude précise attestant que des locataires HLM quittent leur logement pour se diriger vers du locatif privé. Certains acteurs proposent, pour contrer cette idée de concurrence, de faire acquérir par un organisme public des logements existants en milieu rural et leur appliquer un loyer faible.

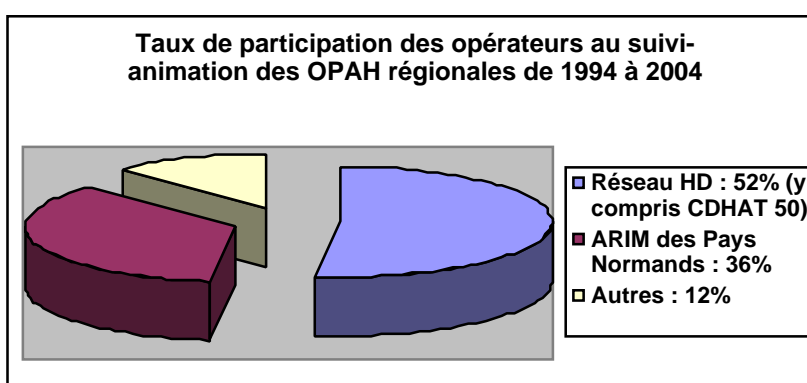
### C - L'AVIS DES OPÉRATEURS

Après en avoir fait une présentation succincte, l'étude s'attachera à en exposer les points de vue.

## 1°/ PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX OPÉRATEURS BAS-NORMANDS

La concurrence dans la région s'exerce principalement entre l'ARIM (Association de Restauration Immobilière) des Pays Normands et le réseau d'Habitat et Développement, tous deux associations de type loi 1901. À côté de ces deux acteurs incontournables gravitent soit des bureaux d'études, soit encore les services de la collectivité intéressée dans l'OPAH. Toutefois, leur participation reste minime.

L'organisme choisi par la collectivité pour réaliser l'étude pré-opérationnelle à l'OPAH n'est pas obligatoirement celui que la collectivité désignera pour le suivi-animation. En l'espèce, seuls les opérateurs des suivis-animations sont renseignés. À partir de ces données, le taux de participation de chacun peut être fixé.



Graphique n° 6

Source : CESR de Basse-Normandie d'après les fiches OPÉRA de l'ANAH

Parmi la catégorie « Autres » figurent quatre opérations non renseignées, deux cabinets d'études et les services de la ville de Caen pour une opération.

L'une des différences entre le mouvement PACT-ARIM et le réseau Habitat et Développement est que le premier est régional, alors que le second est départemental, mis à part le cas particulier du Centre de Développement pour l'Habitat et l'Aménagement des Territoires de la Manche (CDHAT 50).

L'ARIM des Pays Normands est née de la fusion du PACT et de l'ARIM. Créés en 1942, les PACT signifiaient alors « Propagande et Action Contre les Taudis ». Comme l'indique leur dénomination, ces associations apportaient une aide aux personnes vivant dans un habitat déshérité. En 1967 apparaissent les ARIM, qui agissent pour le compte de collectivités locales et conduisent des opérations de réhabilitation. Elles sont créées par le PACT, avec vocation régionale. 1975 marque ensuite un tournant puisque PACT devient « Protection, Amélioration, Conservation, Transformation de l'habitat ». En 1993, la fusion de ces deux entités donne naissance à l'ARIM des Pays Normands, à laquelle la Haute-Normandie adhère. Son siège social est à Caen et elle possède des antennes à Cherbourg, Avranches, Alençon et Évreux.



Il est à noter qu'au début des OPAH, l'ARIM travaillait, dans la Manche, en association avec le CDHAT.

C'est en 1950 que sont créés les premiers CDHR (Comité Départementaux d'Habitat Rural). Ils appartiennent alors au CNHR (Comité National de l'Habitat Rural). En 1960, les structures « Habitat rural » départementales se développent fortement. Au cours de années 80, les CDHR travaillent de plus en plus pour le compte des communes, et plus tard, de leurs groupements. C'est enfin en 1996 que le réseau Habitat rural devient « Habitat et Développement ».

