

Voilà ce que l'on pouvait lire en février 2000 sur le site internet du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement: "Si le logement reste en France une compétence d'état pour des raisons de solidarité nationale, la mise en œuvre de la politique repose sur de nombreux acteurs. (...) Les collectivités territoriales (régions, départements, communes) ont la maîtrise de l'urbanisme sur leur territoire et celle de leur politique locale".

Dans le cadre de nos recherches doctorales portant sur la politique de réhabilitation de l'habitat privé, nous avons réalisé une enquête auprès d'un des maillons de la décision politique en matière d'habitat: la commune. Il s'agit ici d'en analyser quelques résultats de premier niveau, c'est-à-dire sans croiser les variables du questionnaire entre elles et sans comparer ces résultats à d'autres sources d'information.

Brève présentation de l'enquête

En février-mars 2000, huit cent deux communes ont fait l'objet d'une enquête par voie postale, sur les mille cinq cent deux que compte la Région des Pays de la Loire. Seules les communes d'une taille inférieure à vingt mille habitants (hors agglomération urbaine des villes comme Nantes, Angers et Le Mans) ayant réalisé une opération de réhabilitation du parc des logements privés entre 1993 et 1998 ont été retenues. La liste de ces communes est extraite de deux fichiers actualisés annuellement par la Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire. Ces fichiers offrent de précieuses informations concernant les secteurs d'OPAH¹ et d'ORAH² et, notamment, le nombre, le montant et le type de primes délivrées ainsi que le volume des travaux subventionnés grâce à ces aides financières étatiques et régionales.

1- OPAH: opération programmée d'amélioration de l'habitat. Selon l'article 13 de la Loi du 13 juillet 1991 du Code de la construction et de l'habitation, l'OPAH est une convention entre la commune ou un établissement public de coopération intercommunale, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et l'État. Dans ce cadre, des subventions sont allouées aux propriétaires bailleurs (issues de l'ANAH) comme aux propriétaires occupants (issues de l'État) selon des caractéristiques du ménage et du (des) logement(s) à réhabiliter.

2- ORAH: opération régionale d'amélioration de l'habitat. C'est une convention entre la commune ou un établissement public de coopération intercommunale, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et la Région des Pays de la Loire. Seuls les propriétaires occupants bénéficient de subventions.

Le questionnaire d'enquête est structuré en trois parties, répondant à trois objectifs précis

La première partie tente de déceler le niveau de connaissance du parc des logements privés par les élus locaux à travers les entrées proposées par l'INSEE dans le cadre des Enquêtes Logement et des Recensements généraux de population notamment: nombre de logements, âge, taille, niveau de confort, etc. À cela s'ajoutent des questions concernant les diverses sources utilisées par les communes pour mieux appréhender l'état du parc des logements.

C'est la deuxième partie du questionnaire qui fera l'objet d'une analyse partielle (cf. l'intitulé des questions en annexe). Elle a pour but de montrer la politique de réhabilitation de l'habitat privé pratiquée dans ces communes entre 1993 et 1998. Nous en préciserons donc la teneur ultérieurement.

Enfin, dans la troisième partie du questionnaire, nous avons recherché l'échelle de conception de la politique de réhabilitation, de la commune au groupement intercommunal, à la fin des années quatre-vingt-dix.

Cent quarante questionnaires sur un total de huit cent deux sont exploitables, soit un taux de réponse de 17,5 % environ. À l'intérieur de la Région des Pays de la Loire, certaines communes se sont davantage senties concernées par cette enquête, ce qui se traduit par un taux de réponse au questionnaire plutôt élevé à l'échelle départementale. C'est le cas en Vendée et Maine-et-Loire avec un taux proche de 20 %. La Sarthe et la Loire-Atlantique présentent une situation moyenne avec un taux voisin de 16 %. En revanche, moins de 13 % des communes de la Mayenne ont répondu.

La carte fait également apparaître des disparités à l'échelle infra-départementale. Dix secteurs géographiques, tels que le District de Loiron en Mayenne ou le Pays de Châteaubriant en Loire-Atlantique, ont été pointés comme faisant partie des secteurs les plus dynamiques avec au moins quatre communes répondantes représentant au moins un quart des communes consultées dans le secteur.

