



HAL
open science

La requalification des centres anciens : entre situations, outils et volontés politiques

Lina Marchesin

► **To cite this version:**

Lina Marchesin. La requalification des centres anciens : entre situations, outils et volontés politiques. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2013. dumas-00941865

HAL Id: dumas-00941865

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00941865>

Submitted on 4 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le **DIPLÔME D'INGÉNIEUR CNAM**

Spécialité : Géomètre et Topographe

par

Lina MARCHESIN

La requalification des centres anciens :
entre situations, outils et volontés politiques.

Soutenu le 10 juillet 2013

JURY

PRÉSIDENT : M. Jean-Marie SEÏTÉ

MEMBRES : Mme Élisabeth BOTREL
M. Jérôme BOUISSOU, professeur référent
M. Nicolas CHAUVIN
Mme Claire GALPIN
M. Julien PERRIN, maître de stage
M. Pascal SAINT-GUIROND

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier la Communauté d'Agglomération du Pays Châtelleraudais ainsi que la Ville de Châtelleraud pour leur accueil au sein du local dédié à l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAH-RU) des centres anciens de Châtelleraud et du bureau d'études. Je remercie également mon maître de stage, M. Julien PERRIN, et M. Yann MOLE qui m'ont aidée dans mes recherches, ainsi que les personnes avec qui j'ai pu travailler et échanger dans les différents services tout au long de ce Travail de Fin d'Études (T.F.E.).

Je remercie les collectivités territoriales et les différents organismes (SEM, associations,...) que j'ai contacté lors de ces travaux de recherche, pour leur aide et les retours d'expériences fournis.

Je souhaite remercier mon professeur référent M. Jérôme BOUISSOU pour ses conseils qui m'ont permis de mener à bien mon T.F.E.

Je remercie aussi l'ensemble des professeurs et l'administration de l'E.S.G.T pour leur dévouement auprès des étudiants.

Je tiens tout particulièrement à remercier mes parents, mon petit ami, ma famille et mes amis pour leur soutien tout au long de mes études.

Liste des abréviations

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat
ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL : Aide Personnalisée au Logement
APUR : Atelier Parisien d'Urbanisme
AVAP : Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine
CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CAUE : Conseil en Architecture Urbanisme et Environnement
CCAS: Centre Communal d'Action Sociale
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE : Direction Départemental de l'Équipement
DUP : Déclaration d'Utilité Publique
ERP : Établissement Recevant du Public
OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPAH-RR : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Revitalisation Rurale
OPAH-RU : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain
ORI : Opération de Restauration Immobilière
PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PIG : Programme d'Intérêt Général
PLH : Programme Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PNRQAD : Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
PRI : Périmètre de Restauration Immobilière
PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
PST : Programme Social Thématique
RHI : Résorption de l'Habitat Insalubre
SCHS : Service Communal d'Hygiène et de Santé
SDAP : Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine
SEM : Société d'Économie Mixte
SIG : Système d'Informations Géographiques
THIRORI : Traitement de l'Habitat Insalubre Remédiable et des Opérations de Restauration Immobilière
ZAC : Zone d'Aménagement Concertée
ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité

Glossaire

Les mots du présent mémoire suivis d'un astérisque (*) sont définis dans ce glossaire.

bastide : ville médiévale fortifiée

charges financières : charges, qui correspondent au coût des ressources d'emprunt, obtenues auprès de différents créanciers bancaires et financiers

charges foncières : part du coût d'une construction qui est imputable au terrain et aux dépenses engagées pour le rendre apte à recevoir une construction

coercitif : contraignant, à caractère obligatoire

concession d'aménagement (anciennement appelée convention publique d'aménagement) : la concession d'aménagement est un contrat par lequel la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération en délègue l'étude et la réalisation à un aménageur public ou privé. Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et des équipements concourant à l'opération, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. (définition donnée sur www.marche-public.fr)

conventionnement de logements : le conventionnement est établi dès lors qu'une convention est passée entre un bailleur et l'ANAH pour qu'il loue son logement à des locataires sous conditions de ressources à des niveaux de loyers maîtrisés. En contrepartie, le propriétaire bailleur bénéficie de déductions fiscales. Cette convention ouvre droit pour le locataire à l'Aide Personnalisée au Logement (APL).

déficit foncier : différence entre le montant des travaux de restauration et les sommes perçues à titre de loyers

friche urbaine : ce terme évoque l'abandon, la non utilisation ou la sous-utilisation d'un espace, voire son utilisation à titre transitoire, dans l'attente d'une nouvelle occupation

incitatif : qui a caractère à inciter, à pousser à faire quelque chose

insalubrité : un immeuble est en situation d'insalubrité lorsqu'il présente un danger pour la santé des occupants en raison de son état ou de ses conditions d'occupation

réhabilitation : fait de réaménager, de remettre en état un local, un bâtiment ou un lieu (quartier, friche,...). En matière de bâtiment, l'aspect extérieur est gardé tout en améliorant le confort intérieur et en satisfaisant les règles de sécurité, elle est parfois liée à un changement d'usage du lieu

renovation : fait de remettre à neuf et aux normes par de profondes transformations, un bâtiment ou un local à usage d'habitation ou commercial

requalification : action qui permet de redonner une certaine qualité de vie à un quartier

revalorisation : action de rendre son ancienne valeur à un quartier, de le remettre en valeur

revitalisation : ensemble d'actions menées afin de redonner vie à un quartier par l'installation de services, de centres culturels,...

SEM : une Société d'Économie Mixte est une société privée qui possède majoritairement des capitaux issus des collectivités et minoritairement d'investisseurs privés

travaux d'amélioration : travaux qui ne sont pas classés dans la catégorie travaux lourds*

travaux lourds : travaux ainsi qualifiés par l'ANAH pour réhabiliter un logement indigne dont la situation est particulièrement grave ou en cas de dégradation très importante. Ils sont d'une grande ampleur et ont un coût élevé.

vacance : fait de ne pas être occupé

valeur vénale : valeur financière évaluée d'un bien

Table des matières

REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABREVIATIONS	4
GLOSSAIRE	5
TABLE DES MATIERES	7
INTRODUCTION.....	9
I. LE CONTEXTE DES CENTRES ANCIENS	11
<i>I.1. Mise en perspective historique.....</i>	<i>11</i>
<i>I.2. Spécificités des centres anciens.....</i>	<i>13</i>
I.2.1. Une structuration du foncier et du bâti spécifique	13
I.2.2. Un patrimoine historique riche	13
I.2.3. Une combinaison de fonctions urbaines	13
I.2.4. Des immeubles très souvent dégradés, insalubres ou vacants.....	14
I.2.5. Une population résidente	15
I.2.6. Les centres anciens entre problèmes et fragilité	15
II. LE CHOIX DES DISPOSITIFS POUR REQUALIFIER LES CENTRES ANCIENS : ENTRE SITUATIONS, VOLONTES POLITIQUES ET CONNAISSANCE DES OUTILS	16
<i>II.1. L'analyse du contexte</i>	<i>16</i>
II.1.1. Contexte dans lequel se trouve le centre ancien	16
II.1.2. Contexte politico-économique de la commune	16
<i>II.2. Les outils de réhabilitation et les procédures : de l'urgence à l'aménagement</i>	<i>17</i>
II.2.1. Les outils pour traiter l'urgence et l'insalubrité.....	17
II.2.2. Les outils d'aide au financement pour la restauration immobilière.....	18
II.2.3. Les outils de résolution des problèmes fonciers : biens abandonnés ou vacants et sans maître.....	19
II.2.4. Les outils pour la restauration immobilière, le traitement des friches urbaines et l'aménagement.....	19
<i>II.3. La famille des OPAH et l'OPAH-RU : un outil basé sur l'incitation au traitement de l'habitat privé. 20</i>	
II.3.1. Les OPAH : Aspect juridique.....	21
II.3.1.1. L'OPAH de droit commun.....	21
II.3.1.2. L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU)	22
II.3.1.3. L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)	22
II.3.1.4. L'OPAH « copropriété »	23
II.3.2. Procédure de l'OPAH-RU	23
II.3.3. Aspect financier de l'OPAH-RU	23
II.3.3.1. Aides pour les collectivités	23
II.3.3.2. Aides pour les propriétaires	24
II.3.4. L'OPAH-RU : Organisation et mise en œuvre opérationnelle.....	27
II.3.4.1. L'importance de la mission de « suivi-animation »	28
II.3.4.2. Les méthodes de travail	28
II.3.4.3. L'évaluation du programme : une étape nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.....	29
<i>II.4. La Restauration Immobilière : un outil basé sur la volonté des collectivités pour des traitements lourds.....</i>	<i>29</i>
II.4.1. Aspect juridique	30
II.4.1.1. Du PRI à l'ORI	30
II.4.1.2. Champ d'application	30
II.4.1.3. Obligations liées à l'ORI	31
II.4.2. Déroulement de la procédure d'ORI	31
II.4.3. Aspect financier	32
II.4.3.1. Financements pour les propriétaires privés.....	32
II.4.3.2. Le THIRORI : un financement pour les collectivités, sociétés ou organismes	32
II.4.4. L'ORI : Organisation et mise en œuvre opérationnelle.....	34
II.4.4.1. Le relogement des occupants.....	34
II.4.4.2. Les travaux	34
II.4.4.3. L'animation et le suivi des travaux	35
II.4.4.4. Situations particulières	35
III. PRESENTATION DE SITUATIONS QUI SE RETROUVENT SUR LES CENTRES ANCIENS ET DE LEUR TRAITEMENT	36
<i>III.1. Situations des centres anciens dans les villes petites ou moyennes.....</i>	<i>36</i>
III.1.1. Façades, bâtiments dégradés et logements insalubres	36
III.1.2. Immeubles délaissés ou en ruine.....	39
III.1.3. Problèmes de vacance	41

III.1.3.1. La vacance des locaux à usage d'habitation ou commercial	41
III.1.3.2. La réaffectation des logements situés au-dessus des commerces pour une remise sur le marché.....	42
III.1.3.3. Le changement d'affectation des locaux commerciaux comme alternative à la vacance	44
III.1.4. Perte de dynamisme commercial.....	44
III.1.5 Friches urbaines* ou industrielles	45
III.2. Cas particuliers des grandes agglomérations	46
III.2.1. Les hôtels meublés et les marchands de sommeil : l'OPAHM.....	47
III.2.2. L'habitat dégradé et l'insalubrité : l'OAHD	49
III.2.3. Les copropriétés dégradées, l'habitat insalubre et indigne.....	49
IV. BILAN ET REFLEXIONS	50
IV.1. Bilan sur les outils, notamment sur l'OPAH-RU et l'ORI.....	50
IV.1.1. Bilan sur l'OPAH-RU.....	50
IV.1.2. Bilan sur l'ORI	50
IV.1.3. La complémentarité des outils	51
IV.2. Bilan sur les volontés politiques et les stratégies de requalification	52
IV.3. Améliorations, stratégies et conseils en vue d'optimiser la requalification des centres anciens	52
IV.3.1. L'importance des diagnostics, de la programmation et des retours d'expérience	52
IV.3.2. Des subventions intéressantes pour le succès des dispositifs	53
IV.3.3. L'importance des opérateurs extérieurs	53
IV.3.4. L'amélioration des espaces publics comme incitation supplémentaire à la requalification des centres	54
IV.3.5. Vers un laxisme réfléchi des règles de protection ?	54
IV.3.6. L'importance de la communication et de l'utilisation des nouvelles technologies	55
IV.3.7. L'apparition du management de centre-ville	55
IV.3.8. L'animation commerciale et culturelle pour des centres attractifs et dynamiques	56
CONCLUSION.....	57
BIBLIOGRAPHIE.....	59
RESUME	61
Liste des illustrations	65
Liste des tableaux	66
RESUME	67
SUMMARY	67

Introduction

Une ville est un lieu aménagé où se concentre une forte densité de population pour y développer des activités : habitat, commerce, industrie, éducation, culture, politique,... Elle s'organise autour d'un noyau, appelé centre-ville, cœur de ville ou encore centre-ancien, entouré de quartiers périphériques.

Les centres anciens, à la différence des quartiers périphériques formatés et standardisés, sont les témoins de l'histoire de la ville et forment son identité. Autrefois attractifs et symboles de dynamisme, ces centres accueillait des familles et des activités. Peu à peu, ils ont été affectés par des phénomènes de métropolisation, étalement des villes et développement en périphérie, ce qui a conduit à les déconnecter du reste des fonctions urbaines (économie, culture, transport, communication,...). En effet, le dynamisme d'une ville a longtemps été associé à la capacité de celle-ci à développer ses quartiers périphériques ou à implanter des centres commerciaux et des entreprises. Les centres-villes ont à la fois perdu leurs habitants et leur attractivité commerciale. Ils ont vu et voient encore leurs fonctions traditionnelles s'affaiblir voire disparaître et leurs immeubles se dégrader. De plus, les parcs de logements sont majoritairement inadaptés aux modes de vie actuels et les logements sont parfois dénués de confort. En l'absence d'intervention publique les centres anciens sont voués à se détériorer, à perdre leur fragile attractivité et ainsi à se marginaliser.

Cependant, les quartiers périphériques ne sont pas souvent des modèles d'urbanisation, comme en témoigne la multiplication des programmes de renouvellement urbain qui ont pour objectif de les ré-humaniser. On s'aperçoit aujourd'hui, que l'enjeu d'un développement urbain réussi passe par la requalification* et la revitalisation* des centres anciens. C'est pourquoi je m'interroge sur leur traitement. Comment les communes les envisagent-elles ? Deux possibilités s'offrent à elles, la première est la destruction/reconstruction, la seconde est le réaménagement des quartiers accompagné d'une restauration des immeubles. À la vue des réglementations et des principes de protection du patrimoine en vigueur, la première hypothèse est évidemment à exclure. La volonté des collectivités est de conserver et d'entretenir leur identité et leur patrimoine. La requalification des centres est devenue un enjeu politique, culturel, social et économique important. Les communes mettent alors l'accent sur la revalorisation* de leur centre par des campagnes de restauration et de réhabilitation* du parc privé, accompagnés d'amélioration de l'espace public.

Ainsi, les actions engagées s'insèrent dans une politique de renouvellement de la ville sur elle-même, et non plus d'extension en périphérie. Le but est de réintégrer les espaces urbains existants et de rétablir des équilibres sociaux. C'est une réponse évidente à la lutte contre la pénurie foncière, l'étalement urbain et pour l'amélioration de l'efficacité énergétique. Cette tendance satisfait les objectifs de développement durable, de remise en valeur et en état du patrimoine.

Les collectivités doivent agir, en menant plusieurs actions de front, en effet, en centre ancien les situations sont complexes. Les communes ont différents moyens et outils à leur disposition pour faire face aux problèmes rencontrés. Mais quels sont ces outils et ces procédures ? Comment faut-il les coordonner ? De quelle façon traiter des situations souvent complexes ? C'est ce à quoi nous allons nous intéresser. Enfin, puisque des situations plus ou moins similaires se retrouvent sur les centres anciens, cela nous amène à nous interroger sur celles-ci : Quelles sont-elles ? Quels outils permettent de les traiter ? Afin d'apporter des éléments de réponses aux interrogations des collectivités et de les orienter objectivement dans leurs choix, le présent mémoire va s'attacher à répondre à ces questions.

Dans une première partie, nous exposerons le contexte historique et les spécificités des centres anciens.

Puis dans une seconde partie, nous éclairerons les collectivités sur les éléments à prendre en considération pour choisir des outils adaptés, et nous présenterons les outils à leur disposition. Nous

nous attarderons sur les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain et les Opérations de Restauration Immobilière notamment sur l'aspect juridique, financier (subventions existantes), organisationnel et opérationnel, pour savoir en quoi elles consistent et comment elles s'utilisent.

Ensuite dans une troisième partie, nous nous appuyerons sur des exemples concrets pour présenter des situations auxquelles sont souvent confrontées les collectivités et les outils préconisés pour les traiter selon les volontés politiques engagées.

Enfin, compte tenu des éléments évoqués dans les parties précédentes, nous établirons dans une dernière partie, un bilan et présenterons des réflexions et des stratégies d'optimisation pour la requalification des centres anciens.

I. Le contexte des centres anciens

I.1. Mise en perspective historique

L'identité des centres anciens des villes tient dans leur histoire, nous citerons ici le propos de la Commission des Monuments Historiques, en 1992 : « Les quartiers anciens résument et identifient les villes. Si Poitiers n'est pas Nancy, si Dieppe n'est pas Bayonne, ce n'est pas grâce à leurs banlieues, à leur ZUP ou à leurs lotissements, mais bien grâce à leur centre. ». Au fur et à mesure des époques les centres des villes ont évolué, ils ont peu à peu changé de fonction et d'importance. Les zones existantes ont constamment été réinvesties en préservant plus ou moins les monuments datant des époques antérieures. Certaines villes ont été reconstruites sur elles-mêmes pour s'adapter aux besoins des populations. C'est ainsi que dans une même ville l'on peut retrouver des vestiges romains, des constructions datant du Moyen-Âge, des œuvres de la Renaissance, des ouvrages du XIX^{ème} siècle ou encore de l'époque contemporaine.



Illustration 1 : Les arènes d'Arles loties au XVIII^{ème} siècle ©Carte postale d'une gravure scannée par Robert Schediwy

Par exemple, les arènes d'Arles (13) ont été édifiées à l'époque Romaine (au I^{er} siècle avant ou après J.-C.), elles servaient de lieu d'affrontement aux gladiateurs. Puis, à la fin du VI^{ème} siècle cet amphithéâtre s'est transformé en bastide*, pour s'adapter au besoin de sécurité de la population, les arènes sont devenues une sorte de forteresse urbaine, des habitations ont été construites à l'intérieur même du monument romain. Au XIX^{ème} siècle, les maisons construites ont été rasées pour redonner à l'amphithéâtre sa fonction d'origine. Après une importante restauration, les arènes accueillent aujourd'hui de nombreux spectacles, c'est une manière de préserver le patrimoine ancien de la ville et de l'allier à la vie culturelle actuelle.

Les épisodes qui ont marqué la morphologie des villes sont résumés ci-après :

- À l'époque Romaine, la ville est un lieu d'expression politique avec sa place centrale publique (le forum) et ses nombreux monuments publics dédiés au divertissement et à la satisfaction des besoins du peuple (amphithéâtres, thermes,...).
- Au Moyen-Âge, les villes étaient généralement entourées de remparts et les centres se sont développés en leur sein. La bourgeoisie, classe sociale moyenâgeuse désignant les habitants des bourgs, s'est beaucoup impliquée dans la vie des centres autant politiquement que commercialement. De nombreuses constructions ont été érigées à cette époque, d'où les rues médiévales qui peuvent composer les tissus anciens de nos villes.



Illustration 2: La Grande Rue – La Maison au Pilier Rouge, Le Vieux Mans ©francebalade.com

- À la Renaissance, les centres-villes étaient des lieux de déambulation et d'expression artistique très prisés.
- Au XIX^{ème} siècle, l'industrialisation et l'exode rural ont conduit au surpeuplement des centres-villes et à la concentration ouvrière. La population vivait dans des conditions de salubrité déplorables.
- Au XX^{ème} siècle, les villes se sont développées et se sont inscrites dans un phénomène de métropolisation. Elles ont étendu leur territoire en périphérie, des banlieues ont été construites de façon à accueillir les nouvelles populations souvent issues de l'immigration. Peu à peu, les modes de vie et de consommation ont changé, on a assisté à une migration des populations résidentes des centres anciens vers les périphéries des villes. Les centres ont vu et voient encore leurs fonctions traditionnelles (commerce, activités) s'affaiblir et parfois disparaître au profit des centres commerciaux et des zones d'activités.
- Aujourd'hui, les citadins ont tendance à retourner vers les campagnes proches, on parle de rurbanisation, la population cherche de l'espace, plus de sécurité et un certain confort que les centres-villes n'offrent plus. Cependant ce phénomène pourrait bien s'inverser dans les prochaines années.

Depuis, le XIX^{ème} siècle, l'attractivité et le dynamisme des centres s'évanouissent. Les entreprises quittent le cœur des villes pour s'installer dans les zones d'activités et les « fonctions métropolitaines supérieures¹ » disparaissent des centres anciens. En 2005, « L'interrogation de la base Urbamet² illustre ce propos. Si l'interrogation *fonctions métropolitaines* donne plus de 900 réponses, son croisement avec *centre* en produit 90 et avec *centre ancien* en produit 4, toutes à l'étranger. »³. Cela signifie que les centres anciens sont en perte de dynamisme, d'ailleurs, les classes aisées fuient les centres anciens car leurs emplois en sont éloignés et le parc de logements est inadapté à leurs besoins. Ces populations recherchent un environnement plus aéré et des logements confortables et sécurisés. Aujourd'hui, désertés par les classes moyennes et aisées, les centres anciens accueillent majoritairement une population aux revenus modestes ou en difficulté.

¹ La fonction au sens de l'INSEE est la nature de l'ensemble des tâches qu'exerce un individu dans son travail, elle peut être similaire d'un secteur d'activité à l'autre. Les fonctions sont classées selon qu'elles appartiennent aux domaines de la culture et des loisirs, de la banque-assurance, du commerce, de la gestion et de l'informatique dans l'industrie, de l'information, de la conception-recherche, des prestations intellectuelles, des télécommunications et des transports. Le terme « métropolitaines supérieures » fait référence aux fonctions dont le contenu décisionnel est élevé (emploi de type cadre supérieur, ingénieur), ou qui contribuent à l'image de marque de la ville où elles s'exercent. Les emplois concernés peuvent être comptabilisés sur un territoire donné, ils servent d'indicateur.

² Base de données bibliographiques et de références documentaires française en ligne portant sur l'aménagement, les villes, l'habitat et le logement, les équipements collectifs, les transports, les collectivités locales,...

³ Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen. Cahier n°11 des cahiers de la métropolisation dans l'espace méditerranéen (avril 2007), Synthèse sur les centres anciens dans la structuration des territoires métropolisés, Novembre 2005, 4p., disponible sur : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/liens/predat_mediterranee_synt11.pdf

I.2. Spécificités des centres anciens

Les centres anciens des villes se démarquent des autres quartiers d'une ville par :

- une structuration du foncier et du bâti spécifique,
- un patrimoine historique riche,
- une combinaison de fonctions urbaines,
- des immeubles très souvent dégradés, insalubres ou vacants,
- une population résidente.

I.2.1. Une structuration du foncier et du bâti spécifique

La structuration du foncier et du bâti est particulière sur les centres anciens. Elle est caractérisée par de petites parcelles serrées, étroites et longues, avec un bâti très dense. Par exemple à Bayonne (64) les parcelles en lanière mesurent de 5 à 6 mètres de large sur 40 à 60 mètres de long. Les rues, sont elles aussi étroites, elles font généralement 5 mètres d'emprise, parfois moitié moins, dans ce cas on parle de ruelles.

Les rues sont propices à la promenade, à l'activité commerciale mais beaucoup moins à la circulation en voiture et au stationnement, ainsi le problème de la gestion des flux et de la communication avec les autres quartiers de la ville est soulevé.

La morphologie si particulière des centres limite leur adaptation aux modes de vie modernes et leurs perspectives d'évolution. Des moyens de circulation alternatifs doivent alors être étudiés (tramway, réseau de bus, circulation à vélo et piétonne,...) de façon à limiter la circulation et le stationnement des véhicules. Ces moyens de transport alternatifs facilitent le déplacement et améliorent la qualité de vie des résidents (moins de bruit, moins de pollution, plus de tranquillité,...).