En Basse-Normandie, le réseau Habitat et Développement comptait trois structures, une par département. Actuellement le CDHAT de la Manche ne fait plus partie du réseau. Cette situation est imputable au fait que cette structure est intervenue en dehors des limites géographiques de son département. Agissant ainsi, le CDHAT de la Manche a assuré la phase pré-opérationnelle ou le suivi-animation de quelques OPAH en dehors de son département. Il n'a alors pas recueilli l'adhésion des autres structures dans sa démarche car, de par leurs statuts, tout réseau Habitat et Développement doit se limiter au territoire départemental auquel il est rattaché.

En outre, la structure H&D du Calvados, comme seulement quelques rares autres structures H&D, entretient un lien original avec la Chambre d'Agriculture. En effet, aux conseillers généraux et autres personnalités représentantes d'organismes, composant habituellement chaque conseil d'administration, s'ajoutent quelques membres de la Chambre d'Agriculture, et ceci, pour des raisons historiques. En effet, la création de H&D dans le Calvados s'est faite sous l'impulsion de membres de la Chambre, qui souhaitent prendre en compte l'habitat en milieu rural. Contre le versement d'un loyer, H&D 14 s'est alors installé dans les locaux de la Chambre. De plus, un salarié de la Chambre est mis à disposition sur un mi-temps, contre rémunération, pour assurer la direction d'H&D ; le reste du personnel étant H&D.

## 2°/ LEURS OPINIONS SUR L'EXISTANT

Les opérateurs s'accordent à dire que les OPAH sont une politique intéressante tant sur le plan social que sur le plan économique, soulignant en l'espèce l'effet levier important dont profitent notamment les artisans.

Ils insistent particulièrement sur le fait que les OPAH luttent contre la désertification, surtout en milieu rural. Elles permettent, comme on l'a vu, l'installation de nouveaux ménages et le maintien de la population sur le parc de logements existant.

La concentration des moyens financiers et humains sur un espace géographique donné est un deuxième aspect positif relevé par les opérateurs. Ils mettent en avant également le recadrage bienvenu de la circulaire de 2002 pour tenter d'associer davantage une OPAH à un projet de territoire. En effet, il est préférable qu'une OPAH s'inscrive dans le cadre d'un projet de développement plutôt qu'elle soit mise en œuvre isolément. D'ailleurs sur cet aspect, ils regrettent la disparition, en 2001, de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) spéciale OPAH qui incitait les communes à effectuer des travaux d'aménagement du bourg.

Les opérateurs font remarquer que le financement reste la clé du système car les moyens financiers sont indispensables, tant pour inciter les collectivités territoriales ou EPCI compétents à engager une opération que pour persuader les propriétaires à proposer un loyer conventionné.

En conclusion de ces aspects positifs mis en lumière par les opérateurs, ils n'aspirent qu'à voir ces politiques perdurer.

Néanmoins, ils ne manquent pas de soulever quelques points noirs. Ils déplorent l'impact sporadique sur les loyers lorsque les logements à loyer maîtrisé ne parviennent pas à mobiliser les propriétaires. Aussi ils souhaitent que soit maintenu un niveau d'aides suffisant et permettant d'inciter les propriétaires à proposer des loyers raisonnables. Ils notent en outre le délicat problème de l'évaluation de ces politiques. Ils avancent aussi l'idée selon laquelle la mise en concurrence voulue plus accentuée par le Gouvernement dans ce domaine n'est pas propice à l'amélioration des procédures et qu'elle a tendance à tirer trop les prix de leurs services vers le bas au détriment de la qualité de l'animation.

Dans ce cadre, un suivi-animation de qualité doit en effet être garanti afin d'aller au-delà de la seule tenue de performances. Certains espèrent aussi, qu'à l'avenir, le volet "énergie" des OPAH soit davantage pris en considération. L'augmentation des loyers conventionnés, celle du prix des énergies et celle des impayés des factures correspondantes font qu'il apparaît important d'agir sur la création de "logements économes". Enfin, d'autres craignent que le milieu rural ne soit oublié par la politique actuelle de la ville et demandent une association plus étroite avec les HLM.

Les opinions et les avis exprimés par les acteurs de cette politique sont donc globalement favorables et témoignent d'une aspiration forte à voir cette politique se poursuivre.

### III - COMPARAISONS INTERRÉGIONALES...

Comme en témoigne la répartition du nombre d'OPAH entre les trois départements bas-normands, le Calvados et la Manche permettaient à la région d'afficher des résultats somme toute respectables. La participation accentuée du Conseil Régional à compter de 2000 a permis de maintenir le nombre d'opérations et d'augmenter le nombre de logements à loyer maîtrisé.