La politique communale en matière de réhabilitation de l'habitat privé: premiers constats

La politique de réhabilitation des logements privés occupe-t-elle la première place parmi les politiques du logement pratiquées dans la commune? Il n'est pas possible

bourg ou centre-ville n'est pas prioritaire par rapport aux écarts que comptent nombre de communes. Toutefois, des retombées positives de la réhabilitation s'y font sentir en terme d'amélioration dans la qualité du bâti, partie intégrante du paysage qui s'offre à la vue de l'habitant de la commune comme aux visiteurs de passage.

Quels effets les municipalités escomptent-elles de la dernière opération de réhabilitation? D'après l'enquête, 74,3 % espèrent ainsi rendre confortables des logements anciens et la même proportion souhaite aussi la remise des logements vacants sur le marché immobilier local. 64,3 % des réponses estiment par là même améliorer l'image de la commune. Enfin, les deux derniers effets cités dans les réponses sont la volonté d'attirer des jeunes ménages et celle de sauvegarder le patrimoine bâti pour 50,7 % des communes (cf. question 15).

Ces cinq réponses nous permettent implicitement de mettre à jour deux insuffisances du parc des logements anciens dans les espaces à dominante rurale: l'inconfort et la vacance, le premier étant pour partie à l'origine du second. En outre, si les communes désirent autant attirer les jeunes ménages, c'est dans le but de freiner ou d'éviter le processus de dépopulation/dévitilisation plus ou moins fortement engagé selon les communes. C'est peut-être aussi par la préservation du patrimoine bâti qui bénéficie d'un certain cachet architectural bien spécifique en certains secteurs géographiques qu'elles souhaitent notamment attirer de jeunes ménages aisés. Étant donné leur richesse, ces éléments mériteront des analyses plus affinées à partir de sources complémentaires.

Si l'État, l'ANAH et la Région des Pays de la Loire attribuent des aides financières aux propriétaires, les communes et leurs groupements ont également la possibilité d'octroyer des avantages complémentaires appelés "mesures d'accompagnement" durant les périodes d'OPAH et d'ORAH. Ces mesures sont autant de moyens d'améliorer certaines caractéristiques locales. Ainsi, la prime au ravalement de façade a été délivrée dans 65% des cas lors de la dernière opération de réhabilitation. De même, les communes accordent des primes aux logements locatifs privés sociaux pour un quart d'entre elles. À cela s'ajoutent des actions d'informations auprès des particuliers (50,7 %) pour les renseigner sur l'existence des aides auxquelles ils pourraient éventuellement prétendre si ce n'est les aider à remplir les dossiers (cf. question 16).

Les répondants éprouvent une certaine gêne à l'idée de

qualifier les aides à la réhabilitation attribuées à tous les échelons politiques, de la commune à l'État (cf. question 17). Le taux de non-réponse varie en effet de 34,3 % à 67,9 %. Dans de telles conditions, nous nous bornerons à quelques remarques. Il apparaît que les aides aux propriétaires bailleurs délivrées par l'ANAH sont estimées suffisantes dans 48,6 % des cas et seulement 34,3 % des communes n'ont pas répondu à la question. De même, les primes communales et intercommunales sont estimées suffisantes pour 27,1 % et 30,7 % respectivement mais le taux de non-réponse est élevé avec 60 % et 53,6 %.

Enfin, on notera que la dernière opération de réhabilitation est considérée comme un succès par 60,7 % des communes, seule une commune conclut à l'échec tandis que 29,3 % estiment le bilan mitigé (cf. question 18). Près des deux tiers ont envisagé une nouvelle opération suite à ces résultats contre un cinquième qui ne l'a pas décidé (cf. question 19).