Illustration 3: Quartier de Trech à Tulle, un exemple de densité du bâti ©Agnès Gaudin

I.2.2. Un patrimoine historique riche

Comme nous l'avons vu précédemment, les centres témoignent d'un passé riche avec de nombreux monuments. Ils possèdent une dimension patrimoniale à ne pas négliger. Les centres sont alors sujets à des mécanismes de protection et les réhabilitations doivent bien souvent satisfaire des principes réglementaires très stricts (Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) bientôt remplacée par l'Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP), sites inscrits et monuments classés, secteur sauvegardé, Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV),...). Le danger de ces mesures de protection est de contraindre les centres anciens à l'immobilisme et donc de les condamner à un dépérissement ou à un abandon, en accentuant le développement de la ville en périphérie, elle, plus libre « urbanistiquement » parlant. Toutefois, ces contraintes sont nécessaires car elles permettent de mettre en valeur la ville. En ce sens, le patrimoine des centres anciens pourrait être utilisé comme un instrument de projection dans l'avenir car il contribue à une image positive de la ville.

I.2.3. Une combinaison de fonctions urbaines

Les centres présentent des fonctions urbaines diverses : commerces, logements, équipements publics, patrimoine, culture et loisirs, c'est ce qui fait toute leur complexité mais aussi leur richesse et leur charme, on ne retrouve pas pareille structure ailleurs dans la ville.

Ils ont un équilibre fragile qui est mis à rude épreuve. Les commerces de proximité ont du mal à survivre, victimes des grandes surfaces commerciales installées en périphérie, de l'émergence du e-

commerce et plus récemment des drives. Les activités se sont peu à peu installées dans les zones dédiées et le parc de logements est inadapté aux besoins actuels. Les centres-villes perdent alors de leur vitalité, de leur dynamisme et de leur attractivité.

I.2.4. Des immeubles très souvent dégradés, insalubres ou vacants

En cheminant dans les centres on s'attend à trouver des rues propices à la promenade avec une architecture de qualité et des bâtiments relativement bien entretenus. Cependant, dans certaines villes, on constate que ces quartiers sont au contraire dégradés et peu accueillants. C'est pourquoi, les collectivités réfléchissent à des programmes de réhabilitation. Des outils sont dédiés au renouvellement urbain et à la rénovation* des immeubles dégradés. Ces interventions permettent de détecter et de localiser des problèmes majeurs en matière de logement sur le territoire, parfois cachés derrière de jolies façades. Des diagnostics mettent en avant notamment les problèmes de vacance* des commerces et des logements, d'insalubrité, d'habitat précaire, indigne ou très dégradé et les marchands de sommeil. De plus, du fait de la configuration physique des lieux, il y a parfois un manque d'ouvertures et d'ensoleillement, ce qui rend encore plus difficile leur location, c'est le cas du centre de Bayonne.



Illustration 4: Précarité énergétique
©Michaël Parpet, site de l'ANAH



Illustration 5: Habitat indigne
©Christophe Caudroy, site de l'ANAH

Les immeubles se dégradent par manque d'entretien. Soit les propriétaires occupants ou bailleurs des centres n'ont pas les moyens financiers de réaliser des travaux, soit dans le cas de propriétaires bailleurs « malveillants », ils n'investissent pas dans des travaux de restauration, privilégiant les revenus des loyers au bien-être de leurs locataires.

De plus, les régimes de protection des immeubles ou les règles d'urbanisme (ZPPAUP, Plan Local d'Urbanisme (PLU), servitudes d'utilité publique, monuments classés ou inscrits,...) préconisent ou imposent l'utilisation de certains matériaux ou des méthodes de travaux qui augmentent sensiblement le coût des travaux et limitent la liberté d'action des propriétaires. Cela n'incite donc pas les propriétaires à se lancer dans des travaux de restauration ou d'entretien. D'autant plus qu'il n'est pas évident de savoir quelle règle s'applique lorsqu'elles se superposent⁴.

⁴ Des précisions sur la hiérarchisation des règles s'appliquant sur une zone donnée sont données en **Annexe 1**.

I.2.5. Une population résidente

Les centres anciens des villes petites ou moyennes se spécialisent par l'occupation de leur parc de logements. Ils sont caractérisés par une forte vacance (13% à Châtellerauld) mais aussi par une catégorie sociale de population résidente. On remarque que les habitants sont majoritairement des personnes seules, des couples très jeunes ou très âgés avec de faibles revenus ou en situation sociale ou économique précaire et les locataires sont majoritaires. Sur les centres anciens de Châtellerauld, 68.5% des logements sont loués, seulement 18.5% sont occupés par leur propriétaire et il y a 7% de propriétaires occupants âgés de plus de 72 ans. Au Puy-en-Velay, un tiers de la population du centre est au RMI.

En parallèle, les populations des classes aisées et moyennes ainsi que les familles se sont progressivement installées en périphérie de façon à répondre à leurs besoins (environnement sécurisant et ouvert, grand logement avec jardin,...). Les familles sont des vecteurs d'attractivité et conditionnent la vie des quartiers, ainsi il est vital pour les centres de favoriser leur installation en proposant des biens qui répondent à leurs exigences. L'enjeu des collectivités est de repeupler et de favoriser la mixité sociale propice aux équilibres sociaux et au fonctionnement du quartier.

A contrario, les centres anciens des grandes villes méditerranéennes sont parfois surinvestis à cause de la valorisation du patrimoine et du tourisme. Ils sont majoritairement habités par une population aisée, ce qui est contraire à l'idée de mixité sociale urbaine.

I.2.6. Les centres anciens entre problèmes et fragilité

D'une façon synthétique, les problèmes récurrents présents dans les centres anciens sont les suivants :

- la vacance des logements et des commerces
- la dégradation intérieure du bâti et des façades
- l'insalubrité*, l'habitat indigne et la précarité énergétique
- le défaut de mixité sociale
- l'accessibilité des logements situés au-dessus des commerces

Pour requalifier les centres anciens des villes, les collectivités ont différents outils et procédures à leur disposition. C'est pourquoi, nous allons maintenant voir dans une seconde partie, les éléments à prendre en compte pour que les collectivités fassent des choix d'outils adaptés. Cela nous amènera à présenter les dispositifs existants.

II. Le choix des dispositifs pour requalifier les centres anciens : entre situations, volontés politiques et connaissance des outils

II.1. L'analyse du contexte

En centre-ville, tout est complexe, la requalification des quartiers va nécessiter un long travail préparatoire fait de diagnostics et de concertation, mais aussi de choix politiques et stratégiques et d'arbitrages financiers souvent délicats. Afin de pouvoir choisir judicieusement le ou les outils à utiliser, les collectivités doivent préalablement analyser le contexte dans lequel se trouve leur centre ancien, ainsi que le contexte politico-économique de la commune.

II.1.1. Contexte dans lequel se trouve le centre ancien

Pour qu'une réhabilitation soit performante, elle doit s'attacher à un quartier dans son ensemble. Avant toute chose, il est nécessaire et judicieux que les collectivités réalisent une sorte d'état des lieux de leur centre ancien sur les aspects :

- social (âge, catégories sociales, ressources des propriétaires, type de propriétaires,...)
- économique (dynamisme, commerces, activités,...),
- patrimonial (patrimoine architectural, monuments historiques,...),
- urbanistique (règles d'urbanisme,...),
- habitat (qualité patrimonial du bâti, état extérieur et intérieur des immeubles, insalubrité...),
- marché immobilier (tendu, atone, vacance,...),
- aménagements urbains,
- espaces et équipements publics (besoins, qualité,...).

La nature, l'importance et l'enchevêtrement des dysfonctionnements locaux détectés sur le quartier orienteront le choix des outils. Il est souvent judicieux de combiner des outils pour traiter au mieux les problèmes rencontrés. Dans ce cas, la difficulté est d'assurer leur coordination, des outils incitatifs* peuvent aussi bien être utilisés avant ou en même temps que des outils coercitifs*, tout dépend de la politique menée et des résultats attendus.

II.1.2. Contexte politico-économique de la commune

À cet état des lieux vient s'ajouter le contexte politico-économique de la commune, c'est-à-dire, la politique d'intervention envisagée, ainsi que les capacités financières et opérationnelles qu'elle veut et peut mettre en œuvre pour réhabiliter son centre.

Le choix d'une politique volontariste et coercitive implique très souvent un fort investissement financier de la part de la commune. Une collectivité « riche » aura alors plus de facilité à mener ce type de politique. Au contraire, une collectivité modeste aura tendance à privilégier une politique incitative basée sur la communication.

Fortes de ces constats les collectivités n'ont alors plus qu'à choisir les outils à mettre en œuvre. Mais encore faut-il qu'elles soient éclairées sur chacun d'entre eux pour savoir ce qu'ils permettent de faire et comment les utiliser. Se tromper d'outil pourrait revenir à reporter les responsabilités des propriétaires sur la collectivité. C'est pourquoi nous allons maintenant présenter les dispositifs permettant la réhabilitation des centres.

II.2. Les outils de réhabilitation et les procédures : de l'urgence à l'aménagement

Les collectivités doivent faire face à des situations locales particulières : insalubrité, marchands de sommeil, habitat dégradé, vacance des logements,... Certaines s'avèrent urgentes, d'autres moins. Nous allons successivement voir :

- les outils pour traiter l'urgence et l'insalubrité
- les outils d'aide au financement pour la restauration immobilière
- les outils de résolution des problèmes fonciers
- les outils pour la restauration immobilière, le traitement des friches urbaines* et l'aménagement

II.2.1. Les outils pour traiter l'urgence et l'insalubrité

La *procédure de péril*⁵, aussi appelée procédure d'immeuble menaçant ruine⁶ est mise en œuvre lorsqu'un immeuble présente un danger (menace d'effondrement d'un bâtiment, d'un mur, d'une cheminée,...) pour la sécurité des occupants, des voisins ou des passants. Le Maire, par son pouvoir de police spéciale, peut engager cette procédure à l'encontre du propriétaire afin qu'il effectue les travaux nécessaires. Le danger doit être la conséquence d'un défaut d'entretien, d'un vice de la construction, d'une vétusté,... Un péril se caractérise selon deux degrés d'importance : le péril ordinaire (danger non immédiat) et le péril imminent (situation d'urgence). À défaut de travaux, le Maire peut faire réaliser les travaux d'office aux frais du propriétaire et majorés d'intérêts. Notons, qu'il est parfois préférable de recourir à un référé préventif⁷ lorsque des travaux vont être effectués sur un immeuble et qu'ils sont susceptibles d'impacter les immeubles et bâtiments environnants.

La procédure de péril relève d'une mesure de police du Maire et non d'une politique de réhabilitation. Elle est lancée dans des cas exceptionnels et s'applique à un immeuble en particulier et non sur un périmètre. Il arrive de trouver de telles situations d'urgence dans les centres anciens dégradés. L'objet de cette législation n'est pas d'obliger à entreprendre des travaux de réparation ou de restauration définitifs du bâtiment, mais seulement d'engager les travaux nécessaires pour mettre fin à une situation dangereuse pour les occupants, les voisins ou les passants. Cette procédure possède ses limites, elle est parfois longue par rapport à l'urgence, l'utilisation du pouvoir de police générale du Maire pour la sécurité publique est parfois plus rapide.

Dans le cas où *un immeuble est dangereux de par la conséquence d'un incendie, d'un séisme, d'une tempête, d'une inondation*,... le Maire ne peut pas intervenir avec une procédure de péril, mais il le peut sur le fondement de ses pouvoirs de police générale⁸. La cause extérieure doit

⁵ Les procédures de péril ordinaire et imminent sont détaillées en **Annexe 2**.

⁶ Selon l'article L511-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation

⁷ Un référé préventif peut être demandé auprès du tribunal de grande instance ou administratif dès lors que les travaux sont effectués par la commune et qu'ils sont susceptibles d'impacter les immeubles environnants. Un expert judiciaire (et non pas un simple huissier) constate l'état des bâtiments le lancement des travaux afin de mesurer les risques. L'expert convoque toutes les parties lors de l'expertise : propriétaires riverains, voirie, assainissement, constructeurs du maître d'ouvrage et assureurs. Il prend connaissance des travaux envisagés, visite les lieux, décrit les désordres ou dégradations visibles, décrit l'état des sous-sols, rapporte ces éléments au tribunal afin de comparer l'état avant et après travaux, et émet des avis sur les éventuels risques qui pèsent sur les propriétés voisines.

⁸ Selon l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

avoir une origine naturelle et un caractère exclusif. Si l'origine est accidentelle alors la procédure d'immeubles menaçant ruine s'applique.

Les **sorties d'insalubrité réparable** sont des outils coercitifs, exécutés à l'encontre d'un propriétaire. Ce dernier est tenu de réaliser des travaux sur ses logements pour que leur état ne porte pas atteinte à la santé des occupants. Le choix des travaux reste à la discrétion du propriétaire. Un arrêté d'insalubrité réparable est pris par le Préfet, il n'entraîne pas d'interdiction d'habiter, ni le relogement définitif des occupants, cependant, le bail des locataires est suspendu pendant la durée des travaux. Si le propriétaire ne réalise pas de travaux, le maire ou le Préfet peut se substituer à lui et faire exécuter des travaux d'office à ses frais.

La **Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI)** ou **sortie d'insalubrité irrémédiable** entraîne l'interdiction d'habiter et parfois la démolition des bâtiments après expropriation à des fins d'intérêt public. Elle fait l'objet d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) dérogatoire⁹ de la loi Vivien. Elle implique la protection et le relogement des occupants. Un projet de réaménagement global doit être effectué en parallèle.

Le **Traitement de l'Habitat Insalubre Réparable et des Opérations de Restauration Immobilière (THIRORI)** est un outil coercitif de dernier recours pour traiter l'habitat indigne ou très dégradé par appropriation publique. L'opération doit s'intégrer dans une stratégie de traitement d'ensemble de l'habitat indigne ou très dégradé, planifiée sur le territoire de la collectivité maître d'ouvrage.

II.2.2. Les outils d'aide au financement pour la restauration immobilière

La famille des **Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)**, détaillée en Partie II.3. de ce mémoire est un outil purement incitatif. Il offre des subventions (aides de l'ANAH, aides locales,...) aux propriétaires qui souhaitent effectuer des travaux de rénovation sur leurs logements au sein d'un périmètre défini par la collectivité. Elles remplacent les Opérations Groupées de Restauration Immobilière, outil coercitif qui reposait sur une Déclaration d'Utilité Publique.

Le **Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)** a pour ambition de résorber l'habitat indigne, de remettre sur le marché des logements vacants, de lutter contre la déshérence commerciale, et de lutter contre la précarité énergétique, tout en veillant au maintien d'une mixité sociale. Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, les communes peuvent bénéficier de ce programme sur candidature. Il vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale des quartiers. Il concentre des moyens ciblés permettant d'éradiquer les îlots d'habitat les plus dégradés, de réhabiliter des logements privés, de produire des logements sociaux, de développer des services et des équipements et d'aménager les espaces publics.

Les **Programmes Sociaux Thématiques (PST)** sont des conventions signées entre l'État, l'ANAH et une collectivité locale. Ce dispositif permet aux propriétaires bailleurs privés, après négociation et vérification des conditions de ressources, d'obtenir des primes de l'ANAH et de la ville, et des déductions fiscales pour réhabiliter leurs logements construits depuis plus de 15 ans. Ils peuvent bénéficier de services (assistance technique, garantie de loyer) ainsi que d'accompagnements. En

⁹ À côté de la DUP classique, l'article 14 de la loi Vivien donne au Préfet le droit d'ordonner de façon dérogatoire l'expropriation des immeubles qui ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable et d'une interdiction définitive d'occuper les lieux pour cause d'utilité publique. Cet arrêté vaut arrêté de cessibilité et mentionne le bénéficiaire de l'expropriation, aucune enquête publique préalable n'est nécessaire.

contrepartie, le propriétaire bailleur s'engage à proposer des loyers conventionnés pendant 9 ans et à loger des personnes en difficulté sur suggestion d'une commission ou d'un organisme. Cette procédure s'ajoute aux outils de réhabilitation afin que les communes luttent contre la multiplication des biens non entretenus ou en ruine.

II.2.3. Les outils de résolution des problèmes fonciers : biens abandonnés ou vacants et sans maître

Lorsque des immeubles, des parties d'immeubles ou des terrains ne sont pas entretenus et manifestement vacants, le Maire peut, à la demande du Conseil Municipal, engager une procédure de déclaration de parcelle en *état d'abandon manifeste*¹⁰. La procédure¹¹ a pour but d'inciter les propriétaires à faire cesser l'état d'abandon. Dans les centres anciens les immeubles concernés sont des bâtiments, des terrains ou des lots de copropriété.

Selon l'article L539 du Code Civil, les *biens vacants et sans maître*¹², appartiennent à des personnes décédées « sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées ». Ces biens peuvent être acquis par la Commune où se situe le bien ou transférés de plein droit à l'État si la Commune renonce à exercer ses droits.

II.2.4. Les outils pour la restauration immobilière, le traitement des friches urbaines et l'aménagement

Le *Périmètre de Restauration Immobilière (PRI)* remplacé par l'*Opération de Restauration Immobilière (ORI)* en 2005¹³ est un outil d'aménagement qui impose l'exécution de travaux précis (sous DUP) de restauration et de remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles sous menace d'expropriation, dans un périmètre délimité après enquête publique. L'objectif est d'obtenir une meilleure adéquation entre le logement et sa destination : l'habitation. Cet outil coercitif est présenté en détails Partie II.4.

Les *Programmes d'Intérêt Général (PIG)* n'existent pas seulement pour les logements toutefois, nous les prenons ici au sens du Code de la Construction et de l'Habitation. Ce sont des programmes d'actions d'intérêt général à caractère incitatif, dont l'objectif est d'améliorer des immeubles ou des logements. Ils s'attaquent à des problèmes identifiés sévissant dans l'habitat existant sans être intégrés dans des projets de quartier ou de territoire, mais tout en restant cohérent avec le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) s'il y a lieu. Les actions sont approuvées par le Préfet du département. La durée d'un programme varie généralement de 1 à 3 ans et il s'attache à de grands territoires (agglomération, pays,...). Ils traitent des thématiques sociales du logement : personnes âgées, handicapées, étudiants, augmentation de l'offre de logements, lutte contre l'insalubrité diffuse, mais aussi des thématiques techniques comme la lutte contre les nuisances et la réduction des risques

¹⁰ Selon l'article L2243-1 à L2243-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

¹¹ Les étapes de la procédure d'état d'abandon manifeste d'un bien sont détaillées en **Annexe 3**.

¹² Ils sont définis par les articles L539 et L713 du Code Civil. Ils ont été modifiés par l'article L147 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, les modalités d'application de cette dernière sont reprises dans la circulaire du 8 mars 2006. Un détail de ces articles est fait en **Annexe 4**.

¹³ D'après l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 et le Décret du 11 mai 2007, le régime de la restauration immobilière a été clarifié et stabilisé.

sur l'habitat. Les PIG autorisent le conventionnement des logements* et le bénéfice des subventions de l'ANAH. L'État peut en être l'initiateur, à la différence de l'OPAH. Il ne faut pas confondre ces programmes avec les Projets d'Intérêt Général qui eux, sont des projets d'aménagement, d'accueil et de logement, de protection du patrimoine, de prévention des risques ou de mise en valeur des ressources.

La **Zone d'Aménagement Concertée (ZAC)**, au sens du Code de l'Urbanisme, est un outil nécessaire pour aménager des friches urbaines ou industrielles destinées à de nouveaux usages tant au niveau de l'espace privé que public. Ce n'est pas un outil de réhabilitation d'immeubles, en effet il n'a pas vocation à traiter des logements existants, il permet d'en créer des neufs.

Il convient le cas échéant, de sortir les terrains concernés par une ZAC de la logique de l'OPAH-RU présente. Néanmoins, la conduite du projet de la ZAC doit être prévue dans l'OPAH-RU de façon à l'intégrer au mieux dans le tissu urbain et social du périmètre.

À ces outils s'ajoutent des **règles fiscales** (défiscalisation dans le cadre de la loi Malraux,...) et des **systèmes de prêts avantageux** qui incitent les propriétaires ou les collectivités à s'engager dans la réhabilitation des centres anciens. De plus, des **projets municipaux** (amélioration des équipements et des services, de l'espace public, stationnement, plan de déplacement,...) accompagnent les actions menées dans un esprit de continuité.

Suite aux contacts avec les collectivités, il s'avère que ces dernières mènent principalement soit des politiques d'ensemble incitatives basées sur la réhabilitation privée, avec un recours aux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain, soit des politiques volontaristes, avec les Opérations de Restauration Immobilière. Ces deux outils sont les plus couramment utilisés par les collectivités, c'est pourquoi nous allons voir leur aspect juridique et financier, leur procédure et leur mise en œuvre opérationnelle.

II.3. La famille des OPAH et l'OPAH-RU : un outil basé sur l'incitation au traitement de l'habitat privé

Les OPAH et notamment les OPAH-RU, sont des dispositifs utilisés dans le cadre d'une politique incitative de réhabilitation des centres anciens. C'est un moyen opérationnel « doux », qui tente de faire prendre conscience aux propriétaires de la dégradation de leurs immeubles et ainsi de favoriser leur restauration par l'octroi de subventions. Les collectivités ne peuvent pas dans ce cadre obliger les propriétaires à faire des travaux ou intervenir elles-mêmes sur les immeubles privés. Elles créent simplement des conditions favorables à la réalisation de travaux.

De ce fait aucun résultat n'est acquis d'avance, tout dépend de la volonté des propriétaires, la liberté de ce dernier d'agir sur son immeuble¹⁴ est respectée dans la limite où l'état du bâtiment ne doit pas mettre en danger autrui (chutes de pierre, danger pour la santé des habitants,...) ou générer des nuisances.

Les OPAH constituent des opérations d'ensemble, elles comprennent des volets : urbain, immobilier, social, d'éradication de l'habitat indigne, économique et patrimonial.

¹⁴ Selon le droit de propriété du Code Civil

II.3.1. Les OPAH : Aspect juridique

Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat ont été définies pour la première fois par la **circulaire du 23 mai 1977**, elles ont pour objectif de réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements en proposant aux propriétaires des taux de subvention. La **réforme du 3 janvier 1977** avait déjà marqué un renversement des tendances, les aides à la pierre¹⁵ ont cédé leur priorité aux aides à la personne. Le dispositif des OPAH a permis d'étendre l'aide personnalisée au logement (APL) aux logements anciens, par le biais de leur conventionnement, en leur donnant un statut de logement social privé pour une durée minimale de 9 ans. De plus, la réhabilitation de l'habitat ancien est aussi devenue l'un des grands objectifs de la réforme.

En 1991, la loi d'orientation pour la ville introduit les OPAH dans le dispositif législatif et les place au cœur de la politique de la ville. De plus, le champ d'intervention de l'ANAH s'étend à tout le parc locatif âgé de plus de 15 ans.

L'article L303-1 du Code de la Construction et de l'Habitation définit l'objet des opérations programmées d'amélioration de l'habitat :

- la réhabilitation du parc immobilier bâti,
- l'amélioration de l'offre de logements, en particulier locatifs,
- le maintien ou le développement des services de voisinage.