Il s'agit à présent de situer la Basse-Normandie au plan national. Dans ce dessein, deux types de comparaisons sont à envisager : d'une part entre la Basse-Normandie et ses régions limitrophes, d'autre part entre les huit régions liées par une convention à l'ANAH.

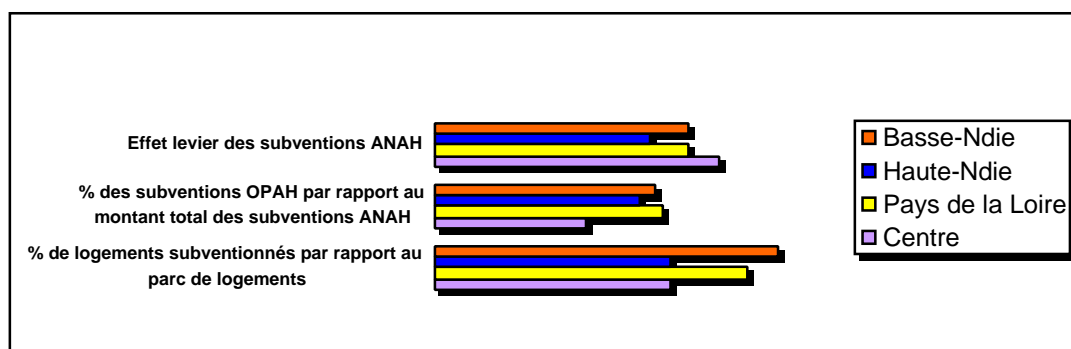
Il convient de préciser que la plupart des données suivantes sont globales, dans le sens où elles regroupent les secteurs diffus, d'OPAH et de PST. Néanmoins, pour les différentes régions étudiées, les mêmes renseignements sont pris en compte de sorte que les comparaisons conservent une valeur certaine.

## A - ...AVEC LES RÉGIONS LIMITOPHES DE LA BASSE-NORMANDIE N'AYANT PAS SIGNÉ DE CONVENTION AVEC L'ANAH

Sans qu'il soit possible de procéder à des comparaisons objectives avec les autres régions du Grand Ouest, il apparaît que sur les dix dernières années, le nombre d'OPAH réalisées en Basse-Normandie, rapporté au nombre de départements et à la population concernée (61 opérations pour trois départements et 1,5 million d'habitants), est tout à fait comparable, voire supérieur, aux résultats affichés par la région Bretagne (99 opérations pour quatre départements et 3 millions d'habitants), la région Centre (52 opérations pour six départements et 2,5 millions d'habitants), les Pays de la Loire (94 opérations pour cinq départements et 3,3 millions d'habitants), et enfin la Haute-Normandie (48 opérations pour deux départements et 1,8 million d'habitants).

En outre, en 2002, 11,5 millions d'euros de subventions ont été versés par l'ANAH en Basse-Normandie, ce qui a permis de subventionner 4 648 logements, secteur diffus, OPAH et PST confondus. Le secteur des OPAH représente, pour sa part, 40,8 % des subventions ANAH.

0,64 % du parc de logement bas-normand a ainsi été amélioré<sup>39</sup>. L'effet levier des subventions ANAH, dans la région pour l'année étudiée, est de 4,7 puisque 54,6 millions d'euros de travaux ont effectivement été générés à cette occasion.



Graphique n° 7 : Comparaison entre la Basse-Normandie et le Grand Ouest pour 2002<sup>40</sup>

Source : CESR de Basse-Normandie d'après données ANAH

Bien que la Basse-Normandie soit liée à l'ANAH par la convention déjà évoquée, la proportion des aides en faveur des OPAH par rapport à la totalité des subventions versées par l'Agence n'est pas la plus élevée parmi celle des régions ci-dessus étudiées. De même, l'effet levier des subventions ANAH est moindre qu'en région Centre, mais est supérieur à celui observé en Haute-Normandie et se situe au même niveau que celui des Pays de la Loire.

<sup>39</sup> Calcul basé sur les indices INSEE de 1999.

<sup>40</sup> Il est apparu plus opportun d'étudier les résultats de la Bretagne, liée par une convention à l'ANAH, au paragraphe suivant.

Cependant, la Basse-Normandie se prévaut du plus grand pourcentage de logements subventionnés. Peut-être est-ce dû à des objectifs de réalisation plus élevés dans cette région.