Selon les répondants, la réussite d'une opération de réhabilitation est conditionnée par cinq éléments: la diffusion de l'information auprès du public (90 %), la motivation des propriétaires (84,3 %), par des primes alléchantes notamment (74,3 %), la réflexion des élus du "pays" en matière d'habitat (44,3 %) ou encore pour 38,6 % un bâti pas trop dégradé avant travaux (cf. question 20). Ces éléments sous-tendent l'existence d'au moins trois catégories d'acteurs œuvrant dans le domaine de la réhabilitation de l'habitat: les propriétaires, les élus, les financeurs. Leurs actions plus ou moins concertées expliquent généralement le succès de la réhabilitation tout comme l'état du parc des logements avant les travaux.

Ces quelques résultats d'enquête, si fragmentaires soient-ils, permettent néanmoins une première approche des composantes de la réhabilitation de l'habitat: types d'opérations réalisées, formes et origine du financement, effets escomptés, facteurs de réussite, catégories d'acteurs impliqués, incidence du bâti, etc. L'analyse ne saurait être complète sans la comparaison avec d'autres sources d'information (statistiques, entretiens) et le point de vue des autres acteurs comme les propriétaires, bénéficiaires de subventions et le plus souvent habitants des logements réhabilités.

ANNEXE
EXTRAIT DU QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE

II. La politique communale en matière de réhabilitation de l'habitat privé

5. La politique de réhabilitation des logements privés occupe-t-elle la première place parmi les politiques du logement dans votre commune ?

oui => Passez à la question 7 non => Passez à la question 6

6. Si non, quelle politique du logement occupe la première place?

7. Combien d'OPAH et d'ORAH votre commune a-t-elle connu entre 1993 et 1998 inclus?

| | 1 | 2 | 3 |
|------|-----|-------|-----|
| OPAH | () | (...) | () |
| ORAH | () | (...) | () |

8. Indiquez la période de réalisation de la dernière opération de réhabilitation achevée avant 1999:

Début de l'opération 1 9 __ Fin de l'opération 1 9 __

9. Sous quelle forme? OPAH () ORAH ()

10. Pourquoi avoir choisi une réhabilitation sous cette forme?

11. La dynamique de réhabilitation des logements privés se poursuit-elle en dehors des périodes d'OPAH et d'ORAH?

Oui Non

12. Votre commune comprend-elle un centre, centre-bourg ou centre-ville?

Oui => Passez à la question 13 Non => Passez à la question 15

13. La dernière opération de réhabilitation concernait-elle en priorité le centre de la commune?

Oui Non

14. Quel était l'état des logements du centre

| | Très dégradé | Dégradé | Peu dégradé |
|--------------------------|--------------|---------|-------------|
| avant la réhabilitation? | - | - | - |
| après la réhabilitation? | - | - | - |

15. Quels effets la municipalité escomptait-elle lors de la dernière opération de réhabilitation? Vous en choisissez cinq qui vous paraissent les plus importants parmi la liste suivante:

- sauvegarder un patrimoine
- remettre des logements vacants sur le marché
- remettre des logements sociaux sur le marché
- soutenir les entreprises communales du Bâtiment
- maintenir les personnes âgées à domicile
- rendre confortable les logements anciens
- maintenir les jeunes ménages dans la commune
- attirer des jeunes ménages
- améliorer l'image de la commune
- autre, précisez:

16. Quelles mesures d'accompagnement concrètes avez-vous mis en place lors de la dernière opération de réhabilitation?

- | | |
|--|--|
| prime au ravalement de façades | prime aux logements vacants |
| prime aux logements locatifs privés sociaux | prime aux logements locatifs communaux |
| aides au maintien à domicile des personnes âgées | actions d'information auprès du public |
| autre, précisez: | |

17. Estimez-vous suffisantes ou insuffisantes les aides financières attribuées lors de la dernière opération de réhabilitation par:

| | Suffisantes | Insuffisantes |
|-------------------------------|-------------|---------------|
| La DDE | | |
| L'ANAH (si OPAH) | | |
| Le Conseil Régional (si ORAH) | | |
| Le Conseil Général | | |
| La structure intercommunale | | |
| La commune | | |