Aujourd'hui les OPAH ont été réactualisées et sont juridiquement définies dans la **circulaire du 8 novembre 2002 relatives aux OPAH et au Programme d'Intérêt Général¹⁶ et ses annexes**. Ce sont des outils d'intervention publique qui s'appliquent sur des territoires présentant des dysfonctionnements liés au parc d'habitat privé. Ils sont issus d'un partenariat entre les collectivités territoriales, l'État et l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

Les OPAH se déclinent en plusieurs sous catégories, chacune d'entre elles s'applique à un territoire déterminé et à une catégorie de problèmes :

- L'OPAH de droit commun
- L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU)
- L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)
- L'OPAH « copropriété »

II.3.1.1. L'OPAH de droit commun

L'OPAH de droit commun concerne les quartiers qui possèdent un bâti dégradé, voire des logements indignes, en milieu rural, péri-urbain, ou urbain, dans tous types de bourgs, de villes ou d'agglomérations. Ces quartiers sont souvent confrontés à la vacance des logements, à la dévalorisation de l'immobilier, aux insuffisances en termes de quantité et de qualité des logements, et au déclin des commerces. La durée de cette OPAH est de 5 ans maximum non reconductible.

¹⁵ Principal pilier de l'action publique depuis les années 1950, les aides à la pierre sont l'ensemble des aides accordées par l'État destinées à favoriser l'investissement immobilier sous forme de prêts ou de primes.

¹⁶ La Circulaire n°2002-68/UHC/TUH4/26, est en **Annexe 5**.

II.3.1.2. L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU)

L'OPAH-RU a les mêmes caractéristiques que l'OPAH de droit commun. Elles se différencient essentiellement par le fait que l'OPAH de droit commun s'applique aussi bien en milieu rural, que péri-urbain ou urbain dans tous types de bourgs, villes ou agglomérations, alors que l'OPAH-RU, elle, ne s'applique que sur des territoires urbains qui sont confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux, ainsi qu'à une dévalorisation de l'immobilier importante. Elles sont adaptées aux problématiques des centres anciens.

D'après la circulaire du 8 novembre 2002, les OPAH-RU sont conçues pour répondre à deux grands types de situations urbaines marquées par la dévalorisation, qui peuvent parfois se cumuler sur un même territoire et qui requièrent une action foncière ou immobilière forte :

- là où l'insalubrité de l'habitat est un phénomène prégnant et concentré qui doit être prioritairement traité
- là où d'autres phénomènes - friches urbaines, vacance et extrême vétusté des immeubles, morphologie urbaine - posent d'importants problèmes d'habitabilité. Le relogement des habitants est obligatoire.

Dans ces deux cas de figure, les modalités de financement de cette OPAH-RU par l'ANAH sont différentes, le traitement de l'insalubrité nécessitant un travail particulier auprès des habitants et des propriétaires. Ces graves situations apparaissent souvent dans des régions en crise économique ou en déclin démographique mais aussi dans des quartiers accueillant une population en difficulté dans un habitat dégradé souvent onéreux à rénover.

L'OPAH-RU est un outil souple qui rassemble plusieurs leviers (habitat, urbain, social,...) pour traiter globalement un quartier :

- Amélioration de la qualité des logements (confort, isolation, accessibilité,...),
- Repérage et traitement de l'habitat indigne (insalubrité, risque pour la santé),
- Restructuration d'immeubles, amélioration des typologies (adapter les logements à un standard plus moderne en préservant les qualités patrimoniales),
- Aide aux copropriétés en difficulté,
- Articulation avec d'autres procédures (RHI, ORI,...).

Les interventions sont principalement orientées vers l'habitat. D'un point de vue financier, les crédits accordés par l'ANAH dans le cadre d'une OPAH-RU sont plus importants que ceux d'une OPAH de droit commun. En terme d'urbanisme, l'OPAH-RU doit être compatible avec les différents documents existants (PLU, PLH, ZPPAUP,...).

II.3.1.3. L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)

L'OPAH-RR concerne plus particulièrement les territoires ruraux qui sont confrontés à de graves problèmes de dévitalisation et d'appauvrissement de la population. Ces territoires sont marqués par un phénomène de décroissance démographique, de vieillissement de la population, voire même au dépeuplement. Le but de ce type d'OPAH est d'offrir des logements de meilleure qualité et de mener des actions d'aménagement. Elle permet d'intervenir sur l'habitat et sur le cadre de vie en accompagnement d'un projet de développement local autour d'un bourg ou du centre d'une petite ville. Les communes qui peuvent bénéficier d'une telle opération doivent se situer dans les espaces à dominante rurale¹⁷. La durée de cette OPAH est de 5 ans maximum.

¹⁷ Au sens de l'INSEE, ce sont des espaces en dehors des zones urbaines, des zones littorales, à fort développement touristique et de la région d'Île de France, dont la population ne dépasse pas 10 000 habitants.

II.3.1.4. L'OPAH « copropriété »

L'OPAH « copropriété » a été mise en place par la **circulaire du 7 juillet 1994**, elle vise à requalifier les ensembles immobiliers en copropriété confrontés à des difficultés d'ordre technique, sociale ou financière. Par exemple elles visent les installations vétustes qui peuvent présenter un risque pour la santé et la sécurité des occupants et dont les copropriétaires ne peuvent financièrement pas assumer les travaux. C'est un outil de prévention ou de curetage des copropriétés en difficulté. Les travaux peuvent porter sur plusieurs immeubles pour un traitement global, sur les parties communes (depuis 2001) et privatives, cependant seuls les travaux sur les parties communes peuvent bénéficier d'une aide financière de l'ANAH, c'est le syndicat des copropriétaires, maître d'ouvrage, qui la reçoit.



Illustration 6: Parties communes dégradées à Marseille,
©www.territoires-et-habitat.com

L'OPAH-RU apparaît être l'outil basé sur l'incitation individuelle juridiquement le mieux adapté aux centres anciens, c'est pourquoi nous allons maintenant détailler sa procédure, son aspect financier et notamment les aides disponibles ainsi que son organisation et sa mise en œuvre opérationnelle.

II.3.2. Procédure de l'OPAH-RU¹⁸

La mise en place de l'OPAH-RU doit suivre une procédure précise¹⁹, il faut tout d'abord établir un diagnostic préalable sur la zone pressentie, puis mener des études pré-opérationnelles et enfin rédiger une convention.

II.3.3. Aspect financier de l'OPAH-RU

D'un point de vue financier, les OPAH-RU permettent aux collectivités et aux propriétaires de bénéficier d'aides, nous allons maintenant les présenter.

II.3.3.1. Aides pour les collectivités

- **Les aides de l'ANAH²⁰**

L'ANAH offre aux collectivités des aides relatives à l'ingénierie des programmes d'amélioration de l'habitat privé. L'ingénierie de l'OPAH-RU est ainsi subventionnée à hauteur de 50%, pour les études opérationnelles dans la limite de 100 000€ HT et pour la mission de suivi-animation dans la limite de 100 000€ HT (par an), les plafonds de 100 000€ passent à 150 000€ HT s'il y a repérage et traitement de situations d'insalubrité. Dans le cas d'une OPAH-RU l'assistance à maîtrise d'ouvrage est prise en compte par l'ANAH.

¹⁸ Les étapes de la procédure d'OPAH-RU sont détaillées en **Annexe 6**.

¹⁹ Cette procédure est la même pour les autres types d'OPAH.

²⁰ L'ANAH est l'Agence Nationale de l'Habitat. Cet établissement public de l'État a été créé en 1971 pour mettre en œuvre la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logements privés existants. Elle encourage l'exécution de travaux et accorde des subventions notamment aux propriétaires.

• Les aides du PNRQAD

L'État et ses opérateurs (l'ANAH et l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)) mobilisent 380 millions d'euros sur 3 ans pour la mise en place du PNRQAD. Il vient principalement s'ajouter à l'OPAH-RU. L'impulsion donnée par ce programme devrait permettre la réalisation de 1,5 milliard de travaux. Après un appel à candidatures des collectivités et analyse par une commission, 40 projets ont été retenus pour bénéficier des aides. Sur les 40 projets, 14 bénéficient pleinement du programme (le Havre, Le Puy en Velay, Perpignan, Troyes,...), 11 en bénéficient sur un périmètre restreint (Bayonne, Bordeaux, Lille, Valenciennes,...) et 15 sont limités à un accompagnement en ingénierie - travail d'études (Aix-en-Provence, Châtelleraut, Rennes, Orléans, Vierzon,...). L'aide pour les 25 projets bénéficiant pleinement du programme oscille entre 10 et 15 millions d'euros, elle permet aux communes de financer des travaux d'aménagement et des actions sur l'habitat et de redynamiser les activités de proximité sur les périmètres des projets retenus. Le montant de l'aide va de 1 à 2 millions d'euros pour les villes retenues au titre de l'ingénierie.

II.3.3.2. Aides pour les propriétaires

D'une manière générale, les propriétaires bailleurs ou occupants qui souhaitent réaliser des travaux de restauration sur leur habitat disposent de trois types d'aides, sous conditions, pouvant être cumulées :

- les prêts des régions ou de l'État souvent à taux 0% entre autre pour aider au financement de travaux en vue de l'amélioration énergétique des logements²¹,
- les primes ou subventions selon les ressources du propriétaire et la nature des travaux,
- les aides fiscales (fiscalité Malraux,...).

Les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre d'une OPAH-RU ont le droit à des subventions pour restaurer leurs immeubles. Ces dernières contribuent à déclencher une dynamique de réinvestissement des propriétaires privés. Le graphique ci-contre met en avant un fort pourcentage de propriétaires bailleurs bénéficiaires des subventions d'OPAH-RU cela s'explique par le nombre important de logements en location dans les centres et par le fait qu'ils ne sont pas limités par des conditions de ressources.



Illustration 7: Types de bénéficiaires des aides des OPAH-RU en 2010

©www.lesopah.fr

Nous allons détailler les primes ou subventions disponibles, celles-ci sont généralement distribuées par l'ANAH, l'État avec le programme « Habiter Mieux » et la collectivité territoriale compétente en matière d'habitat du territoire où s'applique le périmètre. D'autres partenaires peuvent venir s'ajouter à ces derniers pour aider les propriétaires aux moyens de diverses actions (primes, subventions, prêts,...) comme les Communautés d'Agglomération ou les communes, le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP), la Caisse des Dépôts et des Consignations, la DDASS, la DDE, le Conseil Général, la Région,... Les aides diffèrent selon le type de propriétaires (bailleurs ou occupants) et la nature des travaux.

²¹ Un éco-prêt à taux zéro a été mis en place en Région Poitou-Charentes.

Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants
<ul style="list-style-type: none"> travaux de remise en état : structure, toiture, réseaux pour lutter contre la dégradation des logements travaux d'amélioration* du confort : remise aux normes, sécurité et salubrité, en vue de lutter contre l'habitat indigne travaux d'amélioration énergétique : isolation, chauffage, remplacement des menuiseries extérieures, VMC,... travaux d'adaptation des logements aux personnes à mobilité réduite ou en perte de mobilité travaux de ravalement de façade (éventuellement) travaux de création de grands logements (éventuellement) 	<ul style="list-style-type: none"> travaux de remise en état : structure, toiture, réseaux pour lutter contre la dégradation du bâtiment travaux d'amélioration énergétique : isolation, chauffage, remplacement des menuiseries extérieures, VMC,... travaux d'adaptation au vieillissement ou au handicap travaux de remise aux normes (charpente, couverture, électricité, plomberie) et les travaux induits travaux de transformation d'usage des locaux travaux de ravalement de façade (éventuellement)

Tableau 1 : Travaux subventionnés par l'OPAH-RU selon le type de propriétaire

Les aides de l'ANAH et du programme de l'État « Habiter Mieux » sont nationales, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent indépendamment du périmètre de l'OPAH-RU²², elles sont souvent appelées dans les conventions d'OPAH-RU car ce sont les principales aides existantes. Ce qui fait donc la spécificité des OPAH-RU ce sont les aides spécialement mises en place (subventions ou primes) par les partenaires autres que l'ANAH et l'État.

Récemment, suite au Conseil d'Administration de l'ANAH du 13 mars 2013, la réglementation des aides a évolué en faveur du programme « Habiter Mieux ». À partir du **1er juin 2013**, les plafonds de ressources et les taux de subvention ont été rehaussés. Les plafonds de ressources ont été augmentés de près de 54%, ce qui augmente considérablement le nombre de bénéficiaires potentiels et confortent le caractère incitatif de l'OPAH-RU et les politiques de rénovation menées. Cette modification concerne aussi les propriétaires bailleurs qui jusqu'alors ne pouvaient pas bénéficier de ces subventions. Les aides présentées tiennent compte de cette nouvelle réglementation.

• Les aides de l'ANAH

Les aides de l'ANAH concernent les travaux de restauration des bâtiments en matière de rénovation thermique, de lutte contre l'habitat indigne, de maintien à domicile, de dégradation et d'insalubrité. Elles sont différentes selon que le bénéficiaire est un propriétaire occupant ou bailleur²³, et varient selon les revenus des propriétaires occupants. De plus, le taux de subvention de l'ANAH fluctue entre 25 et 50% du montant total des travaux ne dépassant pas un plafond déterminé et est fonction de l'état du logement et de la nature des travaux (lourds ou d'amélioration)*. Des aides supplémentaires de l'ANAH peuvent être attribuées aux propriétaires bailleurs privés sous condition de conventionnement des logements*.

²² Notons que les subventions de l'ANAH ne sont plus majorées sur le périmètre de l'OPAH-RU.

²³ Les tableaux des aides de l'ANAH sont présentés en **Annexe 7**.

- **L'aide de solidarité écologique du programme de l'État « Habiter Mieux », pour les propriétaires occupants**

Le programme Habiter Mieux permet **aux propriétaires occupants** ne dépassant pas un certain plafond de ressources²⁴ de bénéficier d'une aide financière et d'un accompagnement pour les travaux de rénovation thermique d'un logement.

Le logement en question doit avoir plus de 15 ans et ne pas avoir donné lieu, depuis 5 ans, à d'autres financements de l'État comme un prêt à taux zéro. Les travaux à entreprendre doivent garantir une amélioration d'au moins 25% de la performance énergétique. Ils devront être réalisés par des professionnels du bâtiment, être commencés après le dépôt du dossier de demande d'aide et être compris dans la liste des travaux recevables listés sur le site de l'ANAH.

Le programme offre un accompagnement personnalisé : un spécialiste se déplace pour réaliser un diagnostic thermique, élaborer un projet de travaux, faire réaliser des devis, monter un dossier de financement et suivre le bon déroulement des travaux. À Châtelleraut, Vienne Habitat est missionné pour ces déplacements dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les aides accordées sont les suivantes :

1. Une aide aux travaux de l'ANAH représentant 35 % (pour les ménages aux ressources modestes) ou 50 % (pour les ménages aux ressources très modestes) du montant total des travaux,
2. Une prime forfaitaire de 3 000 € au titre des "investissements d'avenir",
3. Une aide complémentaire peut éventuellement être accordée par le conseil général, la commune,... Dans ce cas, l'aide Habiter Mieux est augmentée du même montant dans la limite de 500 €.

Par exemple, un propriétaire peut bénéficier d'un montant d'aides de 10 000€ pour un projet de travaux d'amélioration de 12 000 euros HT, le schéma suivant permet de mieux comprendre le mécanisme.



Illustration 8: Détail des aides sur un exemple de projet de travaux d'amélioration d'un montant de 12 000€ HT ©ANAH

- **L'aide de solidarité écologique du programme de l'État « Habiter Mieux », pour les propriétaires bailleurs**

Depuis le 1^{er} juin 2013, les propriétaires bailleurs ont eux aussi droit au programme « Habiter Mieux » pour les inciter à réaliser des travaux de rénovation thermique afin d'alléger les charges énergétiques des locataires. Pour bénéficier de l'aide les travaux doivent générer un gain de performance énergétique d'au moins 35%. Le montant de cette prime est de 2 000€ par logement.

²⁴ Un tableau des ressources fiscales est disponible sur le site www.habitermieux.fr

- **Les aides des collectivités²⁵**

En plus des aides de l'ANAH et du programme « Habiter Mieux », les collectivités proposent des aides dites spécifiques, celles-ci sont déterminées par les collectivités en fonction des problèmes rencontrés et des politiques d'intervention menées. Ces aides peuvent être de différentes natures : ravalement de façades, production de grands logements, aides complémentaires aux ORI, transformation d'usage de locaux, accession à la propriété, accès des logements à l'étage des RDC commerciaux,...

- **Les aides des partenaires**

En plus des aides citées précédemment, les autres partenaires de l'OPAH-RU peuvent accorder d'autres primes ou subventions : aides complémentaires au ravalement de façade, prime d'amélioration énergétique, aides pour l'isolation des toitures,...

Une fois qu'un propriétaire est prêt à effectuer des travaux de restauration, il doit établir un dossier de demande d'aides. C'est après la confirmation d'éligibilité aux subventions et l'obtention des autorisations d'urbanisme nécessaires, que le propriétaire peut commencer les travaux. Le versement des subventions sera alors effectué une fois que les travaux seront terminés et sur présentation des factures. Ainsi, les travaux réalisés ou commencés avant la signature de la convention d'OPAH-RU n'entrent pas dans le cadre des subventions. La difficulté repose sur la capacité du propriétaire à avancer la totalité de la somme des travaux.

II.3.4. L'OPAH-RU : Organisation et mise en œuvre opérationnelle

Les missions opérationnelles de l'OPAH-RU sont :

- de type « suivi-animation » auprès des propriétaires et des occupants, elle est parfois renforcée pour traiter l'habitat insalubre ou indigne. Cette mission relève de la prestation de services, elle peut être exercée en régie ou par un assistant à maîtrise d'ouvrage externe tel qu'une association (PACT) ou une SEM*,...
- de type montage opérationnel pour les ORI menées de façon complémentaire à l'OPAH-RU, les ORI sont souvent conduites par des SEM d'aménagement,
- de type foncière pour les acquisitions, les procédures de biens vacants et sans maître, d'abandon manifeste et les expropriations éventuelles,
- de type suivi social pour le respect des droits des occupants dans les ORI, les sorties d'insalubrité et le relogement,
- de type « conduite d'opération » pour la coordination d'ensemble du dispositif (plusieurs procédures engagées et des financements, qui relèvent d'autorités différentes).

Les différentes procédures doivent être inscrites dans un projet d'ensemble, repris dans la convention d'OPAH-RU. Néanmoins, il est possible de fusionner les enquêtes publiques relatives à plusieurs opérations.

²⁵ L'**Annexe 8** intitulée « Maquette financière des aides aux propriétaires dans le cadre de l'OPAH-RU menée sur les centres anciens de Châtellerauld » permet d'illustrer les paragraphes suivants et de mieux comprendre les financements. Attention cette maquette a été réalisée avant la réglementation du 1^{er} juin 2013, les subventions mentionnées de l'ANAH et du programme « Habiter Mieux » ne sont plus d'actualité.

II.3.4.1. L'importance de la mission de « suivi-animation »

La mission de « suivi-animation » est essentielle au bon déroulement et au succès d'une OPAH-RU. L'équipe en charge doit assurer une communication nécessaire et suffisante du dispositif. Elle fait des articles de presse, des courriers d'information, elle peut gérer un site internet, réaliser des affichages sur des panneaux, rédiger des dépliants expliquant le principe de l'opération,... l'objectif est de susciter l'intérêt des propriétaires. Certaines communes mettent en place des locaux dédiés aux OPAH-RU (maison de l'habitat, de l'OPAH-RU,...) pour accueillir et informer les habitants.

L'équipe est aussi missionnée pour suivre l'avancement des dossiers de demande de subventions et pour promouvoir l'opération à travers des travaux déjà réalisés. Il arrive qu'elle fasse un travail de terrain pour localiser des logements qui auraient besoin de rénovation. Elle a pour rôle d'informer les propriétaires de l'avancement de leurs demandes, de les diriger dans leurs actions en étudiant la faisabilité des projets et de les assister dans le montage de leur dossier.

Lorsqu'un propriétaire est d'accord pour se lancer dans des travaux, une visite du logement est programmée, c'est à ce moment-là que beaucoup de collectivités font appel à des assistants à maîtrise d'ouvrage tel que Vienne Habitat à Châtelleraut, pour dresser un diagnostic, chiffrer les travaux et déterminer les subventions susceptibles d'être accordées. La mission de « suivi-animation » peut être effectuée en régie ou alors pour tout ou partie être assistée d'un assistant à maîtrise d'ouvrage quand l'équipe manque de connaissances et de compétences techniques. Enfin, l'équipe de suivi doit périodiquement effectuer des bilans d'opération.

II.3.4.2. Les méthodes de travail

Les méthodes de travail et de suivi des dossiers sont laissées à la liberté des opérateurs. Généralement les équipes remplissent des tableaux d'avancement afin de suivre les dossiers et d'exposer en commission des bilans d'opération. Les résultats obtenus sont analysés et évalués pour ajuster si nécessaire la programmation. Il est aussi possible de réaliser des bases de données mises à jour continuellement pour réaliser des cartographies thématiques sous Système d'Informations Géographiques (SIG)²⁶. Cet aspect visuel rend plus facile la compréhension des problématiques locales et constitue une aide à la décision. Ces cartes peuvent par exemple mettre en avant des lieux d'intervention prioritaires en termes d'aménagement de l'espace public dans le but d'engendrer une dynamique de restauration du bâti privé.

Pour plus d'efficacité et de visibilité, les collectivités doivent agir sur des sites stratégiques, visibles aux yeux de tous, il faut en quelque sorte que cela crée un effet « boule de neige ». Cet élan peut être amorcé en convaincant des investisseurs locaux ou nationaux d'investir en premier sur des immeubles, mais cette méthode ne doit pas être généralisée au périmètre, ce serait contraire aux objectifs de l'OPAH-RU.

Le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage est parfois précieux pour les collectivités qui n'ont pas les connaissances pour mener à bien certaines missions. La SEMAD à Dieppe a pour mission d'assurer la cohérence des opérations et coordonner les procédures (sorties insalubrité, péril, ravalement de façades, restauration de monuments historiques). En définitif, les méthodes de travail et le suivi des opérations sont assez libres. Les collectivités peuvent si elles le souhaitent confier des phases de projets ou des missions à des associations ou des SEM par manque de temps, de compétences ou par souci d'efficacité.

²⁶ Les **Annexes 9** et **10** présentent des cartes thématiques réalisées avec l'outil SIG sur les centres anciens de Châtelleraut.

II.3.4.3. L'évaluation du programme : une étape nécessaire pour atteindre les objectifs fixés

Un dispositif d'évaluation continu doit être mis en place dès le démarrage de l'opération. Le but est de réorienter certaines actions grâce à des avenants à la convention d'OPAH-RU. L'évaluation se fait par comparaison aux objectifs quantitatifs et qualitatifs²⁷ fixés dans la convention. Ils se déclinent en plusieurs catégories (sociale, logement, économique, foncière, environnementale, amélioration du territoire). Des indicateurs²⁸ servent à mesurer et à vérifier si ces objectifs sont atteints. Le choix des indicateurs est libre mais il doit être judicieux, facilement quantifiables et révélateurs, une dizaine suffit.