## B - ...ENTRE LES HUIT RÉGIONS AYANT SIGNÉ UNE CONVENTION AVEC L'ANAH

Rappelons que les huit régions concernées sont :

- ❑ Aquitaine ;
- ❑ Auvergne ;
- ❑ Basse-Normandie ;
- ❑ Bretagne ;
- ❑ Corse ;
- ❑ Nord-Pas-de-Calais ;
- ❑ Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;
- ❑ Rhône-Alpes.

La Bretagne étant une région limitrophe de la Basse-Normandie, la comparaison entre ces deux territoires a le plus d'intérêt et sera privilégiée. Toutefois, une comparaison globale de tous ces territoires s'impose avant tout.

Région	% logements subventionnés	% subventions OPAH	Effet levier
Basse-Normandie	0,64	40,8	4,7
Bretagne	0,59	53,3	4,8
Aquitaine	0,50	38,2	4,9
Auvergne	0,61	39,3	4,3
Corse	0,32	23,8	10,2
Nord-Pas-de-Calais	0,82	42,2	4
PACA	0,37	49,3	6,8
Rhône-Alpes	0,73	40,5	6,4

**Tableau n° 16 : Comparaison des principaux indicateurs dans les huit régions liées à l'ANAH pour 2002**

Source : CESR de Basse-Normandie d'après données ANAH

La région où les subventions de l'ANAH semblent être les plus efficaces est le Nord-Pas-de-Calais puisque les subventions de l'ANAH, et des autres collectivités, permettent de subventionner la plus grande proportion de logements. Aussi le nombre de logements réhabilités est élevé dans cette région qui pâtit du taux d'inconfort le plus important, et où l'ANAH mène des politiques spécifiques en raison de la caractéristique minière de nombreux bassins.

C'est en Corse que les subventions de l'ANAH engendrent le plus grand montant de travaux, mais bénéficiant, paradoxalement, au plus faible pourcentage de logements subventionnés en proportion du parc total de résidences principales.

Régions voisines, la Basse-Normandie et la Bretagne connaissent, à peu de choses près, les mêmes répercussions des OPAH. Les bons résultats de la Bretagne sont imputables à un partenariat efficace avec les collectivités locales et le Conseil Régional. En 2002, les subventions complémentaires apportées par le Conseil Régional de Bretagne ont notamment permis la réalisation de 280 logements subventionnés dans les communes petites ou moyennes, là où le parc social public est souvent insuffisant. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur en 1999 de la convention liant le Conseil Régional et l'ANAH, 1 150 logements ont été conventionnés en Bretagne. En comparaison, les logements conventionnés ne sont que de 162 en Basse-Normandie, et ce en trois années d'application de la convention.

La Bretagne apparaît donc comme une terre de prédilection des OPAH puisque 252 opérations y ont été menées depuis 1977, contre 126 pour la Basse-Normandie. Pour autant, les OPAH de ces dix dernières années en Basse-Normandie représentent 49 % de la totalité des opérations menées, alors qu'elles ne représentent "que" 39 % en Bretagne. Les collectivités bas-normandes affichent donc une propension accrue pour la mise en place de telles procédures.

Ainsi, en matière d'OPAH, la Basse-Normandie ne se démarque pas particulièrement. Toutefois, elle reste dans la bonne moyenne et affiche des résultats tout à fait encourageants. De plus, le taux de conventionnement des logements y est honorable par rapport au reste du territoire national. Cette réalité est d'autant plus prometteuse qu'il est difficile de concevoir dorénavant une OPAH dénuée de tout objectif en termes de logements à loyer maîtrisé.

## CONCLUSION

Proposer une évaluation des opérations programmées d'amélioration de l'habitat dans la région, de 1994 à 2004, semblait difficile compte tenu de la relative difficulté à obtenir les informations d'une part, et d'autre part, eu égard aux dissemblances des sources de renseignements.

Toutefois, le travail effectué par le CESR a cherché à mettre en évidence un certain nombre d'atouts, mais aussi les faiblesses de cette politique.

### Les atouts

Le principal atout dont bénéficie la procédure d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat en Basse-Normandie est l'existence de la convention ANAH/Région. Elle permet aux propriétaires bailleurs de bénéficier d'aides financières améliorées contre l'engagement de pratiquer un loyer conventionné. Cette convention a donc surtout été le rouage central concernant le maintien du nombre de logements à loyer conventionné. La majorité des acteurs espérait la reconduction. Cette dernière est aujourd'hui acquise, le Conseil Régional s'étant engagé en ce sens. Toutefois, le versement des aides régionales en faveur des études pré-opérationnelles et suivis-animations est définitivement arrêté.