II.4. La Restauration Immobilière : un outil basé sur la volonté des collectivités pour des traitements lourds

À l'inverse de l'OPAH-RU, il existe des outils coercitifs et volontaristes qui obligent les propriétaires à réaliser des travaux déclarés d'utilité publique sur leurs immeubles, sur commande des collectivités, sous peine d'expropriation. C'est le cas des Opérations de Restauration Immobilière (ORI) qui ont succédées aux Périmètres de Restauration Immobilière (PRI) par l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005. Ces opérations sont de véritables opérations d'aménagement foncier²⁹ au sens du titre III du Code de l'Urbanisme. Elles s'intègrent dans les politiques locales volontaristes d'amélioration de l'habitat ou de lutte contre l'habitat indigne. Les objectifs de la restauration immobilière sont les suivants :

- réhabiliter des logements en passant par des obligations de travaux,
- améliorer la qualité des logements (restructuration, remise aux normes, dé-densification des parcelles),
- agir sur la typologie des logements, regrouper de petits logements pour en produire de plus grands,
- introduire une mixité sociale en augmentant le nombre de propriétaires occupants et en développant l'offre locative libre et conventionnée.

Néanmoins, la restauration immobilière n'a pas vocation à aboutir à des transferts de propriété car les conséquences seraient trop lourdes tant sur le plan financier pour les collectivités expropriantes que sur le plan social pour les habitants concernés. Ces opérations viennent souvent compléter les actions, là où l'OPAH-RU, outil incitatif n'a pas pu agir.

²⁷ L' **Annexe 11** présente une liste non exhaustive d'objectifs.

²⁸ L' **Annexe 11** présente une liste non exhaustive d'indicateurs.

²⁹ Article L.300-1 du Code de l'Urbanisme « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

II.4.1. Aspect juridique

II.4.1.1. Du PRI à l'ORI

Le Périmètre de Restauration Immobilière (PRI) était un outil d'aménagement qui imposait l'exécution de travaux de restauration et de remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles sous menace d'expropriation dans un périmètre qui était délimité après enquête publique. Ils répondaient aux objectifs du PLH : résorber la vacance* de l'habitat, les situations d'insalubrité et éradiquer l'habitat indigne. Cette procédure a été instituée par la loi du 4 août 1962, comme alternative à la rénovation urbaine³⁰ qui était l'unique mode opératoire (radical) pour le traitement des quartiers anciens dégradés. Le périmètre pouvait concerner un quartier, un îlot ou depuis la loi dite « Aménagement » du 18 juillet 1985, un seul immeuble.

La réforme fiscale de 1977 appelée fiscalité « Malraux » a fait des PRI un produit fiscal indépendant de toute action réelle d'aménagement, ce qui a donné un aspect indirectement incitatif à l'outil. Les propriétaires pouvaient bénéficier de déductions d'impôts en effectuant des travaux de rénovation sur leurs immeubles. Mais cette fiscalité a été mal contrôlée et elle a eu des effets néfastes sur la qualité des immeubles.

Suite à ces événements, le législateur a restreint en 1994, la fiscalité Malraux aux PRI inclus dans une ZPPAUP et a modifié la procédure en elle-même. C'est ainsi que les PRI sont devenus des Opérations de Restauration Immobilière (ORI), d'après l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 et le Décret du 11 mai 2007. Les principales novations ont été :

- la suppression de la phase de délimitation du périmètre de restauration immobilière qui précédait jusqu'alors la déclaration d'utilité publique³¹,
- la dissociation obligatoire entre l'enquête publique préalable à la DUP et l'enquête parcellaire,
- la simplification du régime des travaux.

II.4.1.2. Champ d'application

Une opération de restauration immobilière s'applique à tous types d'immeubles ayant une fonction d'habitation, du fait de leur construction, de leur aménagement sans que celle-ci soit restreinte aux immeubles stricto sensu, à l'exclusion des locaux exclusivement commerciaux. Une telle opération est justifiée quand un tel immeuble nécessite des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation de ses conditions d'habitabilité³². Ces immeubles peuvent être vacants, occupés, collectifs ou non, en monopropriété ou en copropriété, et ne doivent pas appartenir en totalité à la personne expropriante. Ils peuvent être situés dans n'importe quel quartier même s'ils se trouvent à l'intérieur de périmètres tels que les PSMV, ZPPAUP ou AVAP,...y compris en « secteur sauvegardé ».

En ce qui concerne les travaux pouvant être déclarés d'utilité publique, ils doivent traiter de la remise en état, de la modernisation ou de la démolition ayant pour effet la transformation des conditions d'habitabilité. Ces travaux ne doivent pas être impossibles à réaliser pour les propriétaires (comme une restructuration totale qui serait trop coûteuse) si tel est le cas l'expropriation de droit commun doit être prononcée.

³⁰ La rénovation urbaine consistait à démolir et reconstruire à neuf après expropriation.

³¹ La procédure d'ORI est détaillée en **Annexe 12**.

³² Selon l'article L313-4 du Code de l'Urbanisme

Remarquons, que les travaux ne portent pas seulement sur la structure même des bâtiments ou sur leur aspect extérieur, mais ils sont aussi susceptibles d'être prescrits sur l'agencement intérieur. En droit de l'urbanisme, seules les ORI peuvent imposer à l'égard de constructions existantes, des transformations aussi bien extérieures qu'intérieures.

II.4.1.3. Obligations liées à l'ORI

Les collectivités doivent être éclairées sur les conséquences et les obligations liées aux outils. Le tableau suivant récapitule les points importants des outils coercitifs de lutte contre l'insalubrité et de restauration immobilière.

	Sorties d'insalubrité remédiable	Sorties d'insalubrité irrémédiable / résorption de l'habitat insalubre	Opérations de Restauration Immobilière
Types de travaux	Risques pour la santé, la sécurité Incontournable en cas d'urgence	Interdiction à l'habitation Éventuelle prescription de démolition	Plus complet ; modernisation, remise en état, démolition transformant l'habitabilité
	Travaux obligatoires, à la charge du propriétaire (travaux d'office recouvrables)	Travaux empêchant l'accès, voire démolition - obligatoires	Travaux déclarés d'utilité publique
Effets de droits	Pas de droit de délaissement	Pas de droit de délaissement	Droit de délaissement
	Hébergement à la charge du propriétaire (recouvrable)	Relogement à la charge du propriétaire (recouvrable)	Charge financière finale pour la collectivité (acquisitions, relogement,...)
Modalités d'acquisitions éventuelles	Acquisition à l'amiable ou expropriation classique	Acquisition à l'amiable ou expropriation classique ou expropriation Vivien	Acquisition amiable ou à la suite de délaissement ou d'une expropriation
	Travaux non exécutés déductibles de la valeur vénale*	Si loi Vivien : valeur de récupération foncière ³³	Valeur vénale*, risque de surévaluation des prix

Tableau 2: Tableau comparatif des outils coercitifs favorisant la réhabilitation de l'habitat privé, ©Guide méthodologique des ORI, ANAH, septembre 2010

Les collectivités doivent être conscientes de leurs obligations, en effet, en contre partie des prescriptions de travaux, les propriétaires disposent d'un droit de délaissement de leur bien (la collectivité est alors obligée d'acquérir le bien à l'amiable ou par expropriation) et la collectivité a l'obligation de reloger les occupants.

II.4.2. Déroulement de la procédure d'ORI³⁴

Une procédure d'ORI suit les phases suivantes : études pré-opérationnelles et opérationnelles, enquête publique préalable et déclaration d'utilité publique, arrêté du programme des travaux et notification aux propriétaires, enquête parcellaire et en dernier recours l'expropriation.

³³ La collectivité acquiert au prix dit de la récupération foncière, c'est-à-dire au coût du terrain nu, frais de démolition déduits.

³⁴ Le déroulement et les étapes de la procédure d'ORI sont détaillés en **Annexe 12**.

II.4.3. Aspect financier

II.4.3.1. Financements pour les propriétaires privés

Aucune aide directe n'est allouée aux propriétaires dans le cadre de l'ORI. Néanmoins, ils peuvent bénéficier de subventions de droit commun en matière d'amélioration de l'habitat : celles de l'ANAH selon les ressources des propriétaires occupants, de primes à l'amélioration de l'habitat et d'aides pour la sortie d'insalubrité. Si les immeubles concernés par les ORI sont compris dans le périmètre d'une OPAH-RU il est possible que des aides des partenaires (ville, communauté d'agglomération, département, région,...) soient proposées pour aider à la réalisation des travaux prescrits.

De plus, les travaux réalisés conformément à la DUP et aux règles de la ZPPAUP peuvent sous attestation de l'ABF être inclus dans les charges foncières* quand ils correspondent à la restauration complète de l'immeuble. Ils ouvrent ainsi le droit à une déduction, sans plafonnement, de l'éventuel déficit foncier* du revenu global imposable. Il en est de même pour les démolitions imposées. En contrepartie, dans les 12 mois suivants, le propriétaire doit s'engager à louer le logement à usage de résidence principale pour une période minimale de 9 ans, c'est la fiscalité « Malraux ». Plus les biens sont dégradés, plus les travaux sont importants et plus la défiscalisation est intéressante. Néanmoins, cette défiscalisation ne s'adresse qu'aux propriétaires bailleurs, à la différence des subventions de l'ANAH dans les OPAH-RU.

Le dispositif de la fiscalité Malraux donne droit en 2013 à une réduction d'impôt. Celle-ci est calculée sur la totalité du montant des travaux de restauration supportés par le propriétaire dans la limite annuelle de 100 000€ par foyer fiscal. Elle vaut :

- 30% du montant des travaux en secteur sauvegardé,
- 22% en ZPPAUP ou en AVAP,
- 40% en PNRQAD s'il n'y a pas de ZPPAUP ou de secteur sauvegardé.

Cependant, la restauration immobilière doit s'intégrer dans un projet d'aménagement et non dans des stratégies d'investissement via la défiscalisation Malraux, l'augmentation du prix des loyers et du foncier.

II.4.3.2. Le THIRORI : un financement pour les collectivités, sociétés ou organismes

Si un bien est exproprié dans le cadre d'une ORI, les collectivités ou les concessionnaires peuvent bénéficier de subvention de l'ANAH dans le cas où l'objectif est la mixité sociale. Notons que les charges financières* sont payées par la collectivité si elle travaille en régie ou sous mandat, mais qu'elles sont imputables au concessionnaire dans le cas d'une concession.

Une nouvelle procédure de financement concernant le traitement de l'habitat insalubre réparable ou dangereux, et les opérations de restauration immobilière (THIRORI) a été lancée avec le décret n°2009-1625 du 24 décembre 2009. Celle-ci introduit la possibilité de financer des déficits d'opération d'acquisition d'immeubles sous déclaration d'utilité publique. La délibération n°2010-39 adoptée par le conseil d'administration de l'ANAH définit les modalités de financement des opérations RHI et THIRORI. Le dispositif de financement THIRORI peut être mobilisé par une collectivité locale pour la réhabilitation lourde d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles acquis par expropriation ou à l'amiable. Il concerne les immeubles sous arrêté d'insalubrité réparable, de péril ordinaire ou de prescription de mise en sécurité, ainsi que les immeubles acquis sous opération de restauration immobilière.

Les bénéficiaires de ces financements sont les collectivités territoriales ou leurs regroupements, les sociétés de construction où l'État détient la majorité du capital et tout organisme qui peut être bénéficiaire d'une expropriation ou les concessionnaires des opérations d'aménagement. Ce nouveau financement ne prévoit donc pas d'aides pour les propriétaires. Pour être éligible, un projet doit être cohérent avec les politiques locales de lutte contre l'habitat indigne, de requalification urbaine et d'aménagement du quartier ou de l'îlot, et aussi satisfaire aux conditions de relogement.

Les immeubles éligibles doivent :

- être occupés (ou si la vacance est postérieure à l'acquisition ou si l'immeuble vacant touche d'autres immeubles occupés éligibles),
- sous arrêté d'insalubrité réparable, sous un péril ordinaire ou être sous prescription de mise en sécurité pour les établissements recevant du public ou encore sous DUP acquis dans le cadre d'une ORI par expropriation ou acquisition amiable.

Les financements pour le THIRORI peuvent être attribués selon les différentes phases de travail, ils sont récapitulés dans le tableau suivant :

Phases d'élaboration du projet	Financement de type	Décision de financement par	Taux maximum	Assiette maximale
1) Étude de faisabilité THIRORI, apportent des éléments d'appréciation (financière, juridique, technique et sociale) au maître d'ouvrage pour sa prise de décision	Étude pré-opérationnelle	Le délégué de l'ANAH dans le département ou le délégataire	50,00%	200 000€ HT
2) Étude de calibrage, prépare le passage à la phase opérationnelle avec des enquêtes approfondies (périmètre, suivi de procédures, acquisitions, démolitions, conservations, relogement, choix d'aménagement)	Étude de calibrage	Le directeur général de l'ANAH après avis de la commission nationale LHI	70,00%	200 000€ HT ou 239 200€ TTC
3) Phase opérationnelle, met en œuvre le relogement, les acquisitions, les travaux programmés, les cessions.	Mesures d'accompagnement social et relogement	Le directeur général de l'ANAH après avis de la commission nationale LHI	70,00%	10 000€ TTC par ménage relogé
	Déficit d'acquisition, de démolition et/ou de réhabilitation		40,00%	Non plafonné

Tableau 3:Financement pour le THIRORI selon les différentes phases de travail

L'attribution de l'aide passe par la vérification des pièces fournies, une décision de la commission et la notification de l'attribution. Un suivi des projets est alors obligatoire.

II.4.4. L'ORI : Organisation et mise en œuvre opérationnelle

II.4.4.1. Le relogement des occupants

Lors d'une opération de restauration immobilière, les locataires ou occupants de locaux d'habitation, commerciaux ou professionnels ne peuvent s'opposer à la réalisation des travaux préconisés. Il se peut qu'ils doivent évacuer tout ou partie des lieux quand la situation l'exige.

Si les travaux n'imposent pas le relogement des occupants, ils doivent toutefois permettre l'accès à leur logement tout en bénéficiant d'une réduction de loyer à la charge de l'autorité qui a initiée l'ORI.

Si les travaux nécessitent une évacuation provisoire, un préavis de 6 mois envoyé par le bailleur au locataire, doit précéder les travaux. Une fois les travaux finis, les locataires ont le droit d'être relogés dans le logement qu'ils occupaient.

Si l'évacuation des lieux est définitive alors le bailleur peut donner congé à l'échéance du bail, ou reloger ses locataires dans un logement ou local équivalent en cours de bail. Notons que, l'autorité qui a engagée l'ORI a l'obligation de reloger les occupants et de faire deux offres de logement si le propriétaire bailleur ne peut le faire.

La question du relogement peut bloquer la réhabilitation des logements. C'est pourquoi dès le démarrage de l'opération, l'équipe animation se doit de sensibiliser le propriétaire au relogement de ses locataires et de le conseiller sur les solutions envisageables. Le but est de pallier aux difficultés de relogement des locataires et d'accompagner les locataires pour qu'ils soient relogés dans de bonnes conditions.

Si l'expropriation d'un bien est prononcée, la collectivité a l'obligation d'assurer le relogement des habitants et de s'acquitter du coût de relogement en veillant au respect des droits des occupants déplacés. Néanmoins, la collectivité ne doit pas remplacer le bailleur dans son obligation de relogement, elle l'aide seulement à trouver des solutions.

II.4.4.2. Les travaux

La déclaration d'utilité publique est de plein droit opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme, permis de construire et de démolir. Jusqu'à l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005, les travaux de restauration immobilière ont été soumis à une Autorisation Spéciale de Travaux (AST) qui était délivrée par le Préfet. Actuellement, le permis de construire tient lieu d'AST, la compétence n'est alors plus du ressort du Préfet mais de la commune. Cette réforme a donc réduit le délai de procédure mais a fait perdre l'information sur l'occupation des immeubles que pouvait ainsi collecter la préfecture.

Les travaux doivent respecter les réglementations en vigueur en matière d'urbanisme (ZPPAUP, secteurs sauvegardés, abords des monuments historiques, PLU,...). Ils doivent être le cas échéant soumis pour avis à l'Architecte des Bâtiments de France pour être légalement autorisés. Une concertation avec le service départemental d'architecture et du patrimoine est parfois nécessaire.

Par exception au principe selon lequel les travaux sur construction existante sont dispensés de toute formalité (article R.421-13), sont soumis à permis de construire « les travaux nécessaires à la réalisation d'une opération de restauration immobilière » (d'après l'article R. 421-14, la seule limite étant les travaux de réparation ou d'entretien ordinaires). Des travaux intérieurs peuvent donc être soumis à permis de construire s'ils ont été prescrits dans le cadre d'ORI afin d'améliorer les conditions d'habitabilité de l'immeuble. Les matériaux et les modalités d'exécution doivent être indiqués.

Le bénéficiaire du permis doit faire une déclaration d'achèvement de travaux. Les travaux sont ainsi soumis au contrôle de conformité, le maire a alors 3 mois pour contester la conformité ou 5 mois quand il faut un récolement (en secteur sauvegardé).

Si les travaux se révèlent impossibles à réaliser pour le propriétaire (restructuration complète), la procédure d'expropriation de droit commun doit être lancée. L'ORI peut accompagner une OPAH-RU pour remettre sur le marché des logements vacants ou nécessitant des travaux qui ne peuvent pas attendre la volonté des propriétaires.

II.4.4.3. L'animation et le suivi des travaux

Il est important qu'une ORI soit animée par un opérateur capable de convaincre les propriétaires de s'engager dans les travaux préconisés par la DUP en leur expliquant leurs droits et leurs obligations, ainsi que les aides financières disponibles. Cet opérateur doit aussi suivre le déroulement des opérations et parfois analyser la situation et les raisons du retard de certains travaux pour envisager des solutions avec le propriétaire. Cette personne peut décider d'une expropriation si elle s'avère nécessaire.

Le suivi du déroulement des ORI et des actions opérationnelles est indispensable. Il doit être assuré par une équipe de professionnels, en régie par la collectivité territoriale, ou faire l'objet d'une concession d'aménagement (anciennement appelée convention publique d'aménagement), la plupart du temps les Sociétés d'Économie Mixte (SEM)* compétentes en matière d'aménagement en sont les bénéficiaires. Elles sont au service des collectivités locales et ont pour but de développer le territoire sur lequel elles travaillent en ajoutant les atouts de l'entreprise aux valeurs publiques. Elles ont quatre domaines d'actions (la construction l'aménagement, les études de faisabilité et la redynamisation des centres anciens). Passer par une SEM présente des avantages : une grande souplesse, des moyens d'actions sur l'immobilier plus conséquents, des possibilités d'intervention sur le domaine aussi bien public que privé, possibilités d'achat de commerces ou même de fonds. Les collectivités ne peuvent leur confier une mission qu'après mise en concurrence. Par exemple, Dieppe a fait appel à la SEMAD, Limoges à la SELI, Châtelleraut à la SEP,...

II.4.4.4. Situations particulières

Si l'ORI est prévue dans un **PSMV**, l'enquête publique préalable à l'approbation du PSMV est commune à celle de la DUP de travaux de l'ORI. Cependant, aucun délai de réalisation ni d'engagement formel du propriétaire sont prévus.

Si une ORI s'inscrit dans une **ZPPAUP** ou une **AVAP**, l'ORI de droit commun sous DUP s'applique, les travaux devront respecter les prescriptions imposées par le règlement et l'ABF doit donner son accord sur les travaux entrepris.

Si une ORI **touche une copropriété**, la notification des travaux doit être faite aux copropriétaires et au syndicat des copropriétaires. Les copropriétaires peuvent se regrouper en AFUL, seul maître d'ouvrage compétent pour réaliser des travaux sur les parties privatives et communes. Dans ce cas tous les copropriétaires doivent être d'accord pour exécuter les travaux. Pour éviter cette dernière condition, certains opérateurs traitent avec les copropriétaires pour ce qui est des parties privatives et avec le syndicat pour les parties communes, la difficulté est alors de coordonner ces deux types de travaux.

III. Présentation de situations qui se retrouvent sur les centres anciens et de leur traitement

Dans les centres anciens les contextes urbains sont très variés. Toutefois, des situations plus ou moins similaires se retrouvent en ces lieux, c'est pourquoi nous allons nous intéresser à celles-ci. Nous nous appuyons sur des exemples concrets développés à partir de contacts avec différentes structures et d'un travail de recherche, et ainsi voir les outils utilisés. Il faut garder à l'esprit que le traitement des situations est différent selon la complexité et la lourdeur des problématiques soulevées, mais aussi selon les capacités financières et opérationnelles et la volonté politique des collectivités. Nous essaierons autant que possible de mettre en exergue ces différents éléments.

Les situations diffèrent selon la taille des villes, on distingue les grandes agglomérations, comme Paris ou Marseille, des villes petites ou moyennes (inférieures à 200 000 habitants). La majorité des centres anciens à requalifier se retrouvent dans ces dernières ce sont leurs situations et leur traitement que nous présenterons en premier.

III.1. Situations des centres anciens dans les villes petites ou moyennes

Dans les villes petites et moyennes, les maisons individuelles de type pavillonnaire en périphérie concurrencent le bâti ancien des centres. Ce dernier se compose de bâtiments anciens de type R+2 à R+3 parfois dégradés et dévalorisés et surtout peu adaptés aux besoins de la population (espace, jardin, tranquillité,...). Les commerces de proximité y occupent les rez-de-chaussée et ont parfois du mal à survivre. Le marché immobilier est généralement atone, c'est-à-dire qu'il manque de vitalité et que la demande locative est insuffisante. Ces facteurs expliquent la vacance des logements et des locaux commerciaux. Cependant, certains quartiers anciens restent encore attractifs notamment grâce au tourisme. Il arrive que des points durs (insalubrité, vétusté, forte dégradation,...) s'y développent.

La population de ces centres diminue et se paupérise. Elle est constituée de locataires modestes ou en difficulté, ou de propriétaires occupants majoritairement âgés qui n'ont bien souvent pas les moyens d'effectuer des travaux de restauration. Les propriétaires bailleurs sont soit des propriétaires âgés qui complètent leur retraite avec la location d'un logement, soit de petits investisseurs locaux, les nationaux investissent plutôt dans les zones touristiques. On note d'une manière générale un manque d'investisseurs, pourtant ces derniers pourraient relancer le marché et l'attractivité des centres

III.1.1. Façades, bâtiments dégradés et logements insalubres

L'esthétique et l'image renvoyée d'un quartier favorisent l'attractivité de ce dernier. C'est pourquoi certaines villes se concentrent sur cet enjeu, de façon à inciter l'implication des propriétaires et des investisseurs potentiels, dans l'objectif de repeupler les centres.

Châtelleraut (86), mène une politique à la fois volontariste et incitative. Elle a mis en place des ORI sur 35 immeubles³⁵, une OPAH-RU pour traiter 200 logements, ainsi que des actions et des aides ciblées. L'objectif de la combinaison de ces dispositifs est de mettre en valeur ses centres anciens et son patrimoine. Elle mène une politique volontariste grâce à une concession d'aménagement (2004-2014) passée avec la Société d'Équipement du Poitou (SEP) pour redynamiser ses centres. La SEP se charge de l'animation et de l'exécution des ORI. Les travaux préconisés concernent

³⁵ Les immeubles placés sous ORI sont en **Annexe 9**.

principalement l'extérieur des bâtiments et surtout le ravalement des façades en se basant sur la ZPPAUP qu'elle a elle-même mise en place. Une aide communale au ravalement de façades³⁶ ainsi que les subventions de l'OPAH-RU viennent aider les propriétaires dans leurs obligations de travaux. Les moyens limités de la SEP ne lui permettront pas de poursuivre les procédures d'ORI jusqu'à l'expropriation. On s'aperçoit que les capacités financières des opérateurs limitent significativement l'efficacité des ORI.



Illustration 9: Quai Napoléon Ier et Quai du Château avec l'îlot des Cordeliers à droite, îlot dans lequel des immeubles sont concernés par des ORI ©www.francebalade.com

La SEP a aussi pour mission d'accompagner et de cibler des actions d'embellissement de l'espace public. Elle a été amenée à acquérir, détruire et reconstruire avec l'aide de la SEM Habitat des logements. Le but est d'encourager les investisseurs privés à investir, par une politique de communication et d'information.

Les immeubles des centres anciens de Châtellerauld sont assez dégradés (257 sur 1914 logements sont classés en catégories cadastrales 7 et 8 et 1166 en catégorie 6³⁷) et on dénombre 251 logements vacants sur le périmètre. En tenant compte du faible potentiel d'investissement des propriétaires du quartier, la communauté d'agglomération du Pays Châtelleraudais a mis en place une OPAH-RU³⁸ (de 2012 à 2017) sur ses centres anciens de façon à encourager les propriétaires à restaurer leurs immeubles.

La ville de Châtellerauld a des moyens techniques assez performants, en effet, elle possède son propre bureau d'études, néanmoins, pour des projets de grandes envergures elle n'hésite pas à faire appel à des professionnels reconnus. D'un point de vue financier, elle a des moyens assez limités. Elle aura tendance à programmer sur les années à venir ses aménagements sur les espaces publics pour accompagner les investissements privés, d'autant plus qu'elle ne bénéficie des aides du PNRQAD que pour l'ingénierie.



Illustration 10: Place Émile Zola, Châtellerauld avant et après réhabilitation

³⁶ L'aide communale au ravalement de façades à Châtellerauld est présentée en **Annexe 13**.

³⁷ Les logements médiocres voire dégradés relèvent des catégories cadastrales 6 à 8. Les logements de catégorie 6 ont des conditions d'habitabilité normales mais les pièces sont réduites et il manque parfois des locaux d'hygiène. Ceux de catégorie 7 ont une qualité de construction médiocre et les locaux d'hygiène sont fréquemment absents. Les logements classés en catégorie 8 ont un aspect délabré, ils ne présentent plus les caractères élémentaires d'habitabilité.

³⁸ Les aides financières de cette OPAH-RU sont présentées en **Annexe 14**.

La ville d'Angoulême (16) s'est elle aussi attachée à l'esthétique de son patrimoine bâti dans le cadre d'un projet urbain « Angoulême, Vivre la Ville », une aide communale incitative a été mise en place entre 2006 et 2011 pour aider à la restauration et au ravalement des façades. Cette action a eu un certain succès, 170 façades ont été restaurées. De la même façon, la collectivité a aussi mis en place une aide à la rénovation des devantures commerciales.

S'agissant de Châtelleraut (86), aucune aide n'est actuellement proposée pour la réfection des devantures commerciales, la mise en place d'un FISAC à l'avenir, permettrait aux commerçants de bénéficier de cet avantage. La ville se concentre prioritairement à la restauration des immeubles et de leurs façades.

La ville de Le Puy-en-Velay (43) a elle aussi mené une politique de ravalement de façades afin de poursuivre ses efforts de revalorisation de l'habitat et du cadre de vie. Il s'est avéré que les propriétaires réalisaient les travaux de ravalement mais qu'ils ne s'intéressaient pas à l'aspect intérieur des immeubles. Ces derniers restaient dégradés, vétustes voire insalubres. C'est pourquoi après une première campagne de ravalement combinée à une OPAH-RU, la ville a décidé de réitérer l'opération mais en conditionnant l'attribution de l'aide à la restauration intérieure du bâti.

Un centre aux façades dégradées peut être traité par une politique d'embellissement et de valorisation du patrimoine bâti avec des aides communales couplées à des OPAH-RU. Des ORI peuvent s'ajouter aux dispositifs pour traiter prioritairement et volontairement certains immeubles.

En 2008, la municipalité de Tulle (19), a décidé d'agir face aux problèmes qui touchaient son centre ancien (perte démographique, peu d'attractivité du marché immobilier, un taux de vacance atteignant entre 15 et 20% dans certains îlots, une offre en logements inadaptée aux besoins de la population, l'état de dégradation des logements, des situations d'insalubrité), pour le reconquérir. La commune avait déjà eu recours à une OPAH entre 2001 et 2006, mais celle-ci n'avait pas permis de traiter les points d'insalubrité et le bâti très dégradé. Elle a alors choisit de mettre en œuvre une OPAH-RU combinée à six PRI, pour des restaurations lourdes et complète, ainsi qu'une opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) sur huit immeubles occupés dans des conditions indécentes.

Conjointement à ces opérations, la collectivité a couvert son centre d'une ZPPAUP et d'une opération de mise en valeur des façades pour valoriser son patrimoine architectural. Elle a aussi eu recours au FISAC³⁹ pour redynamiser son tissu commercial et elle a créé une fonction d'animation commerciale pour relancer l'attractivité (braderies des commerçants, marchés,...).

Pour renouveler l'offre de logements et mener des actions cohérentes, la ville de Tulle a fait appel à la SEMABL via une convention publique d'aménagement. Cette dernière est chargée de l'animation de l'OPAH-RU et des PRI, de la réalisation des aménagements urbains et de la conduite de la RHI. Le relogement des locataires est quant à lui encadré par les services sociaux de la ville et assuré par Territoires 19. La RHI menée sur l'îlot Marc Eyrolles dans le centre ancien, par Territoires 19 (maître d'ouvrage délégué), a permis de construire des logements neufs mais aussi un parking privé.



Illustration 11: Devanture commerciale avant et après travaux à Angoulême, ©Territoires Charente SAEML



Illustration 12: Immeuble insalubre à Tulle

³⁹ Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce

La RHI soutenue par l'ANAH à hauteur de 490 000€, va être l'occasion de démolir certains immeubles et de reconstruire des logements sociaux ou des espaces publics aménagés. Ce financement prendra en charge 70% des démolitions débutées courant 2013. Un bailleur social s'occupera de la reconstruction ou de la réhabilitation des logements. Ces aménagements vont permettre de restructurer le bâti ancien dégradé, d'améliorer l'attractivité et d'offrir des logements décentes aux habitants.

Cet exemple illustre bien une politique volontariste de réhabiliter globalement un centre ancien en utilisant différents outils. L'insalubrité est traitée avec des RHI, les situations complexes sont abordées avec des ORI, des aménagements de l'espace public et un travail sur les commerces sont prévus, et une OPAH-RU complète ces démarches avec son aspect incitatif.

En comparant le cas de Châtellerauld à celui de Tulle on s'aperçoit que les stratégies sont différentes. Tulle mise sur une action globale, alors que Châtellerauld traite dans un premier temps les situations les plus simples (dégradation du bâti, restauration des façades, travaux de gain énergétique,...) pour susciter des investissements, en espérant d'ici 2 ou 3 ans après un travail de terrain, de recherche d'investisseurs et un espoir d'avoir un marché immobilier plus propice, pouvoir s'attaquer à des situations lourdes (insalubrité,...) demandant de gros moyens financiers et opérationnels. Actuellement sur ce centre, un immeuble restauré par des investisseurs privés est rentable au bout de 30 ans...

III.1.2. Immeubles délaissés ou en ruine

Il arrive de trouver des centres, où les immeubles s'effondrent par manque d'entretien, c'est ce qui s'est produit à Dieppe (76) en 1970, 1998 et 1999. Ces événements ont fait prendre conscience à la collectivité qu'il était temps d'intervenir pour réhabiliter son centre ancien. En effet, depuis près de 20 ans, la ville a enchaîné les opérations de réhabilitation. La ville de Dieppe contrairement aux autres villes présentées est située au bord de la Manche sur l'axe Paris-Londres, elle est très touristique. Le marché immobilier y est assez dynamique et la collectivité a des moyens financiers assez importants.

Par le biais de diagnostics, la ville a constaté que bon nombre de familles étaient mal logées et que son centre-ville se paupérisait (24% de taux de chômage en 2000). Néanmoins, le centre ancien de Dieppe se caractérise par une demande locative très forte, il y a près de 90% de locataires et très peu de propriétaires occupants. Les immeubles du centre sont en partie détenus par des propriétaires extérieurs au département de la Seine-Maritime, ceux-ci ont souvent obtenus ces immeubles par succession. Soit ils louent ces biens sans forcément se préoccuper de leur état, soit ils les abandonnent, ces derniers restent alors vacants et se dégradent peu à peu, ce qui explique certains des effondrements. Concernant l'aspect foncier, la présence de la mer, des ports et d'un patrimoine riche fait que les prix du marché restent en hausse et que les investisseurs sont nombreux.

Depuis 1987, deux OPAH (1987-1990, 2000-2003) et une OPAH-RU (2003-2008) se sont succédées sur le centre-ville et le quartier du Pollet, ainsi 784 logements ont été subventionnés pour être réhabilités. L'enjeu était d'offrir des logements de qualité en conciliant réhabilitation, mutation et maintien de l'identité des quartiers et de la fonction d'habitat. En 1996, une ZPPAUP a vu le jour de façon à protéger le patrimoine du XVIII^{ème} siècle. Suite à l'effondrement de 1999, la ville a décidé de lancer une action plus conséquente qu'une simple OPAH : une OPAH combinée à un Périmètre de Restauration Immobilière de façon à éviter les effondrements et à traiter efficacement les points durs qu'une OPAH seule ne peut résoudre. Ainsi 195 immeubles ont été ciblés par DUP de travaux pour la salubrité et la sécurité en cœur d'îlot soit 570 logements et 78 commerces. Depuis 2009 (jusqu'à 2014) une nouvelle OPAH-RU est lancée sur le périmètre du secteur I de la ZPPAUP (centre historique et quartier du Pollet) de façon à réhabiliter l'habitat dégradé et à résorber l'insalubrité.

Dieppe a fait appel à la SEMAD, dans le cadre d'une concession d'aménagement pour l'ORI. Elle a pour mission de :

- définir et cibler les immeubles dégradés à mettre sous DUP,
- acquérir des propriétés à l'amiable, par préemption ou expropriation,
- gérer les biens acquis, occupés ou vacants jusqu'à leur cession,
- mettre un terme aux situations de danger,
- protéger les biens contre une occupation irrégulière et reloger les habitants avec l'aide des services de la ville,
- indemniser et réinstaller les commerçants et artisans du centre-ville,
- instruire les permis de construire et les permis de démolir pour les immeubles sous DUP,
- réaliser les travaux qui ne peuvent pas être faits par les propriétaires,
- céder les biens à des investisseurs.

Pour déterminer les immeubles à placer sous DUP la SEMAD a réalisé en 1999, un diagnostic, qui a montré que 200 immeubles sur 1800 avaient une structure dégradée voire très dégradée. Ils ont été reportés sur une base de données et des cartes ont été produites. La SEMAD a ainsi pu planifier, selon l'urgence, des tranches de DUP de travaux (proposées ensuite à la commune) et suivre leur exécution. Une vingtaine d'immeubles par an environ sont en obligation de travaux, aujourd'hui la 11^{ème} tranche est entamée⁴⁰. Dans 75 % des cas, les propriétaires préfèrent vendre leur immeuble plutôt que de faire les travaux. La SEMAD est alors chargée de leur mutation à l'amiable, par délégation du droit de préemption. Lorsque la SEMAD achète un immeuble dégradé, elle monte un projet de restauration avec un architecte, dépose un permis de construire, et recherche un investisseur prêt à se lancer dans ce projet, en contrepartie l'investisseur doit pratiquer un tiers de loyers dits libres, un tiers de loyers conventionnés, et un dernier tiers de loyers intermédiaires, le but est de favoriser la mixité sociale. La SEMAD et les services de la ville proposent les premières candidatures aux bailleurs, il y a une certaine maîtrise du marché immobilier. Aujourd'hui sur 602 logements : 363 ont été livrés, 39 sont en chantiers et 200 sont encore à l'étude.

Il y a 80 commerces concernés par l'ORI. La SEMAD est amenée à négocier la modification des baux commerciaux et à étudier où recréer des accès aux logements au-dessus des commerces. La réhabilitation des commerces et en particulier leur délocalisation, alourdit les finances de l'opération.



Illustration 13: 132, grande rue avant et après intervention de la SEMAD ©SEMAD

En ce qui concerne l'OPAH-RU, la mission de « suivi-animation » a été confiée à la SEMAD. Celle-ci est chargée de :

- informer le public et les professionnels,
- conseiller et assister gratuitement les propriétaires d'un point de vue administratif, juridique, social, financier, technique et architectural,
- évaluer les consommations énergétiques,
- coordonner le relogement,
- analyser les indicateurs,
- repérer et détecter les lieux insalubres,
- accompagner les projets,
- communiquer et promouvoir l'opération.

⁴⁰ Le plan de repérage et l'état d'avancement des immeubles sous DUP sont cartographiés en **Annexe 15**.

Elle doit aussi tenir un tableau de bord, où elle note les contacts, l'état d'avancement des dossiers de subvention, le nombre de logements réhabilités,...

Les propriétaires peuvent aussi bénéficier d'un régime fiscal avantageux de déduction d'impôt et d'imputation des dépenses liées aux travaux, en effet la défiscalisation « Malraux » est applicable car les immeubles sont situés dans le périmètre de la ZPPAUP. En complément, de façon à faire fléchir des propriétaires bailleurs indécis, des arrêtés d'insalubrité ou de résorption de l'habitat insalubre sont lancés. En cas de danger d'effondrement ou de chutes de pierres des arrêtés de péril ont été lancés.

Cela fait 13 ans que la ville de Dieppe a signé cette concession avec la SEMAD, elle se terminera en 2017, d'ici cette échéance, la SEMAD devra avoir réalisé toutes les opérations envisagées. En 25 ans, 1000 logements sur 5000 présents sur le centre-ville, ont été subventionnés et réhabilités, le dispositif est un succès.

Ainsi, lorsque les immeubles s'effondrent ou sont très dégradés par défaut d'entretien, les outils à mettre en œuvre sont l'OPAH-RU, l'ORI, les procédures de périls imminents ou non, et le cas échéant les procédures d'insalubrité. L'idéal est de superposer les actions au périmètre de la ZPPAUP pour bénéficier d'avantages fiscaux supplémentaires. Les importants moyens financiers engagés par Dieppe ont permis de mener une politique volontariste avec un grand nombre d'ORI qui ont conduits à des résultats concluants. Le fait qu'il n'y ait pas beaucoup de propriétaires occupants et que la demande locative soit forte encourage aussi les investisseurs à réaliser des travaux car ils savent qu'ils récupéreront rapidement leurs investissements. S'agissant de villes où le marché est atone comme Châtellerauld, il est plus difficile d'engager de tels moyens financiers. Cette dernière ne s'est pour le moment pas donné les moyens de faire face à ces délaissés et de saisir des opportunités foncières, elle préfère se concentrer sur les situations de péril.

III.1.3. Problèmes de vacance

III.1.3.1. La vacance des locaux à usage d'habitation ou commercial

Les centres anciens regorgent de logements, mais faute d'entretien, de qualité ou d'adéquation avec les modes de vie et les besoins contemporains, bon nombre de locaux restent vacants et se dégradent. Le même phénomène est observé avec les locaux commerciaux faute d'attractivité et de dynamisme économique.

C'est dans ce contexte que la municipalité de Béziers (34) s'est engagée dans une lutte volontariste contre les logements vacants inadaptés et vétustes pour offrir aux résidents des logements modernes conformes aux exigences du XXI^{ème} siècle. Vu la proportion de propriétaires privés présents sur le centre-ville, il était impossible que cette collectivité se substitue aux initiatives privées, ainsi une participation active des propriétaires et des investisseurs était nécessaire. Béziers a d'abord agi de façon incitative avec des OPAH pour favoriser la rénovation des logements et des façades, puis elle a mené des programmes de logements, des ORI et a participé au PNRQAD. De cette manière de nombreux logements sont remis sur le marché.

De plus, avec la perte de vitesse des commerces, les locaux commerciaux sont de plus en plus nombreux à être vacants⁴¹, les collectivités vont devoir réfléchir à une solution pour pallier à cette problématique qui n'embellit pas l'image des centres. Soit elles vont tout mettre en œuvre pour transformer ces locaux en logement (par l'octroi de primes dans le cadre de l'OPAH-RU, la Communauté d'Agglomération du Pays Châtellerauldais offre 3000€/local transformé), soit en

⁴¹ L'Annexe 11 présente une cartographie des commerces vacants sur les centres anciens de Châtellerauld.

favorisant l'animation des centres ou en menant des programmes en faveur du commerce : FISAC, périmètre de sauvegarde et de mise en valeur de l'artisanat et du commerce de proximité, contrôle du prix des loyers commerciaux en créant une commission locale de conciliation des loyers commerciaux, limiter l'installation des galeries marchandes en périphérie des villes... L'enjeu est de taille, la pérennité du commerce intra-muros conditionne l'envie d'habiter les centres-villes.

On remarque sur Châtellerauld (86) que certains loyers commerciaux pratiqués sur la ville par des investisseurs nationaux restent chers, ils ont été maintenus à des prix équivalents à ceux de 2002-2008 (époque avant la crise financière), de plus les locaux sont peu adaptés, ils ne répondent donc plus à la réalité du marché, ce qui accentue le phénomène de vacance.

III.1.3.2. La réaffectation des logements situés au-dessus des commerces pour une remise sur le marché

Les logements vacants sont souvent situés au-dessus des locaux commerciaux, le principal problème est qu'ils n'ont parfois plus d'accès indépendant des commerces. Ces derniers ont été supprimés pour agrandir les vitrines commerciales. L'idée des collectivités est de donner des aides financières dans le cadre d'OPAH-RU pour recréer ces accès et de requalifier les logements vacants en les adaptant aux besoins actuels, en regroupant plusieurs petits logements pour en créer de plus grands de surface supérieure ou égale à 80m². Châtellerauld offre une prime de 3000€ pour la création d'un accès aux logements à condition que les logements accessibles soient loués ensuite. L'objectif est d'accueillir des familles dans les centres, facteur de dynamisme, et d'apporter de la mixité sociale.

Il existe plusieurs solutions pour limiter la vacance des logements au-dessus des commerces ou pour favoriser leur réaffectation :

- le PLU peut contenir une disposition interdisant la suppression des accès aux étages (Saint Brieu, Montauban). C'est une solution peu coûteuse et préventive qui s'inscrit dans le long terme, mais elle ne règle pas le problème des accès déjà condamnés.
- l'OPAH-RU peut inciter les propriétaires à recréer des accès avec un système de déplafonnement des aides de l'ANAH (en expérimentation à Cognac, Sainte et Rochefort), cette procédure est très concluante.
- l'ORI peut mettre en demeure les propriétaires de remettre en état leurs logements et de créer des accès aux étages, c'est très efficace.

Mais selon le type de bail commercial, cette réaffectation est plus ou moins difficile à engager. Il existe différents baux :

- le bail commercial + local annexe : le commerçant exploite le rez-de-chaussée et le premier étage lui sert de réserve ou de bureau
- le bail commercial + logement : le commerçant exploite le rez-de-chaussée et utilise le premier étage comme logement
- le cas où le commerçant est propriétaire : le commerçant peut louer les logements aux étages ou les laisser vacants, cette dernière option engendre un risque de dégradation
- le bail tout immeuble : le commerçant est locataire de tout l'immeuble mais il est dans l'impossibilité juridique de louer les logements en étage sauf à un membre de son personnel. Néanmoins, les gros travaux et l'entretien sont à sa charge.

Le bail commercial tout immeuble est très répandu dans les centres, il offre plus d'avantages aux propriétaires puisqu'il n'y a qu'un seul locataire qui paie un loyer plus élevé. Cela engendre moins de charges et le commerçant locataire est moins protégé en cas d'impayés que dans le cadre d'un bail d'habitation. Les propriétaires y trouvent donc une certaine simplicité et des intérêts financiers, en effet ils n'ont plus l'obligation d'entretenir leurs logements, elle revient aux commerçants locataires. Ce bail est problématique car il empêche l'habitation des logements, et n'encourage donc pas leur entretien. Quel intérêt auraient les commerçants de rénover ces logements qu'ils ne peuvent pas

louer ? De plus, l'accès aux étages a souvent été condamné ce qui pose un problème d'indépendance des logements vis-à-vis du commerce. C'est d'autant plus fréquent quand les commerces sont étroits.

À cela s'ajoute le problème des aides et des obligations de travaux qui reviennent aux propriétaires alors que le bail commercial tout immeuble mentionne que les obligations d'entretien et de travaux de gros œuvre sont à la charge du commerçant locataire. Une ORI peut casser ce type de bail, c'est une première manière de résoudre le problème. Cette méthode volontariste et coercitive a bien fonctionné à Limoges mais elle n'a pas été fructueuse à Rouen.

Prenons l'exemple de Limoges (87), son centre ancien se dévitalise et se vide de ces habitants, on compte 16% de vacance. Ce phénomène est accentué par la petite taille des logements créés dans les années 1990 pour une meilleure rentabilité, mais aujourd'hui ils ne sont plus adaptés aux besoins des populations (surface, standing). De plus, le patrimoine bâti se dégrade. Toutefois le centre-ville reste attractif pour les 18-24 ans, les personnes de plus de 65 ans et pour certaines professions (intermédiaires ou libérales). Au niveau du commerce, on remarque que les locaux sont assez petits et qu'ils répondent peu aux besoins du commerce moderne en termes de surface commerciale. Enfin, les commerçants louent souvent l'ensemble de l'immeuble via un bail commercial tout immeuble qui induit les conséquences précitées. Pour faire face à ces difficultés, la ville de Limoges a mis en place une OPAH-RU et un PRI (qui s'insère dans les volets habitat et patrimoine de l'OPAH-RU) à la suite d'autres OPAH qui n'englobaient pas jusque-là le centre ancien. L'OPAH-RU a été instituée pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux et le PRI pour avoir un impact fort sur la rénovation des logements, des façades et casser les baux tout immeuble. Les travaux obligatoires assurent la ville, d'une remise sur le marché des logements rénovés. Ces opérations ont été confiées à la SELI.

En 2009, 120 logements sur 500 ont été traités avec l'OPAH-RU (2003-2008). Le PRI (2002-2007) a concerné 42 immeubles soit 160 logements. Le coût global des opérations était de 19 millions d'euros dont 11 millions ont été pris en charge par les propriétaires, 6 millions par la ville, 1 million par l'Etat (aides aux propriétaires bailleurs et FISAC), 1 million (ANAH, CCI, Chambre des métiers). 35 baux commerciaux ont été renégociés et il n'y a eu aucune expropriation, ce qui est important car les expropriations ont un coût pour la collectivité. La SELI a calculé qu'il suffirait de 3 ans pour que la ville récupère son investissement grâce à la taxe d'habitation qui pourra être récoltée une fois les logements occupés.