Les OPAH jouissent par ailleurs d'un apport social non négligeable :

- en direction des propriétaires bailleurs : elles permettent de développer une offre locative privée de meilleure qualité, parfois accompagnée de loyers conventionnés. De fait, elles étendent leurs actions vers les locataires disposant de moyennes ou faibles ressources ;
- en direction des propriétaires occupants : le maintien à domicile de personnes à faibles revenus, dans de meilleures conditions de logement, et souvent âgées, est ainsi favorisé.

L'aspect patrimonial n'est pas oublié puisque les OPAH participent à la préservation du patrimoine local architectural.

Enfin, l'impact économique des OPAH est important. Elles sont source de nouveaux marchés pour les artisans. De plus, l'arrivée de nouvelles populations sur le territoire d'une commune se traduit par la relance de diverses activités (petits commerces, école...) et par une augmentation des ressources fiscales.

Ainsi, les OPAH ont permis la remise sur le marché de plus de 2 600 logements. Près de 5 000 ont été améliorés, dont 1 000 environ sont passés en loyer maîtrisé.

Dès 1998, l'ensemble du territoire bas-normand avait été couvert par une OPAH, voire deux. La loi ne permettant pas une nouvelle OPAH sur un même périmètre avant cinq ou dix ans, tous les territoires ont accès à ces procédures à un moment donné dès lors que les volontés et démarches locales vont dans ce sens.

### Les faiblesses

La première faiblesse d'une telle politique est due au fait que réhabiliter ou rénover est, encore aujourd'hui, moins valorisé que créer des logements. Au dire de Philippe Pelletier, Président de l'ANAH, un homme politique préfère mettre en valeur les chiffres de la construction et un architecte ses créations. Le grand public apprécie le neuf. Pourtant, dans le sillage du renouvellement urbain, la modernité est à la réhabilitation de qualité. Il n'en reste pas moins que certains élus sont sensibles aux enjeux du patrimoine.

De plus, un problème de vocabulaire a pu apparaître par moments. En effet, le secteur du logement attribue à chaque terme une signification bien particulière. Aussi, il est arrivé que, derrière un même mot, la définition ne soit pas systématiquement identique d'un organisme à l'autre. De même, la méthode de travail n'est pas semblable dans tous les établissements concernés. Bien loin de prôner un quelconque formatage, la politique des OPAH gagnerait peut-être à une certaine unification des procédures.

En outre, d'un meilleur suivi de ces procédures découlerait une évaluation plus aisée de l'impact des OPAH.

Enfin, les multiples restructurations et/ou restrictions budgétaires ne devront pas avoir comme conséquences de voir le nombre et les objectifs des OPAH diminuer sous peine de perdre toute efficacité :

- compensations, plus ou moins intégrales, versées par l'État à l'ANAH suite à des transferts de charges successifs sur le budget de l'Agence (prise en charge des propriétaires occupants, financement des études pré-opérationnelles et des suivis-animations) ;
- diminution du budget de l'ANAH (perte d'au moins 20 % depuis 2000) ;
- disparition des aides du Conseil Régional en faveur des études pré-opérationnelles et du suivi-animation ;
- re-négociation de la convention ANAH/Région dont le contenu reste incertain ;
- bonification du taux des aides de l'ANAH limitée à 5 %, et ce, même dans le cadre d'une convention.

S'ajoutent à cela un contexte législatif et réglementaire nouveau.

En effet, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales instaure une délégation possible d'une partie de la politique du logement. À cette fin, elle dispose en son article 61 que "*l'attribution des aides publiques en faveur de la construction [...] des logements locatifs sociaux, de celles*

*en faveur de la rénovation de l'habitat privé [...] peut être déléguée aux collectivités territoriales et à leurs groupements [...]*".

De plus, 2005 signe la mise en place du Plan de Cohésion Sociale (PCS). Outre le fait que ce plan prévoit une production de 500 000 logements sociaux sur cinq ans, il ambitionne la reconquête de 100 000 logements vacants et le conventionnement de 200 000 logements privés à loyers maîtrisés sur cette même durée. Ces objectifs de production de logements privés à loyers maîtrisés reposent essentiellement sur l'ANAH, qui devient le fer de lance de cette politique destinée à résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé. En Basse-Normandie, les objectifs du PCS se décomposent ainsi :

- 1 810 logements sociaux ;
- dans le parc privé<sup>41</sup> : - 220 logements à loyer intermédiaire ;
  - 220 logements à loyer conventionné ;
  - 430 logements vacants remis sur le marché ;
  - 220 logements "lutte contre l'habitat indigne".