Illustration 14: Logements rénovés situés au-dessus des commerces à Limoges ©SELI

Ces actions ont permis de redonner un aspect plus agréable au centre-ville et de dynamiser le commerce de proximité. Limoges a lancé depuis 2009 une nouvelle opération pour résorber le problème de dégradation, et de la vacance en veillant à la mixité sociale, avec la présence de logements à loyer libre, intermédiaires ou conventionnés à parts égales dans le centre-ville. Cette opération sur Limoges était une première en France car les rues commerciales de Limoges n'ont plus aucun logement vacant au-dessus des commerces. Au total 700 logements ont été remis sur le marché et le centre-ville s'est repeuplé. De plus, un stationnement résidant attractif a été mis en place pour 15€/mois. À l'heure actuelle la ville a au total investi 10 millions d'euros dans ces dispositifs.

La SELI s'est aussi intéressée au contrôle de l'installation des commerces et à l'adaptation des locaux commerciaux pour remettre sur le marché des locaux à surface commerciale suffisante. Elle a dû négocier avec les propriétaires lorsque leurs baux arrivaient à terme, pour qu'ils attendent que le bail commercial voisin arrive lui aussi à son terme pour fusionner les deux cellules commerciales. Des baux d'occupation précaire de 23 mois maximum ont été mis en place pendant l'attente. Des locaux municipaux inoccupés ont aussi été utilisés pour installer des commerces. La SELI a travaillé avec des

investisseurs spécialisés pour qu'ils rachètent des murs commerciaux et qu'ils mettent en location des enseignes prospectées par la SELI.

Rouen (76) a alors agi d'une autre manière pour résoudre le problème des baux commerciaux tout immeuble. Elle a mis en place un accord avec les grandes enseignes ou les commerçants locaux. Cet accord stipulait que ces derniers rendent les étages aux propriétaires en contrepartie d'un nouveau bail commercial avec maintien du loyer actuel. De cette façon le propriétaire perçoit le même loyer mais le commerçant locataire est libéré de ces obligations d'entretien. Après, des ORI ont été mises en œuvre pour obliger la restauration des logements et créer des accès aux étages, obligations qui revenaient aux propriétaires. Le commerçant et le propriétaire devaient négocier entre eux la création de ces accès. Les accès pouvaient selon les cas être créés en arrière rue, ou en accès commun à plusieurs immeubles,... de façon à limiter la perte de façade commerciale. Des investisseurs spécialisés sont parfois intervenus pour réaliser les travaux.

S'agissant de Châtelleraut (86), l'équipe en charge de la requalification du quartier n'a pas encore diagnostiqué le nombre de baux commerciaux tout immeuble sur ses centres anciens. Il serait judicieux qu'elle le fasse et qu'elle réfléchisse à la façon d'y faire face, avant qu'elle ne s'engage à traiter la remise sur le marché des logements situés au-dessus de ses commerces. Néanmoins, elle sait que la plupart des franchisés ont contracté ce genre de bail mais qu'ils s'attachent tout de même à traiter d'une façon homogène toute la façade de l'immeuble loué. Les investisseurs locaux louent généralement séparément le local commercial et les logements en étage, et les anciens commerçants habitent le logement situé au-dessus de leur commerce.

III.1.3.3. Le changement d'affectation des locaux commerciaux comme alternative à la vacance

La perte de dynamisme commercial a conduit à la vacance des locaux commerciaux qui dévalorisent aujourd'hui les centres. La remise sur le marché de ces locaux vacants en changeant leur destination peut être un moyen de résoudre ce problème. Ainsi à Dieppe (76), d'anciens commerces en rez-de-chaussée situés dans des rues qui ne sont plus commerçantes, ont été transformés en logements. La principale difficulté était d'apporter un éclairage suffisant à ces nouveaux logements, car les rues sont étroites et donc peu lumineuses. Pour répondre à ce besoin, la SEMAD s'est attachée à créer des duplex inversés avec des chambres en RDC et des pièces à vivre au premier étage.

Pour satisfaire les besoins en surface, la SEMAD a procédé à des agrandissements et à des recompositions grâce à l'aménagement des combles ou des échanges de pièces entre différents immeubles sur un même niveau. De petits immeubles ont aussi été achetés par la SEMAD pour faire des regroupements.

III.1.4. Perte de dynamisme commercial

Avec l'apparition des grandes surfaces en périphéries, du e-commerce et plus récemment des services de courses en ligne avec récupération des marchandises aux drives des magasins, le maintien des activités commerciales et artisanales de proximité se fait de plus en plus difficile. Ce déclin des commerces se remarque par la vacance des locaux à usage commercial comme nous l'avons déjà précisé précédemment.

Le regain d'un dynamisme commercial est un enjeu crucial pour les centres, en effet, le commerce permet de relancer l'investissement dans les quartiers et contribue au succès des projets de rénovation urbaine. La force et la vitalité d'un tissu commercial passent par la diversité des activités proposées (franchises, commerces traditionnels,...). Les élus sont invités à favoriser l'implantation de « locomotives » telles que de grandes enseignes : les Galeries Lafayette, Virgin Mégastore,... qui par

expérience irradiant les petits commerces alentours. L'EPARECA⁴² peut accompagner les collectivités locales dans la reconquête et la reconfiguration des zones commerciales et artisanales de proximité, si leurs quartiers sont éligibles au PNRQAD ou s'ils sont qualifiés de prioritaires et qu'ils font l'objet de projets de rénovation urbaine (ZUP, ZRU,...).

III.1.5 Friches urbaines* ou industrielles

Certains centres possèdent des friches urbaines ou industrielles, ce qui ne les valorisent pas. Ces friches ont souvent un parc de logements existant qui ne répond pas aux besoins actuels de la population. La reconquête de ces friches est une opportunité de recomposition et de dynamisation sociale, économique et culturelle pour les centres-villes. On peut imaginer la reconversion de ces friches en plates-formes logistiques pour le transport des marchandises ou des personnes (tramway, station de véhicules partagés), ou bien en petits centres commerciaux urbains ou encore en parc de logements, ou en espaces de respiration.

Mulhouse (68) travaille depuis 2005 sur ses anciens quartiers industriels pour enlever l'image dévalorisante de la ville liée à la désindustrialisation : paupérisation, surdensité de population, économie en déficit, dégradation des espaces publics et logements inadaptés. En effet, l'habitat ouvrier existant date du XIX^{ème} siècle, il se compose de maisons de ville avec cour ou jardin. Il est aujourd'hui vétuste voire insalubre et ne répond pas aux normes actuelles (sanitaire sur pallier ou dans la cour). L'idée est de réintégrer les anciens quartiers industriels (Vauban-Neppert, Cité-Briand, Franklin-Fridolin) au reste du centre-ville pour en faire des pôles attractifs, d'améliorer les voies et l'habitat existants afin de créer de nouveaux espaces publics ainsi que des logements de qualité. Ainsi, la ville a entrepris un projet de renouvellement urbain et signé une convention de rénovation urbaine avec l'ANRU le 30 juin 2006. Elle a aussi mis en place différents outils d'aménagement : une convention publique d'aménagement avec la SERM 68 et trois ZAC, ainsi que des opérations de traitement de l'habitat avec une OPAH-RU et une ORI.

L'OPAH-RU a été mise en œuvre pour identifier les projets de rénovation des bâtiments privés à envisager et pour aider financièrement les propriétaires qui souhaitent réaliser des travaux de restauration.

L'ORI a été établie pour restaurer 116 immeubles présentant de graves dysfonctionnements par défaut d'entretien. Les aides de l'OPAH-RU et de la ville permettent aux propriétaires de s'acquitter de leurs obligations de travaux. Des investisseurs trouvés par la SERM 68 peuvent être amenés à acheter certains immeubles, ils doivent en contre-partie produire des logements locatifs à basse consommation d'énergie.

La SERM 68 intervient comme opérateur dans le périmètre de la convention publique d'aménagement couverte pour moitié par les trois ZAC : Jardins Neppert, Casquettes-Franklin et Lefebvre.



Illustration 16: ZAC Neppert ©site SERM 68



Illustration 15: ZAC Casquettes-Franklin ©site SERM 68

⁴² Établissement Public National d'Aménagement et de la Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux, il est l'unique promoteur public de commerces en France

- La ZAC Jardins Neppert s'attaque à des friches artisanales et à des bâtiments existants qui vont être démolis pour créer des lieux de respiration, trois jardins, accompagnés par la construction de 350 logements de qualité. L'habitat existant est traité par l'OPAH-RU et l'ORI.
- La ZAC Casquettes-Franklin regroupe deux îlots formant un ensemble de 3,8ha. Elle va permettre de résorber une friche industrielle en dédensifiant des îlots grâce à la création d'espaces publics. Elle va aussi créer une centaine de logements collectifs, des maisons de ville et un hôtel. Un agrandissement de l'école maternelle Franklin est prévu ainsi que la création d'un accueil Petite Enfance.
- La ZAC caserne Lefebvre s'étend sur un territoire de 4ha, elle a permis la mise en place d'un jardin d'environ 1ha, la réhabilitation du bâtiment principal de l'ancienne caserne en une centaine de logements, la création d'une offre de 120 logements en accession à la propriété réalisée par un promoteur, une offre de 60 logements locatifs et la réalisation d'une résidence pour personnes âgées handicapées.



Illustration 17: ZAC Lefebvre
©site SERM 68

La SERM 68 s'occupe du portage foncier et immobilier des opérations et du suivi-animation de l'OPAH-RU et de l'ORI. Elle recherche des investisseurs pour racheter les immeubles acquis à l'amiable ou sous procédure d'expropriation. Ce projet de renouvellement s'articule avec la réalisation du tram-train qui doit desservir le centre-ville, et rendra les quartiers plus attractifs.

De telles friches peuvent aussi être utilisées pour accueillir de nouvelles surfaces commerciales⁴³ susceptibles de conforter la centralité historique commerciale du centre, ou bien, pour implanter de grands équipements culturels. Châtelleraut (86) construit actuellement un cinéma, un multiples, une école, un pôle patrimoine et un parking souterrain sur le site de son ancien hôpital, placé en continuité du centre ancien, la ville espère générer de nouveaux flux et drainer ses rues piétonnes. Aix-en-Provence a décidé de construire un forum culturel sur une ancienne friche industrielle du quartier Sextus-Mirabeau. La culture apparaît être un levier essentiel à l'attractivité des centres, au développement économique et elle génère de la convivialité.

En règle générale, les collectivités qui ont des quartiers anciens industriels à réhabiliter utilisent une OPAH-RU et une ORI pour restaurer le parc de logement privé existant par le biais de subventions et d'obligation de travaux. Elles ont recours aux ZAC, d'un point de vue immobilier pour restructurer les îlots, récupérer du foncier et construire des logements neufs dans le but de renouveler l'offre de logements, et, d'un point de vue de l'aménagement, pour créer ou rénover des équipements et des espaces publics.

III.2. Cas particuliers des grandes agglomérations

Les centres anciens des grandes agglomérations ont un bâti qui se caractérise par des immeubles de type R+3 ou R+4, souvent en copropriété. Sur le parc de logements, un certain équilibre est présent entre les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs. Cependant, les populations riches fuient parfois les centres anciens des agglomérations car les immeubles sont en mauvais état et les centres ont perdus de leur attractivité. En outre, on y retrouve une forte concentration de populations en situation irrégulière ou très précaire, elles sont mal logées dans des logements loués par propriétaires peu scrupuleux. Ces centres ont à la différence des villes petites et moyennes, un marché tendu. La demande en logement est croissante et les offres sont insuffisantes, ainsi la vacance des

⁴³ Selon les débats présentés aux 8^{èmes} assises nationales du centre-ville à Reims

logements diminue. Cette progression de la demande est liée à un dynamisme économique et démographique fort ou encore à l'attractivité touristique de ces villes. Aussi, le prix des loyers, du foncier et d'acquisition des logements anciens est élevé. L'enjeu des opérations de réhabilitation est d'améliorer l'offre de logements en empêchant la spéculation.

Notons, que les agglomérations de l'arc méditerranéen ont leur propre particularité. Elles ont aussi des immeubles dégradés mais ils sont souvent de type R+2 ou R+3, assez petits et situés dans d'étroites ruelles, morphologie typique des villages médiévaux du sud de la France. Néanmoins, la population augmente du fait de la croissance démographique et économique de l'arc méditerranéen et on observe que le parc de logements dans ces centres anciens se substituent, de fait, à l'offre de logement social insuffisante, mais sans éléments de confort et de salubrité, c'est le cas des hôtels meublés à Marseille.

III.2.1. Les hôtels meublés et les marchands de sommeil : l'OPAHM

Dans les grandes agglomérations comme Paris ou Marseille, les hôtels meublés constituent un habitat social de fait, où les personnes en situation précaire ou dans l'illégalité sont logées à bas prix, souvent dans de mauvaises conditions de salubrité. Ces immeubles sont généralement dégradés et impropres à l'habitation. La multiplication de ce type d'habitat met en exergue le manque de logements sociaux dans les grandes villes.



Illustration 18: Hôtel Meublé, Paris 10ème (70 chambres)
©www.apur.org

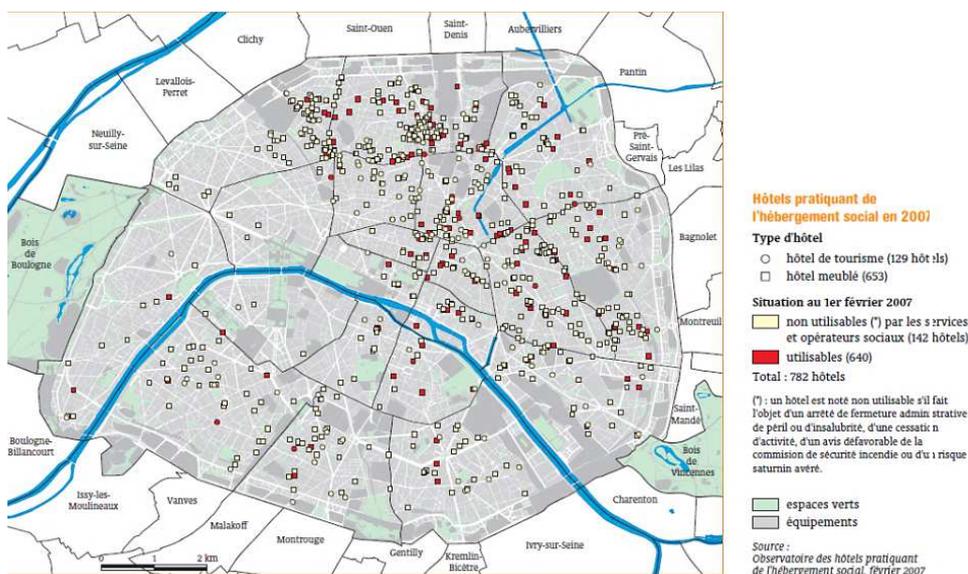


Illustration 19: Hôtels pratiquant de l'hébergement social en 2007
©www.apur.org

Paris a de nombreux hôtels meublés⁴⁴. Avec l'augmentation des prix des loyers, la précarisation économique et sociale de la population et le manque de logements sociaux adaptés, ces chambres meublées de basse qualité sont peu à peu devenues le logement de personnes isolées ou de familles aux revenus faibles ou irréguliers. Certains de ces hôtels sont même utilisés par des opérateurs ou des services sociaux pour loger en urgence des familles. Cependant, de malheureux événements⁴⁵, ont fait prendre conscience de l'insécurité et de l'insalubrité présentes dans certains de ces hôtels.

⁴⁴ Les hôtels meublés se différencient des hôtels de tourisme par leur rentabilité moindre et la redevance des chambres qui est moitié moins chère. De plus, la dégradation des chambres y est plus importante du fait des séjours longue durée.

⁴⁵ Le 15 avril 2005, l'incendie de l'hôtel Paris Opéra dans le 9^{ème} arrondissement de Paris a causé la mort de 23 personnes dont 11 enfants.

Ainsi, en 2002, la ville de Paris et l'État ont mis en place un plan global d'actions sur ces hôtels, cela s'est traduit par :

- un renforcement des contrôles de sécurité et de salubrité dans les hôtels (avis sur la sécurité incendie pour les ERP⁴⁶, saturnisme,...),
- la mise en place d'un observatoire des hôtels confié à l'APUR, pour partager les informations et suivre ces hôtels à vocation sociale,
- une politique d'acquisition de la ville,
- l'élaboration d'un dispositif expérimental, une Opération Programmée d'Amélioration des Hôtels Meublés (OPAHM), inspirée des OPAH.

Le but est de mettre en œuvre des actions incitatives et coercitives pour mettre fin à l'état de dégradation de certains hôtels meublés. De plus, ces dernières années, le cadre réglementaire relatif aux hôtels meublés s'est étoffé en terme de sécurité incendie et d'insalubrité, des travaux d'office peuvent être exécutés à la demande de la collectivité, de plus la loi Vivien donne une possibilité d'éviction commerciale sans indemnité pour les hôtels frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril entraînant démolition ou interdiction d'habiter⁴⁷. La politique d'acquisition municipale des hôtels meublés vise à mettre fin aux situations de dangerosité. Près de la moitié de ces hôtels sont transformés en logements sociaux ordinaires après une lourde réhabilitation, voire des démolitions-reconstructions. L'autre moitié est transformée en des structures très sociales. La SIEMP se charge de ces opérations, en effet son champ d'action est la résorption de l'habitat insalubre. Elle utilise une procédure de type Loi Vivien, une déclaration d'utilité publique d'aménagement ou une préemption. La ville de Paris, elle, procède à des expropriations en cas de non-respect des procédures mises en œuvre.

Le renforcement des contrôles a en 2007 permis de pointer 140 hôtels meublés, 104 soit 15% des hôtels de l'observatoire ont fait l'objet d'un avis défavorable après passage de la commission chargée de la sécurité incendie dont 17 ont fait l'objet de fermeture administrative et 52 ont été signalés pour le saturnisme, certains enfants ont été intoxiqués au plomb. Néanmoins, très peu de procédures de périls ont été lancées.

Jusqu'en 2006, l'ANAH ne pouvait pas subventionner les travaux de réhabilitation des hôtels meublés car juridiquement elle ne pouvait pas aider à la rénovation des locaux commerciaux. Aussi, la restauration de ces hôtels se faisait grâce à des moyens coercitifs, des ORI ou des actions communales mais aucune aide de l'ANAH n'était possible. Sur demande des élus parisiens, le gouvernement a voté le décret du 29 septembre 2006, autorisant l'ANAH à aider sous certaines conditions le financement des travaux d'hôtels meublés via une OPAHM : l'ANAH « peut accorder, à titre exceptionnel et dans des conditions fixées par le règlement général de l'agence, des subventions portant sur des travaux réalisés dans des locaux à usage d'habitation inclus dans un bail commercial, soit au titulaire de ce bail commercial, soit au propriétaire des murs. ».

Les objectifs de l'OPAHM sont les suivants :

- aider à la réhabilitation des établissements en difficulté,
- lutter contre le saturnisme et traiter les situations d'insalubrité ou de péril,
- favoriser l'offre de chambres à redevance maîtrisée pour les clients à revenus modestes via une contractualisation avec les services et opérateurs sociaux,
- adapter des locaux aux personnes à mobilité réduite ou handicapées.

Paris a été choisi comme site pilote pour conduire une OPAHM, la conduite de l'opération a été confiée à la SIEMP, elle a démarré en avril 2007, pour une durée de 3 ans. L'objectif de la première phase était de mettre aux normes et d'améliorer 80 hôtels meublés avec une subvention de

⁴⁶ Établissement Recevant du Public

⁴⁷ En application de l'article 18 de la « Loi Vivien »

50% du montant des travaux (45% de l'ANAH et 5% de la ville de Paris) à condition de maintenir l'activité hôtelière pendant 9 ans au moins en tout ou partie au profit de personnes défavorisées et de plafonner la redevance pour au moins la moitié des chambres. Les chambres doivent à l'issue des travaux respecter les normes du règlement sanitaire départemental (RSD).

III.2.2. L'habitat dégradé et l'insalubrité : l'OAHD

L'Opération d'Amélioration de l'Habitat Dégradé (OAHD) est née du programme d'intérêt général visant la résorption de l'insalubrité, signé par la ville de Paris, l'ANAH et l'État en juin 2002. Cette opération est le pendant incitatif de la convention publique d'aménagement. Elle diffère des OPAH car elle cible des immeubles dégradés de la ville entière (et non pas situés dans un périmètre) sur lesquels l'opérateur a un devoir d'intervention. Les objectifs sont assez similaires à ceux des OPAH : remédier à la dégradation du bâti, prévenir les risques pour la santé des résidents (saturnisme), maintenir les équilibres sociaux, favoriser l'accessibilité aux handicapés et le maintien à domicile, favoriser la réduction des charges et les économies d'énergie.

L'OAHD a été lancé en octobre 2003 pour une durée de quatre ans et renouvelée jusqu'en 2011. La SIEMP a été désigné comme coordonnateur de l'OAHD et le PACT de Paris⁴⁸ pilote l'opération et suit les 2/3 des immeubles concernés, celui-ci a développé une méthodologie d'intervention adaptée à cette nouvelle forme d'opération. Deux phases sont réalisées, le diagnostic pré-opérationnel et la phase opérationnelle.

- Le diagnostic pré-opérationnel établit le bilan de la situation de l'immeuble (état, gestion si copropriété, occupation des logements). Ce diagnostic est présenté aux financeurs de l'OAHD 6 mois après l'entrée de l'immeuble dans l'opération, pour solliciter un dispositif de financement adapté auprès de l'ANAH. Il est réévalué au cours de la phase opérationnelle.
- Pendant la phase opérationnelle, les professionnels du PACT unissent leurs compétences pour accompagner et inciter à la réhabilitation des immeubles et des logements. L'opération est centrée sur les projets de travaux et les modalités de financement.

Une OAHD a aussi été mise en place par la Ville de Marseille en 2007.

III.2.3. Les copropriétés dégradées, l'habitat insalubre et indigne

La ville de Clichy-la-Garenne située dans la première couronne de Paris, est au cœur des enjeux urbains de la capitale et de sa petite couronne. Son parc de logements est notamment constitué de locatifs collectifs et de petits logements dans des copropriétés mal gérées. La ville logeait à l'origine une population ouvrière, puis des arrivants d'Afrique du Nord. Aujourd'hui cette population immigrée loge toujours à Clichy-la-Garenne mais elle a depuis accédé à la propriété. L'ambition de la commune était d'éradiquer l'insalubrité, de développer une offre locative sociale, de redynamiser l'activité économique et de traiter les copropriétés dégradées. Le but était d'obtenir une offre diversifiée de logements de qualité et de redonner une certaine attractivité au quartier. La collectivité a fait appel à la SEMERCLI pour mener à bien une OPAH-RU en 2008, une RHI, des sorties d'insalubrité réparable, une ORI, une OPAH copropriétés dégradées et un plan de sauvegarde des copropriétés.

Dans ce genre de situation, les outils utiles sont les sorties d'insalubrité, le THIRORI pour l'insalubrité, ainsi que l'ORI pour obliger les propriétaires occupants ou les copropriétaires à réaliser des travaux sur leurs logements, et les OPAH-RU ou OPAH copropriétés dégradées pour inciter les propriétaires à faire des travaux ou pour aider à la bonne gestion des copropriétés. Une ZAC peut être menée parallèlement pour restructurer des parties de quartier ou créer une nouvelle offre de logements.

⁴⁸ Le PACT de Paris est un groupement associatif qui regroupe trois corps de métiers, des chargés d'opération-urbanistes, des architectes et des travailleurs sociaux.

IV. Bilan et réflexions

De façon à améliorer la mise en œuvre de la requalification des centres anciens je vais essayer dans cette partie de faire un retour d'expériences à partir des exemples présentés, des débats auxquels j'ai assisté et des différents contacts que j'ai eu tout au long de ce travail de fin d'études.

IV.1. Bilan sur les outils, notamment sur l'OPAH-RU et l'ORI

IV.1.1. Bilan sur l'OPAH-RU

L'OPAH-RU apparaît être un outil souple et adaptable à diverses situations. Il peut intégrer des volets urbain, immobilier, social, patrimonial, foncier, économique et habitat. L'objectif de cet outil est d'améliorer globalement un centre. Cette multi-intervention est intéressante mais il faut qu'elle soit bien suivie à tous les niveaux pour que l'opération soit un succès.

De plus, cet outil est malléable, une collectivité peut orienter les aides à donner aux propriétaires (en plus de celles de l'ANAH et de l'État) selon la politique et les objectifs qu'elle a elle-même défini. Ce dispositif offre des subventions ou des primes. Il s'intègre dans une politique incitative basée sur l'investissement privé en créant des conditions favorables aux investissements. Il est souvent utilisé lorsque la collectivité choisit de privilégier le dialogue entre les habitants, les propriétaires, les associations, les opérateurs, les entreprises et elle-même.

Dans le cadre de l'OPAH-RU tout repose sur le pouvoir de persuasion et la communication entre la collectivité (grâce à l'équipe de suivi-animation) et les propriétaires. Si la communication est efficace, que les aides sont alléchantes et que les propriétaires ont les ressources suffisantes pour réaliser des travaux alors l'opération peut être un succès, mais en cas de manque de l'un de ces critères, l'OPAH-RU a peu de chance de bien fonctionner.

Toutefois, lors de la mise en œuvre des OPAH-RU, les collectivités sont confrontées à de réels problèmes pouvant parfois bloquer ou rendre difficile la réalisation de l'opération. Parmi ces difficultés, il y a le repérage de l'habitat indigne, les collectivités n'ont pas de moyens concrets pour obtenir ces informations, elles doivent donc faire appel à des organismes ou à des partenaires pour localiser les problèmes concernant l'habitat, tels que la CAF, l'ADIL⁴⁹,... Ensuite, il s'avère parfois compliqué de retrouver les propriétaires concernés.

Aussi le coût des travaux de réhabilitation est élevé, l'octroi de subventions est conditionné au recours d'un professionnel et au respect de l'utilisation de certains matériaux dans le cas de ZPPAUP. De plus, les propriétaires du périmètre sont souvent modestes et n'ont pas forcément les moyens et ni la volonté d'avancer de telles sommes. La difficulté est alors de communiquer efficacement et de convaincre ces personnes d'investir. Le caractère purement incitatif de l'opération limite ses résultats c'est pourquoi les subventions allouées doivent être intéressantes. En ce sens les plafonds et les taux de subvention ont été augmentés à compter du 1^{er} juin 2013.

IV.1.2. Bilan sur l'ORI

L'opération de restauration immobilière permet d'imposer la réalisation de travaux définis par la collectivité. Elle exprime une volonté politique forte de requalifier les centres sur des points bien spécifiques et des immeubles ciblés. L'avantage d'un tel outil coercitif est qu'au terme de la procédure un résultat est obligatoirement attendu étant donné que le pouvoir public a lui-même établi le programme de réhabilitation et qu'il peut en cas d'expropriation en devenir le maître d'ouvrage, sous

⁴⁹ Agence Départementale pour l'Information sur le Logement

réserve que la collectivité ait les capacités financières pour engager l'acquisition. Néanmoins l'exécution de cette procédure est politiquement peu acceptée par les propriétaires et les locataires.

La taille des ORI doit être maîtrisée pour que les travaux imposés soient facilement contrôlés. Les collectivités peuvent dans le cadre de ces opérations faire appel à des SEM pour acheter, restaurer et revendre les biens dans un but d'intérêt général.

L'avantage des ORI est que tous types de travaux, relatifs à la capacité de réalisation du propriétaire, peuvent être demandés du moment qu'ils concernent la remise en état, la modernisation et l'amélioration des conditions d'habitabilité de l'immeuble, à la différence de l'OPAH-RU qui elle se disperse pour offrir des aides pour les différents problèmes rencontrés sur les centres anciens, ce qui rend plus difficile le suivi de cette dernière.

IV.1.3. La complémentarité des outils

Une OPAH-RU utilisée seule a un impact assez limité car elle n'est basée que sur l'incitation, surtout si les aides ne sont pas alléchantes. De ce fait, le couplage d'une OPAH-RU avec des outils coercitifs et spécialisés (ORI, RHI,...) pour traiter prioritairement des problématiques ciblées et localisées est plus efficace. En effet, l'ORI est souvent utilisée quand les outils incitatifs sont impuissants face à une situation, elles sont alors souvent vues comme des outils d'intervention pour débloquer des situations ou résoudre des problèmes complexes ou urgents. Les ORI constituent des leviers complémentaires à une action d'ensemble souvent matérialisée par une OPAH.

À l'inverse l'OPAH-RU peut par ces subventions être complémentaire des ORI, en proposant des subventions aux propriétaires pour les aider financièrement à répondre à leur obligation de travaux.

On remarque que les contentieux se rapportant à des ORI se font plus rares quand les ORI sont comprises dans le périmètre d'une OPAH-RU. Ce phénomène s'explique par la dimension incitative mise en place et le faible nombre d'ORI établies pour compléter l'OPAH-RU et le faible pourcentage de poursuite d'ORI jusqu'à l'arrêt de cessibilité. En effet, les collectivités se contentent souvent des résultats obtenus par l'addition de l'obligation et de l'incitation sans poursuivre la démarche auprès des propriétaires récalcitrants, ce qui peut s'avérer contraire aux objectifs de réhabilitation, mais qui rend compte de l'incapacité financière de certaines collectivités à poursuivre les opérations jusqu'à l'expropriation qui n'est d'ailleurs pas souhaitée.

D'une manière générale, les ORI sont plus efficaces que les OPAH-RU, puisqu'elles conduisent normalement à un résultat ciblé, la procédure et les travaux étant suivis de près. L'ORI semble être un moyen rapide d'obtenir des résultats, mais cette rapidité est remise en cause par la longueur de la procédure et les délais parfois rallongés qu'il semble nécessaire de laisser aux propriétaires pour réaliser les travaux prescrits. La réalisation des travaux prescrits à la suite d'ORI sont conformes à la demande de la collectivité. Ceux réalisés dans le cadre de l'OPAH-RU sont issus d'un programme établi par le propriétaire et soumis à approbation. Cette dernière façon de procéder n'est peut-être pas la solution optimale, mais elle a le mérite d'être issue d'une volonté du propriétaire encouragée par un dispositif incitatif et non contraignant.

En conclusion, on mesure aisément l'intérêt de la combinaison de la restauration immobilière avec les instruments incitatifs. L'incitation financière est essentielle pour convaincre les propriétaires d'entretenir ou de restaurer leur immeuble, ou pour attirer des investisseurs potentiels. Cette combinaison crée un effet levier non négligeable. De plus, la requalification d'un quartier doit être pensée d'un point de vue global, la réussite d'une requalification des centres anciens ne résulte pas du succès d'opérations menées séparément mais de leur imbrication et de leur coordination afin de répondre aux multiples problématiques présentes sur les centres anciens des villes.

IV.2. Bilan sur les volontés politiques et les stratégies de requalification

On remarque au vue des exemples présentés que plus les moyens investis par les collectivités pour mener des actions de requalification sont importants meilleurs sont les résultats. Ainsi, des stratégies et des politiques d'amélioration globales (habitat, espaces et équipements publics, commerce, animation, image,...) des centres sont préconisées. Il apparaît qu'une collectivité qui s'engage à accompagner la restauration de son parc immobilier par des améliorations de ses espaces publics (réfection de voirie, création ou renouvellement d'équipements,...) et des actions sur le commerce aura des investissements privés d'autant plus nombreux. Cette perspective d'actions doit à mon avis être explorée par chaque collectivité et étudiée selon ses besoins et ses moyens financiers. L'enjeu est double : une requalification globale du centre à la fois sur l'espace public, privé et sur son économie, et une incitation supplémentaire pour les propriétaires s'inscrivant dans une politique cohérente et crédible de la collectivité.

Cependant ces stratégies globales sont onéreuses, certaines collectivités ne peuvent pas se permettre d'investir autant. Ces dernières élaborent des stratégies différentes et programment d'avantage leurs actions. Comme nous l'avons vu, Châtellerauld n'a pas eu d'autres choix que d'agir par étapes. Elle commence par embellir son patrimoine bâti en menant des ORI axées sur la restauration de façades notamment sur les bords de Vienne, atout majeur de la ville, et en incitant les propriétaires privés à restaurer leur bâti avec une OPAH-RU. Elle espère ainsi renvoyer une bonne image de ses centres et favoriser la venue d'investisseurs pour relancer son marché immobilier aujourd'hui très distendu. D'ici trois ans, elle compte sur des investisseurs et sur son expérience du terrain pour s'attaquer à des problèmes plus complexes (insalubrité, remise sur le marché des logements au-dessus des commerces,...). Dans un dernier temps, elle s'attachera à aider son tissu commercial sûrement grâce à des FISAC et à l'emploi d'un manager de centre-ville pour favoriser l'animation et les échanges entre les acteurs locaux pour revitaliser ses centres et pérenniser ses actions. Parallèlement, la collectivité va essayer de réaliser des projets de restauration de ses espaces publics (aménagement des bords de Vienne, réfection des voiries) selon le budget disponible.

D'une manière générale, les collectivités qui ont des moyens restreints vont plutôt programmer leurs actions. Elles mènent des politiques incitatives (OPAH-RU, OPAH copropriétés,...) toutefois elles agissent ponctuellement d'une façon coercitive et volontaire (ORI, RHI,...) sur des lieux où les outils incitatifs sont inefficaces ou sur des points qu'elles souhaitent traiter en priorité : dégradation très importante ou situations d'insalubrité⁵⁰.

IV.3. Améliorations, stratégies et conseils en vue d'optimiser la requalification des centres anciens

Cette partie présente des améliorations, des stratégies ou des conseils pour les collectivités en vue d'optimiser la requalification de leurs centres.

IV.3.1. L'importance des diagnostics, de la programmation et des retours d'expérience

Les études préalables et les diagnostics, réalisés en amont des dispositifs, doivent être bien exécutés. Il en découle une programmation et une coordination judicieuses des outils qui participent au succès de la requalification des centres. Le contexte (social, économique, financier, patrimonial, état du bâti,...) des secteurs doit être bien étudié pour justifier le recours à certaines procédures, adapter l'ingénierie et les financements. Les conséquences de la mise en œuvre des différents outils doivent

⁵⁰ L'Annexe 16 récapitule les outils qui peuvent être utilisés en fonction de la politique envisagée et des situations présentes.

aussi être consciencieusement réfléchies (relogement éventuel des populations, droit de délaissement, maintien des populations résidentes,...).

Pour les raisons évoquées au paragraphe III.1.3.2., je conseillerais aux collectivités de réaliser systématiquement un diagnostic pour connaître le nombre de baux commerciaux tout immeuble sur les centres anciens et d'agir face à ce problème, soit en procédant de la même façon qu'à Limoges ou Rouen, soit faudrait-il voir pour interdire l'utilisation de ce type de bail ou le redéfinir juridiquement avec une clause d'entretien pour le propriétaire ou d'autorisation de location pour le commerçant.

L'amélioration d'un quartier doit être planifiée par étapes et de façon logique. Par exemple, la réfection des façades ou de vitrines commerciales devra être imposée avant la création d'accès aux logements situés au-dessus des commerces. L'avantage de l'OPAH-RU, comme son nom l'indique, est de pouvoir échelonner des actions sur 5 ans avec des objectifs correspondants.

Les retours d'expérience sont importants, ils permettent de faire évoluer les dispositifs ainsi que leur mise en application par souci d'efficacité. Par exemple Le Puy-en-Velay a conditionné l'octroi de l'aide au ravalement de façades à la restauration intérieure des bâtiments car elle s'est aperçue que cette aide favorisait un « effet de vitrine » lors de sa précédente OPAH-RU. La Rochelle a conditionné la modification des devantures commerciales à la création d'accès aux logements.

Dans une autre mesure, les réseaux formés par les associations telles que « Centre-Ville en Mouvement » (organisatrice des assises nationales du centre-ville⁵¹), l'« Association Nationale des Villes et Pays d'Arts et d'Histoire » jouent un rôle majeur dans le partage des expériences. Ils regroupent un certain nombre de collectivités qui se rencontrent pour échanger sur leurs pratiques.

IV.3.2. Des subventions intéressantes pour le succès des dispositifs

En matière de subventions, si les pourcentages sont peu élevés alors les propriétaires sont peu intéressés par les aides proposées et investissent difficilement dans des travaux de restauration, ce qui conduit à un bilan d'opération mitigé et à des améliorations limitées et localisées.

Certaines collectivités ont remarqué qu'une subvention devenait intéressante dès lors qu'elle était supérieure à 40% du coût des travaux plafonné. Ainsi il est souhaitable que les collectivités proposent ces taux de subventions pour leurs propres aides et qu'elles complètent les aides de l'ANAH. Un tel investissement de la part de la collectivité sera normalement récupéré par la remise sur le marché des locaux vacants et la perception des taxes d'habitation et de la contribution économique territoriale. Les collectivités ont tout intérêt à fournir des aides élevées si elles en ont la capacité.

IV.3.3. L'importance des opérateurs extérieurs

La qualité des résultats dépend de l'animation, du suivi et du contrôle des opérations. On remarque que les collectivités font souvent appel à des SEM dans le cadre de concession d'aménagement pour animer et suivre les ORI. Le maniement de ces outils demande une certaine expérience et un suivi minutieux, les SEM spécialisées dans le traitement des centres anciens sont très compétentes.

Une OPAH-RU peut plus facilement être menée en régie, néanmoins, les diagnostics pour établir les travaux recevables aux subventions peuvent être réalisés par un assistant à maîtrise d'ouvrage.

Je pense que les collectivités ne doivent pas hésiter à confier des missions aux professionnels compétents, le succès des dispositifs sera d'autant meilleur.

⁵¹ L'Annexe 17 reprend le programme et les notes prises pendant les 8èmes assises nationales du centre-ville.

IV.3.4. L'amélioration des espaces publics comme incitation supplémentaire à la requalification des centres

Les outils de réhabilitation des centres anciens tels que l'OPAH-RU, l'ORI ou le RHI, s'attachent à la restauration des immeubles privés. Utilisés seuls et non intégrés dans des projets d'amélioration globale, leur efficacité est limitée. Afin, d'accompagner et de favoriser les investissements privés, les collectivités sont invitées à améliorer leurs espaces publics⁵² (voiries, places, équipements, mobilier urbain, composition urbaine,...) en priorisant leurs interventions selon leur capacité financière. Cela participe à l'attractivité et au rayonnement du quartier ainsi qu'à l'amélioration de son image et de l'espace de vie des habitants.

Dans ce cadre, les ingénieurs géomètres au sein des bureau d'études peuvent être amenés à intervenir en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage pour aider les chefs de projet des collectivités, à appréhender l'espace publique par des prestations (diagnostics techniques des voiries et des réseaux, mesures, réalisation de plans, création de bases de données, de cartes thématiques sous SIG⁵³, étude de projets, chiffrages, planification,...). Leurs connaissances à la fois foncières, juridiques, urbanistiques, informatiques et techniques en font des assistants polyvalents.

La coordination des travaux d'aménagement avec les travaux privés est difficile car les collectivités n'ont pas de maîtrise à proprement parler des opérations basées sur l'incitation. Un grand nombre de collectivités moyennes suivent l'avancement des dossiers avec des tableaux de bord et restent en contact avec les propriétaires. L'utilisation des bases de données et l'illustration via un logiciel de SIG peut ici être très utile, c'est là encore une des compétences d'un ingénieur.

De plus, ces travaux peuvent être une opportunité d'adaptation des espaces publics en matière d'accessibilité, de services, d'amélioration de la gestion de la propreté et de la sécurité, mais aussi pour la promotion des transports dits doux. Les gares situées en cœur de ville apparaissent être des tremplins aux modes de transport doux et alternatifs, elles sont amenées à devenir des lieux d'inter-modalité (automobiles, vélos, bus, tramway, métro, piétons, taxi,...), le tout est de trouver les aménagements adéquates et de travailler sur les services en gare, l'unicité des titres de transport. Notons que les modes de transports alternatifs à la voiture constituent un enjeu environnemental à part entière pour les collectivités et renvoient une bonne image de la ville.

IV.3.5. Vers un laxisme réfléchi des règles de protection ?

La réalisation des opérations d'amélioration de l'habitat mettent en exergue certaines problématiques sur lesquelles les collectivités doivent se positionner. C'est le cas par exemple des matériaux à utiliser lors des réhabilitations. Les enjeux sont multiples : financiers (prix des matériaux, entretien), environnementaux (performances thermiques, acoustiques), besoins, qualitatif (mise en valeur du patrimoine, facilité d'entretien), urbanistiques (respect des règlements en vigueur), cohérence avec les bâtiments voisins,...

Parfois on s'aperçoit que certaines rues des centres anciens contenues dans le périmètre d'une ZPPAUP ne respectent pas le règlement de cette dernière. On compte parfois 80% de menuiseries en PVC alors qu'elles devraient être en bois. Ce phénomène est à la fois dû à un manque de contrôle de collectivité, à un défaut de demande d'autorisation des particuliers et aux avantages que présentent les nouveaux matériaux. Que faire face à cette réalité ? Faut-il continuer d'imposer une réglementation peu acceptée par les habitants au risque de fraudes ou de défaut d'entretien? Ou bien faut-il autoriser certains matériaux pour satisfaire les besoins des habitants au risque d'altérer la « qualité » des bâtiments ? Ce sont des questions sur lesquelles devront se positionner les collectivités et les architectes des bâtiments de France pour avoir un discours cohérent avec la réalité et être crédibles

⁵² La ville de Reims a récemment rénové ses Halles des photographies sont disponibles en **Annexe 18**.

⁵³ L'**Annexe 19** présente un exemple de carte de communication.

dans les projets de réhabilitation. Pour ma part, je pense qu'il faudrait accepter l'utilisation de certains matériaux souvent déjà utilisés mais en les réglementant de façon à préserver une certaine qualité cela favoriserait l'entretien et la restauration des immeubles. Le danger actuel est que les propriétaires prêts à réaliser des travaux renoncent faute de moyens ou d'incompréhension vis-à-vis des règlements.

De plus, il s'avère parfois, que des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) bloquent des projets de restructuration pertinents. Peut-être faudrait-il prévoir des dérogations exceptionnelles afin d'allier protection et aménagement des quartiers sachant que la requalification des centres anciens est enjeu majeur pour les communes.

IV.3.6. L'importance de la communication et de l'utilisation des nouvelles technologies

La communication est primordiale pour les opérations de restauration du bâti et j'encourage les collectivités à convier les habitants, les associations et surtout les propriétaires concernés à des réunions pour leur expliquer les dispositifs mis en place ou encore à leur envoyer des plaquettes d'information et de rédiger un maximum d'articles de presse locale. L'idée est d'informer et d'impliquer les résidents pour savoir quels sont leurs besoins afin de les satisfaire et d'adapter au mieux leur cadre de vie.

Les nouvelles technologies apparaissent comme un nouveau moyen de communication. Les activités, les commerces et les services disponibles sur les centres peuvent être présentés sur des sites internet. La ville de Sceaux utilise cette opportunité pour communiquer et promouvoir ses commerces de proximité sur sceauxshopping.com. Ce site comprend l'annuaire des commerçants, les horaires d'ouverture, les animations commerciales réalisées et programmées,...

IV.3.7. L'apparition du management de centre-ville

Le management de centre-ville est un nouveau concept qui vise à coordonner les efforts et les ressources des acteurs institutionnels et économiques publics et privés du territoire, pour promouvoir et valoriser les centres-villes autour d'un plan d'action global. Un manager de centre-ville est chargé de développer l'attractivité commerciale en agissant sur les différentes fonctions urbaines mais aussi d'améliorer l'accessibilité, la qualité de vie et la sécurité du centre-ville d'une façon directe (animation, promotion) ou indirecte (urbanisme, sécurité, propreté, stationnement et livraisons) en mobilisant les acteurs pertinents. Les activités à dynamiser sont : le commerce, l'artisanat et les entreprises, l'aménagement urbain et foncier, les transports et le stationnement, l'immobilier, le tourisme et la culture.

Le manager de centre-ville oriente et conduit des stratégies de dynamisation au niveau de :

- L'amélioration et le développement de l'offre commerciale (création d'observatoire, occupation de locaux vacants, recherche de repreneurs, d'investisseurs, l'accompagnement et le conseil aux commerçants, mise en place d'outils de fidélisation,...)
- La valorisation et la promotion du centre-ville (création d'une image et d'une identité du centre-ville, promotion de la communication, sites internet, animations commerciales et événementielles,...)
- La valorisation de l'environnement urbain (accompagnement à la rénovation des façades, des devantures, reconquête des étages, rénovations et mises aux normes des marchés et des Halles, signalétique sur le centre-ville,...)

Ces managers sont rattachés aux offices de commerce et d'artisanat mais aussi à des associations, à des SEM, à la mairie ou à la chambre de commerce et d'industrie. Le budget d'un tel management est basé sur la participation financière de la mairie, du FISAC, de l'ANAH, du FEDER et de partenaires privés. Pour exemple, les villes de Vierzon, Cahors, Épernay,... ont fait appel à des managers pour aider à la réhabilitation de leurs centres.

IV.3.8. L'animation commerciale et culturelle pour des centres attractifs et dynamiques

Pour faire revenir la population dans les centres et les redynamiser, il est important que les collectivités misent sur l'organisation d'événements culturels et d'animations commerciales en partenariat avec les commerçants et les associations. Ces animations peuvent être des marchés de Noël, des braderies, des expositions, des festivals, des marchés hebdomadaires,... L'objectif est de donner un nouvel élan aux commerces de proximité en faisant venir ou revenir du monde dans les rues du centre-ville dans l'espoir d'augmenter la zone de chalandise de ces commerces. Reims a redonné une fonction d'animation et de proximité à son centre ancien, en favorisant l'installation de boutiques autour de la Place du Forum datant de l'époque gallo-romaine. Elle met en place pendant toute la période estivale des festivités gratuites sur les places de la ville, c'est ce qu'elle appelle « un été dans la ville ». De son côté Strasbourg offre un marché de Noël unique en Europe qui s'étend sur 35 jours. La durée et la fréquence des événements sont des éléments importants.