Aussi, le PCS ne se fera pas sans les OPAH. De même, les OPAH ne se feront pas sans respecter les conditions du PCS, sans quoi elles seraient refusées par l'ANAH.

Il est donc à souhaiter que, d'une part, même avec un budget pour 2005 de 487 millions d'euros (soit une augmentation de 16,5 % par rapport à 2004), l'ANAH puisse faire face à tous ces ambitieux objectifs ainsi qu'aux nouveaux transferts de charges décidés par le Gouvernement, et que d'autre part, les collectivités territoriales maîtres d'ouvrage puissent supporter les contraintes budgétaires nouvelles.

La remise aux normes des logements, en termes de confort, a permis de réduire le taux de logements indécents. Reste que la mise aux normes en matière de sécurité s'impose dorénavant dans nombre de logements. Sont particulièrement visées les installations d'électricité. L'adaptation des logements au vieillissement et au handicap, avec notamment la pose de rampe d'escalier ou le remplacement d'une baignoire par une douche, est un second domaine dans lequel la politique d'amélioration de l'habitat aura fort à faire dans le futur.

L'adaptation des logements à une population vieillissante est peut-être le défi des OPAH pour les années à venir. Avec un taux des personnes de 60 ans et plus fixé à 22,83 % de la population bas-normande, et en augmentation continue, la région sera pleinement concernée par ce nouveau défi.

---

<sup>41</sup> Il convient de ne pas additionner les chiffres du parc privé car des doubles comptes sont possibles. Un logement vacant peut par exemple être aussi conventionné.



## ANNEXE N° 1

**Fiche Opéra de l'ANAH**

Département	Programme OPAH	Dénomination OPAH				
<i>Informations générales</i>						
<b>Dates</b>						
Signature	Fin par convention	Effet	Fin par avenant			
Mis à jour	Visa	Programme Non Visé	Programme associé			
<b>Objectifs qualitatifs de l'opération</b>						
Nombre de logts PO		Nombre de logts PB				
<b>Politique locale</b>						
Type de programme		Contrat de ville				
Etude pré opérationnelle en		Coût Etude (en €)	Prestataire			
<i>Signataires</i>						
<i>Périmètre</i>						
<i>Communes</i>						
Code INSEE - Intitulé		Entiers	X+X	PLI Zone ZAU Population 1999		
<i>Tranches et Avenants</i>						
Année	Type	Tranche Initiale	Avenant financier	Tranche + avenant	Consommation	Retraits années ant.
	PB	€	€	€	€	€
	PO	€	€	€	€	€
	PB	€	€	€	€	€
	PO	€	€	€	€	€
	PB	€	€	€	€	€
	PO	€	€	€	€	€
<b>Total PB</b>		€	€	€	€	€
<b>Total PO</b>		€	€	€	€	€
<b>Total</b>		€	€	€	€	€
<i>Organismes d'animation</i>						
Commentaire						
Type	Famille	Nom	Coût total (en €)			
Animation						

Département	Programme OPAH	Dénomination OPAH			
<i>Bilan du programme toutes années</i>					
		PB		PO	
		Projeté	Réalisé	Projeté	Réalisé
	Nombre de dossiers				
	Logements subventionnés				
	Logements améliorés				
	Logements loyer conventionné				
	Logements loyer intermédiaire				
	Logements loyer loi de 48				
	Logements mis aux normes				
	Logements mis sur le marché				
	Logements primés				
	Engagements				
	Travaux subventionnés				
	Primes				
	CTO				
	dont honoraires				

**ANNEXE N° 2****MODALITÉS DE CALCUL DE LA SUBVENTION DU CONSEIL GÉNÉRAL DU CALVADOS  
DANS LE CADRE DES OPAH***Document fourni par le Conseil Général du Calvados*

Nombre d'habitants :

COÛT

ÉTUDE :

SUIVI :

TOTAL H.T.

TOTAL T.T.C.