Illustration 20: Boutiques de la place du Forum à Reims ©Lina Marchesin



Illustration 21: Festivités d'été à Reims, Place du Forum ©Lina Marchesin

Pour animer un quartier, l'écoute des commerçants et des associations est constructive, il est recommandé de programmer périodiquement des réunions entre les représentants des commerçants et la municipalité pour planifier et organiser conjointement des actions. La municipalité se doit d'aider et d'épauler les commerçants dans l'organisation des manifestations, mais aussi au niveau logistique et promotionnel. Ces animations doivent aussi être favorisées par des investissements sur les espaces publics pour accueillir au mieux les visiteurs et la population (requalification des rues, réhabilitation de places, parkings,...). Un manager de centre-ville peut très bien intervenir pour aider les collectivités et les commerçants à mettre conjointement en œuvre de tels événements. Il ne faut pas oublier d'allier ces animations à une communication efficace, des associations comme « les vitrines de Roanne » proposent des formations dans le domaine de la communication et des animations commerciales et les aident dans leur réalisation.

Les villes sont encouragées à miser sur des animations qui ont un rapport avec leurs spécificités. Châlons-en-Champagne programme de petits spectacles présentés par les élèves du Centre National des Arts du Cirque.

Conclusion

La requalification des centres anciens est un enjeu évident pour les collectivités, elle passe par la restauration des immeubles privés, l'amélioration de l'espace public et la redynamisation des commerces. Cependant, comme nous l'avons vu dans ce mémoire, la réhabilitation est complexe à mettre en œuvre car il faut à la fois tenir compte de la diversité des situations à traiter, des volontés politiques mais aussi des capacités financières et techniques des collectivités et enfin respecter l'utilisation des outils opérationnels existants. Il est rapidement apparu que deux outils étaient principalement utilisés par les collectivités pour restaurer le parc de logements : l'OPAH-RU et l'ORI.

L'OPAH-RU est basé sur l'incitation à l'investissement privé (subventions, primes). Il permet par son adaptabilité d'améliorer les conditions d'habitabilité des logements et de restaurer des immeubles. L'efficacité de cet outil est fonction de la communication faite par les équipes missionnées et des taux de subvention accordés. Cependant ce dispositif est vite limité quand il s'agit de traiter des situations très complexes ou quand les propriétaires ne se sentent pas concernés par la revalorisation de leur quartier.

L'ORI est quant à lui un outil volontariste qui impose aux propriétaires tout type de travaux commandés par la collectivité par déclaration d'utilité publique sous peine d'expropriation.

La présentation des exemples montre que ces deux outils sont couramment utilisés de façon complémentaire quelles que soient les situations. Ce travail a permis de mettre en avant les difficultés liées à la restauration des immeubles privés, mais aussi la nécessité et l'importance de l'amélioration et de l'aménagement des espaces publics et enfin de proposer des stratégies dans le but d'optimiser la requalification des centres.

Suite à cette réflexion il vient la question de la généralisation et de la pérennisation des actions mises en place. Le problème des périmètres des opérations est qu'ils s'appliquent sur des zones très restreintes de la ville, les collectivités doivent se demander comment les intégrer et les connecter aux quartiers voisins que ce soit au niveau du bâti, de la voirie et du mobilier urbain, de l'accessibilité, du déplacement, des activités et des services. Il convient aussi de réfléchir à la gestion des flux de circulation nécessaires à l'inscription des centres dans la vie métropolitaine.

De plus, il est opportun de s'interroger sur l'intégration des centres anciens dans les dynamiques sociales, culturelles et économiques existantes à d'autres échelles du territoire. Les moyens de communication modernes (internet, écrans interactifs) ou l'organisation d'événements et d'animations semblent être efficaces pour promouvoir les centres.

Dans une suite logique, il convient que les communes s'inquiètent de l'après-réhabilitation. En effet, comment vont se comporter les propriétaires après la rénovation de leurs immeubles ? Vont-ils poursuivre leur entretien pour éviter de se retrouver dans des situations de dégradation importante ? Comment vont évoluer les activités commerciales après avoir lancé des programmes d'aides et de mise en valeur ? Il serait judicieux que les collectivités pensent à mettre en place des dispositifs de protection ou de contrôle afin de prévenir le retour de situations problématiques, sachant que de tels dispositifs existent déjà : périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, modification du PLU,...

En matière d'occupation des logements, on peut se demander si les logements aménagés vont durablement être occupés et si les objectifs de mixité seront remplis. De façon à favoriser cette démarche, les communes ou leurs partenaires ont intérêt à prolonger les dispositifs d'aides (prêts à taux 0%, suivi des attributions des logements conventionnés,...) Il semble judicieux de mener des actions de terrain avec l'aide d'associations, de fêtes et de réunions de quartier afin de recréer une dynamique positive et d'insuffler une envie de protéger, d'améliorer et d'embellir les quartiers de façon

participative. L'objectif est que les habitants se sentent concernés par leur espace de vie de façon à le sauvegarder et à le promouvoir.

Les centres ont de bons arguments pour attirer une population jeune ou des familles : la proximité des commerces, des services, des écoles,... Les collectivités se doivent de maintenir des efforts continus sur les centres anciens, notamment au niveau de la sécurité, de l'entretien et de la propreté, pour renvoyer à tout niveau une bonne image de leur centre.

D'un point de vue personnel, ce travail de fin d'études a été le moyen de redécouvrir l'univers des collectivités et de me plonger dans le contexte des centres anciens. La requalification et la redynamisation de ces derniers sont des enjeux communs à une quantité de communes moyennes françaises. La restauration et l'amélioration de ces quartiers est très souvent complexes. Ces tâches peuvent très bien constituer des opportunités professionnelles pour des aménageurs ou des ingénieurs géomètres qui pourront intervenir en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage.

Aussi cette étude a été le moyen d'appréhender les travaux de requalification avec une vision d'insertion dans des stratégies locales et financières. Mes recherches m'ont fait prendre conscience de l'importance à porter aux retours d'expérience dans le but d'améliorer des procédés ou des stratégies, cette démarche à l'avantage de pouvoir s'appliquer à tout type de travaux.

Bibliographie

• Ouvrages imprimés ou en ligne

- Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen. Cahier n°1, Synthèse sur les centres anciens dans la structuration des territoires métropolisés, Novembre 2005, 4p., disponible sur : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/liens/predat_mediterranee_synt11.pdf
- Les OPAH un outil pour demain (25 ans d'Opérations Programmées pour l'Amélioration de l'Habitat), date d'édition : entre 2003 et 2006 ?, 46p., disponible sur : http://www.raee.org/promenlab/DOCS/OPAH_PRESENTATION_ANAH.PDF
- Les hôtels meublés à Paris. Diagnostic et premier bilan du plan d'action engagé. Observatoire du Logement et de l'Habitat de Paris, Juin 2007, 28p., disponible sur : <http://www.apur.org/sites/default/files/documents/226.pdf>
- Les hôtels meublés à Paris. Résumé, Observatoire du Logement et de l'Habitat de Paris, Juin 2007, 13p., disponible sur : http://www.apur.org/sites/default/files/documents/226_3.pdf
- Renouvellement urbain des centres et quartiers anciens : enjeux pour les SEM, réseau SEM, édition et publication : SCET – INTERSEM, réalisation : développement de projets, Juin 2008
- Intervenir en quartier ancien : rôle et positionnement des EPL du Réseau, édition et publication : SCET – Réseau, réalisation : SCET – pôle Développement de Projets & Services, Août 2011
- Guide méthodologique de l'ANAH « Les opérations de restauration immobilière (ORI) », Septembre 2010, disponible sur : <http://www.anah.fr/les-actualites/les-actualites/article/nouveau-guide-methodologique-ori.html>
- Mémoire de fin d'études présenté en vue de l'obtention du diplôme d'ingénieur de l'ESGT, La restauration immobilière des centres anciens en milieu rural : outils et méthode, Laurence Chanteau, 2005
- Articles L. 303-1 (OPAH)/R. 327-1 (PIG), L. 321-1 et suivants, R. 221-1 et suivants du code de la construction, disponibles sur : www.legifrance.gouv.fr
- Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 relatives aux OPAH et aux programme d'intérêt général du 8 novembre 2002, disponible sur : www.lagifrance.gouv.fr
- Convention n°86-46 signée le 1er décembre 2012, OPAH-RU – Redynamisation des centres anciens de Châtellerauld
- Etude pré-opérationnelle préalable à la mise en œuvre d'une OPAH-RU Châtellerauld, phases 3 et 4 : programmes d'actions Avril 2012
- Le châtellerauldais du 1er novembre au 15 novembre 2012, pages 7 à 9, Cœurs de ville - Une politique volontariste pour améliorer l'habitat
- Document relatif à la réunion d'encadrement du 27 septembre 2012, Présentation de la future OPAH-RU des centres anciens de Châtellerauld
- Synthèse sur les centres anciens dans la structuration des territoires métropolisés, Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen, Novembre 2005, disponible sur : www.predat.net/PDF/PACA/s11.pdf

- ORI : procédure et animation, document réalisé par PACT ARIM Hauts de France
 - Instruction relative au financement de la résorption de l'habitat insalubre irrémédiable et dangereux (RHI) et du traitement de l'habitat insalubre rémédiabile ou dangereux, et des opérations de restauration immobilière (THIRORI) du 19 octobre 2010, de l'ANAH
 - Les centres anciens - modèles de ville durable, ANVPAH & VSSP, Décembre 2009, 208p.
- **Sites web consultés de février à juin 2013**
 - INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, www.insee.fr
 - AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT, www.anah.fr.
 - L'Opération d'amélioration de l'habitat dégradé (OAHD), PACT75, www.pact75.org/oahd.php
 - LES OPAH - Le site des programmes d'amélioration de l'habitat, www.lesopah.fr
 - LEGIFRANCE - Le service public de la diffusion du droit, www.legifrance.gouv.fr
 - Rénovation de l'habitat à Béziers, www.beziers-coeurdeville.fr
 - Société d'Équipement de la Région Mulhousienne – Renouvellement urbain, www.SERM68.fr
 - ATELIER PARISIEN D'URBANISME, www.apur.org
 - AGENCE DEPARTEMENTALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT, www.adil86.com, www.adil17.org
 - ASSOCIATION CENTRE-VILLE EN MOUVEMENT, www.centre-ville.org
 - EPARECA, www.epareca.org
- **Contacts**
 - Laurence NOYER, Responsable de l'agence de Châtelleraut, Société d'Équipement du Poitou,
 - Nathalie FERON, Responsable Technique, Société d'Économie Mixte de l'Agglomération Dieppoise
 - Anaïs CLOUX, Directrice adjoint, Association Nationale des Villes et Pays d'Arts et d'Histoire
 - José TENERA, Chargé d'opération habitat, Maison des projets d'Angoulême
 - Catherine BOUAMRANE, Responsable du service aménagement, Mairie du Puy en Velay
 - Alexandra LIOT et Muriel VAILLANT, Conseillères juristes, ADIL 86
 - Antoine DAGONAT, Directeur de Vienne Habitat
 - François LIARD, Technicien de l'habitat, Vienne Habitat
- **Visites et Formations**
 - 8^{ème} Assises nationales du centre-ville⁵⁴ et 1^{er} salon du centre-ville, « Un cœur de ville pour tous », le 12 et 13 juin 2013 à Reims, organisés par l'association Centre-Ville en Mouvement et la Ville de Reims
 - Visites de logements vacants dans les centres-anciens de Châtelleraut

⁵⁴ Le programme des assises et les notes prises durant les débats du 12 juin sont disponibles en **Annexe 17**.

Résumé

Les centres-villes aussi nommés centres anciens constituent l'identité des villes. Ils se démarquent des autres quartiers par un bâti dense sur de petites parcelles en lanière, par un patrimoine historique riche ainsi que par la combinaison des fonctions urbaines traditionnelles présentes (habitat, commerce, tourisme, activités, services,...).

Depuis les années 1970, les phénomènes de métropolisation et l'implantation des zones d'activités et commerciales en périphérie des villes ont conduit à une perte d'attractivité et de dynamisme des centres, à leur dégradation, à la vacance des logements et à la spécialisation des populations résidentes.

Les quartiers périphériques quasi formatés et standardisés afin de répondre aux besoins des populations (pavillons ou encore immeubles) sont dépourvus d'humanisation et ne sont pas économes d'espace. On se rend compte aujourd'hui que ce ne sont pas des modèles d'urbanisation comme en témoigne la multiplication des programmes de renouvellement urbain qui ont pour objectif de les ré-humaniser.

Aujourd'hui, les centres anciens souvent délaissés et dégradés apparaissent être une réponse évidente à la lutte contre la pénurie foncière, l'étalement urbain et à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Leur restauration et leur requalification sont des enjeux pour les collectivités, ils satisferont les objectifs de développement durable et de remise en valeur du patrimoine.

Mais sur les centres-villes, il n'y a jamais de rénovation simple. La dégradation n'est pas uniforme, des immeubles insalubres avoisinent des bâtiments d'intérêt architectural rénovés, des façades restaurées cachent des taudis et les propriétaires n'ont pas forcément les moyens financiers de réaliser des travaux. Pour requalifier leurs centres les collectivités doivent prendre en compte non seulement le contexte des quartiers tant au niveau de l'habitat, social, qu'économique, mais aussi satisfaire leur volonté politique au moyen d'outils ou de procédures de traitement (urgence, insalubrité, péril,...), d'aides ou d'obligations à la restauration du bâti, d'aménagements ou de réhabilitation des friches urbaines.

Diverses situations se retrouvent sur les centres anciens des villes et ce à toutes échelles. Nous citerons par exemple la dégradation des façades et la vacance des logements au-dessus des commerces à Châtellerault et Limoges, la dégradation des logements et des immeubles à Dieppe, la réhabilitation des friches industrielles de Mulhouse, la rénovation des hôtels meublés et des copropriétés à Paris,...

Le tableau suivant reprend les outils qui peuvent être utilisés en fonctions de la politique envisagée et des situations rencontrées.



Local commercial et logements vacants, façade et logements dégradés en centre-ville
©Ville de Châtellerault

	Politique basée sur l'incitation	Politique volontariste
Façades dégradées	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • Aide au ravalement de façades • PST 	<ul style="list-style-type: none"> • ORI avec DUP de travaux portant sur le ravalement de façades souvent complétée par une OPAH-RU et une aide locale au ravalement de façades • Périls en cas d'urgence • PST
Bâtiments dégradés	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • PNRQAD • OAHD • PST • PIG 	<ul style="list-style-type: none"> • ORI complétée par une OPAH-RU ou une OAHD • Périls en cas d'urgence • PST • THIRORI • PNRQAD
Logements insalubres ou indignes	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • PNRQAD • PST • PIG 	<ul style="list-style-type: none"> • ORI complétée par OPAH-RU • Sorties d'insalubrité remédiable • RHI • THIRORI • PST • PNRQAD
Aménagements urbains	<ul style="list-style-type: none"> • PNRQAD 	<ul style="list-style-type: none"> • PNRQAD
Immeubles délaissés ou en ruine	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • PST • PIG • PNRQAD • Procédure de biens vacants et sans maître • Procédure d'état d'abandon manifeste 	<ul style="list-style-type: none"> • ORI complétée d'OPAH-RU • PNRQAD • PST
Vacance des logements	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • PNRQAD • PIG 	<ul style="list-style-type: none"> • PNRQAD • ORI
Vacance des locaux commerciaux	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • Projet de redynamisation commerciale, FISAC • PNRQAD 	<ul style="list-style-type: none"> • PNRQAD • Projet de redynamisation commerciale • FISAC
Changement d'affectation des locaux	<ul style="list-style-type: none"> • Aides spécifiques dans le cadre de l'OPAH-RU 	<ul style="list-style-type: none"> • Aides spécifiques dans le cadre de l'OPAH-RU
Réhabilitation des friches urbaines ou industrielles		<ul style="list-style-type: none"> • ZAC • Projets urbains
Hôtels meublés et marchands de sommeil	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • OPAHM 	<ul style="list-style-type: none"> • ORI complétée par une OPAH-RU ou une OPAHM
Commerces en perte de vitesse	<ul style="list-style-type: none"> • FISAC • Dispositifs de chèques cadeaux • PNRQAD • Périmètre de sauvegarde de l'artisanat et des commerces de proximité • Animations commerciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre de sauvegarde de l'artisanat et des commerces de proximité • FISAC • Dispositifs de chèques cadeaux • PNRQAD • Animations commerciales
Copropriétés dégradées	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU ou OPAH copropriétés dégradées 	<ul style="list-style-type: none"> • ORI complétée avec une OPAH
Précarité énergétique	<ul style="list-style-type: none"> • OPAH-RU • OPAHB • PNRQAD • Programme Habiter Mieux 	<ul style="list-style-type: none"> • ORI complétée d'une OPAH et du programme Habiter Mieux

Il apparaît que les collectivités allient souvent les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAH-RU) et les Opérations de Restauration Immobilière (ORI). Ces deux outils sont facilement adaptables, ils permettent de résoudre individuellement ou plus efficacement de façon combinée de multiples situations sur les centres anciens, le tout est de savoir les

adapter selon les objectifs visés et les problèmes rencontrés. On remarque que le recours aux concessions d'aménagement avec des SEM est très efficace.

En revanche on s'aperçoit que les outils sont parfois inadaptés aux grandes agglomérations, Paris et Marseille ont été les sites d'expérimentation de nouveaux outils tels que des Opérations Programmées d'Amélioration des Hôtels Meublés (OPAHM) ou encore des Opérations d'Amélioration de l'Habitat Dégradé (OAHD).

De plus, des contrats de location, tel que le bail commercial tout immeuble, bloquent la restauration des immeubles. Ils empêchent le commerçant de louer les logements au-dessus de son commerce mais lui impose des travaux d'entretien et de gros œuvre qu'il n'a aucun intérêt à réaliser. Aussi les réglementations sur la protection du patrimoine, telles que les PSMV ou les ZPPAUP bientôt transformées en AVAP, stoppent parfois les projets de réhabilitation ou de restructuration pourtant judicieux. En ce sens, un certain laxisme ou des prises de position sont à envisager pour que les politiques menées soient cohérentes et crédibles avec la réalité.

Cependant, la requalification des centres anciens passe aussi par l'amélioration des espaces publics (voiries, réseaux, places,...) et des services (commerces, administratifs,...). Les collectivités ne doivent pas négliger cet aspect, car c'est un facteur à part entière de la revalorisation et de la revitalisation des centres qui permet un regain d'attractivité et favorise les investissements privés. Ainsi, la restauration des quartiers doit être pensée d'une façon globale et si possible intégrée à une échelle supérieure. Le management de centre-ville encadré par un nouvel acteur, le manager de centre-ville, coordonne les efforts et les ressources des acteurs institutionnels et économiques du territoire publics et privés pour promouvoir et valoriser les centres-villes autour d'un plan d'action global (commerce, promotion du centre, valorisation de l'environnement urbain,...). Le management apparaît être un concept prometteur. Les animations commerciales et culturelles ainsi que la promotion des centres grâce aux nouvelles technologies sont aujourd'hui essentielles pour dynamiser et rendre attractifs ces derniers. Ces actions sont aussi le moyen d'investir les populations résidentes dans leur quartier afin qu'elles en prennent soin et pérennisent les projets de requalification réalisés.

Liste des illustrations

Illustration 1 : Les arènes d'Arles loties au XVIII ^{ème} siècle ©Carte postale d'une gravure	11
Illustration 2 : La Grande Rue – La Maison au Pilier Rouge, Le Vieux Mans	11
Illustration 3 : Quartier de Trech à Tulle, un exemple de densité du bâti	13
Illustration 4 : Précarité énergétique.....	14
Illustration 5 : Habitat indigne.....	14
Illustration 6 : Parties communes dégradées à Marseille	23
Illustration 7 : Types de bénéficiaires des aides des OPAH-RU en 2010	24
Illustration 8 : Détail des aides sur un exemple de projet de travaux d'amélioration d'un montant de 12000€ HT.....	26
Illustration 9 : Quai Napoléon Ier et Quai du Château avec l'îlot des Cordeliers à droite, îlot dans lequel des immeubles sont concernés par des ORI.....	37
Illustration 10 : Place Émile Zola, Châtellerault avant et après réhabilitation	37
Illustration 11: Devanture commerciale avant et après travaux à Angoulême	38
Illustration 12 : Immeuble insalubre à Tulle	38
Illustration 13 : 132, grande rue avant et après intervention de la SEMAD.....	40
Illustration 14 : Logements rénovés situés au-dessus des commerces à Limoges	43
Illustration 15 : ZAC Casquettes-Franklin	45
Illustration 16 : ZAC Neppert	45
Illustration 17 : ZAC Lefebvre	46
Illustration 18 : Hôtel Meublé, Paris 10ème (70 chambres).....	47
Illustration 19 : Hôtels pratiquant de l'hébergement social en 2007	47
Illustration 20 : Boutiques de la place du Forum à Reims.....	56
Illustration 21 : Festivités d'été à Reims, Place du Forum.....	56

Liste des tableaux

Tableau 1 : Travaux subventionnés par l'OPAH-RU selon le type de propriétaire.....	25
Tableau 2 : Tableau comparatif des outils coercitifs favorisant la réhabilitation de l'habitat privé	31
Tableau 3 : Financement pour le THIRORI selon les différentes phases de travail.....	33

La requalification des centres anciens : entre situations, outils et volontés politiques.

Mémoire d'Ingénieur Géomètre Topographe, Le Mans 2013

Résumé

Les centres anciens des villes françaises sont de moins en moins attractifs, cela est principalement dû à l'inadaptation des centres aux modes de vie et besoins actuels. Ils sont aujourd'hui souvent caractérisés par un bâti dégradé et vacant, un pôle commercial en perte de vitesse et sont sujets à des situations d'insalubrité. Bien que forts d'un passé historique et d'une architecture riche, l'image renvoyée des centres est souvent péjorative.

Face à la lutte contre l'étalement urbain et aux besoins des populations, la requalification des centres anciens des villes devient un enjeu évident pour les collectivités. Des outils et des procédures sont à leur disposition pour restaurer et améliorer ces quartiers. Mais encore faut-il les connaître et savoir les choisir pour pouvoir traiter au mieux les situations rencontrées, en fonction des volontés politiques et des capacités des communes. Afin d'orienter les collectivités dans leurs choix, le présent mémoire s'intéresse à ces outils et plus particulièrement aux OPAH-RU et aux ORI. De plus, en s'appuyant sur des exemples concrets ce mémoire présente des situations couramment rencontrées sur les centres et des manières de les traiter. Un bilan et des stratégies d'optimisation sont rapportés en dernière partie.

Mots clés : centre ancien, réhabilitation, requalification, outils, OPAH-RU, restauration immobilière/PRI/ORI

Summary

French town centres are less and less attractive, this is mainly due to unsuitability for lifestyles and current needs. Today, they often are characterized by disrepaired buildings, vacant accommodation, a trade loss and are subject to squalors. Although, these town centres have an interesting history and a rich architecture, the image of centres often is pejorative.

Faced with the urban spreading and population needs, requalification of town centres becomes an obvious stake for local authorities. Tools and procedures are available in order to restore and enhance centres. Although it's necessary to know it and known how to use it, in order to treat at best present situations, according to political wills and abilities of local authorities. So as to guide local authorities in their choices, this study deals with tools and particularly OPAH-RU and ORI. Moreover, this paper deals with common situations in town centres thanks to examples, and introduces how to treat it. A report and optimizing strategies are reported in the last part.

Key words : town centre, rehabilitation, requalification, tools, OPAH-RU, building refurbishment /PRI/ORI