AIDES ÉTAT ET RÉGION

ÉTUDE :

- État

- Région

SUIVI :

- État

- Région

TOTAL

DÉPENSE SUBVENTIONNABLE RETENUE PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL

**Plafonnée à 167 694€**

COÛT T.T.C. :

DÉDUCTION DES AIDES ÉTAT ET RÉGION :

TOTAL

COÛT A L'HABITANT

Dépense subventionnable divisée par le nombre d'habitants

divisé par habitants

MONTANT DE LA SUBVENTION DÉPARTEMENTALE

de 0€ à 6,10€ par habitant :

pas de subvention

de 6,10€ à 12,20€ par habitant :

70 % de subvention

plus de 12,20€ par habitant :

80 % de subvention

TOTAL

RÉPARTITION DE LA SUBVENTION

ÉTUDES :

x 20 % =

SUIVI :

x 80 % =

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Manuels

Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat – Le Moniteur - 2003

Habitat et règles de construction – Groupe Moniteur – DA – Juillet 2003

Intervenir en quartiers anciens – Le Moniteur – Collection guides

### Ouvrages

LEVY Jean-Paul.- *La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant.*- Villes et territoires - Presses Universitaires du Mirail - CIEU - 1990

STEBE Jean-Marc.- *La réhabilitation de l'habitat social en France.*- Presses Universitaires de France

### Articles de presse

#### Magazines

La Gazette des communes – n° 1453 – 11 mai 1998.

#### Quotidiens nationaux

Dossier immobilier : investir en rénovant, in *Le Monde*, 13 et 14 juin 2004.

### Revues

Annales des loyers – N° 7 et 8 – Juillet/août 2002

Atlas de l'habitat privé : fonctions, enjeux, évolutions – ANAH - 2004

Cent pour cent Basse-Normandie – N° 89 – février 2001

Les cahiers et guides de l'ANAH

Rapport du Sénat, Loi de finances pour 2004, n° 73 - Tome III - annexe 15

## Travaux spécifiques à la Basse-Normandie

Direction Régionale de l'Équipement de Basse-Normandie.- *Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat – Bilan de cinq années d'exécution – 1991 – 1995.* Septembre 1997

Plan d'actions régional pour la Basse-Normandie – 2000/2006

Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire de la Basse-Normandie – Orientations stratégiques – 2000/2006

## Sites Internet

<http://pact.arim.normandie.free.fr>

[www.anah.fr](http://www.anah.fr)

[www.anil.org](http://www.anil.org)

[www.assemblee-nat.fr](http://www.assemblee-nat.fr)

[www.carrefourlocal.org](http://www.carrefourlocal.org)

[www.collectivites.imprimerienationale.com](http://www.collectivites.imprimerienationale.com)

[www.droit.org](http://www.droit.org)

[www.habitat-developpement.tm.fr](http://www.habitat-developpement.tm.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.juri-logement.org](http://www.juri-logement.org)

[www.juris-classeur.com](http://www.juris-classeur.com)

[www.ladocumentationfrançaise.fr](http://www.ladocumentationfrançaise.fr)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)

[www.logement.org](http://www.logement.org)

[www.pratique.fr](http://www.pratique.fr)

[www.senat.fr](http://www.senat.fr)

[www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

[www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)

[www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

**GLOSSAIRE**

ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANIL	Agence Nationale d'Information sur le Logement
ARIM	Association de Restauration Immobilière
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDHAT	Centre de Développement pour l'Habitat et l'Aménagement des Territoires
CDHR	Comité Départemental d'Habitat Rural
CESR	Conseil Économique et Social Régional
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CNAM	Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CRAM	Caisse Régionale d'Assurance Maladie
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DOM	Département d'Outre Mer
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
EDF	Électricité De France
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FNAH	Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat
H&D	Habitat et Développement
HLM	Habitation à Loyer Modéré
ICC	Indice du Coût de la Construction
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LOV	Loi d'Orientation pour la Ville
OGRI	Opérations Groupées de Restauration Immobilière
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PACT	Protection, Amélioration, Conservation, Transformation de l'habitat
PAH	Prime à l'Amélioration de l'Habitat
PALULOS	Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
PCS	Plan de Cohésion Sociale
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Plus Défavorisés
PIG	Programme d'Intérêt Général
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PNR	Parc Naturel Régional
PST	Programme Social Thématique
SEM	Société d'Économie Mixte
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains (loi)
TADB	Taxe Additionnelle au Droit au Bail
ZUS	Zone Urbaine Sensible