18. Quel bilan faites-vous de la dernière opération de réhabilitation réalisée?

C'est une réussite C'est un échec Le bilan est mitigé

19. Suite à ces résultats, avez-vous envisagé la réalisation d'une nouvelle opération?

Oui Non

20. Quels sont les facteurs qui vous paraissent à l'origine de la réussite d'une opération de réhabilitation en général? Vous en choisissez cinq qui vous paraissent les plus importants parmi la liste suivante:

- | | |
|--|--|
| les mesures d'accompagnement communales | la diffusion de l'information auprès du public |
| le dynamisme de l'opérateur | le savoir-faire des artisans du bâtiment |
| la réflexion d'élus du "pays" en matière d'habitat | les primes alléchantes pour les propriétaires |
| la motivation des propriétaires | un bâti pas trop dégradé avant travaux |
| la coordination des acteurs assurée par l'État | autre, précisez: |

Discussion

Des précisions sont demandées sur les raisons qui poussent les communes étudiées à lancer des opérations de réhabilitation. L'amélioration de l'image du "bourg" ne serait-elle pas une motivation secondaire pour les municipalités. Pour P. Rivreau c'est au contraire un élément important pour justifier la mise en œuvre de telles opérations. L'impact visuel, précise-t-elle prend toute son importance dans l'espace relativement réduit et bien circonscrit qu'est le "centre-bourg", ainsi, par exemple, lorsque le tiers des façades est réhabilité autour de la place (centrale), aux abords de la mairie et de l'église, un certain cachet et une impression de modernité investissent l'espace communal dans son ensemble. Par ailleurs, ces politiques de réhabilitation ne sont souvent qu'un élément d'une politique d'aménagement plus générale: des stationnements vont voir le jour, la "placette" va être refaite, le sens de circulation redéfini; d'une manière générale, le centre sera complètement rénové. Elle note, enfin, que le langage officiel parle alors de "revitalisation" permise notamment grâce à des aides importantes de la part du FEDER (Fond Européen de Développement Régional) et des instances régionales par l'intermédiaire des CRD (Contrats régionaux de développement).

O. Rialland, constatant que seuls les conseils municipaux ou maires ont été sollicités par cette enquête réalisée sous forme de questionnaires, s'interroge sur l'existence d'organismes pouvant par ailleurs servir de relais d'information privilégiés, toujours dans cette optique d'évaluation de la politique de réhabilitation. Est-ce finalement un éclatement des acteurs qui a contraint P. Rivreau à user de ce style d'enquête? L'auteur reconnaît volontiers cet état de fait, signalant qu'elle a recours pour d'autres aspects de sa recherche à des groupes d'acteurs encore différents: des acteurs associatifs pour la défense du patrimoine, des acteurs institutionnels représentant l'Etat, la Région et plus généralement ceux intervenant à tous les échelons de la décision politique; les professionnels du bâtiment représentés par les CAPEP, Fédération des Métiers ou Chambre des Métiers comptent aussi parmi ces acteurs puisqu'ils ont une action en matière de sensibilisation, de for-

mation des entreprises à la réhabilitation de qualité, de conservation des savoir-faire. Cet éclatement des acteurs, note P. Rivreau peut être facilement relevé dans les procédures qu'exige la réhabilitation: des règles architecturales sont à respecter tout en veillant à l'amélioration du confort des logements réhabilités; les architectes et l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat ont souvent des vues divergentes bien compréhensibles quant à la mise en place de telles opérations. À ce sujet, P. Rivreau déplore le manque de savoir-faire des acteurs qui n'utilisent quasiment pas les OPAPatrimoniales, procédures à même de concilier le plus harmonieusement possible, aménagements intérieur et extérieur.

V. Hervouët note que l'auteur dit "privilégier l'échelle intercommunale plutôt que communale" et que par ailleurs les communes interrogées estiment que la question du logement se traite principalement à l'échelle intercommunale, du moins en ce qui concerne les OPAH et ORAH. Aussi, pourquoi ne pas aller interroger directement les districts ou communautés de communes plutôt que les communes les composant et ce, d'autant plus que le taux de retour (18 %) peut être jugé modeste? P. Rivreau réplique que ce taux les satisfait pleinement, elle et le professeur suivant ses travaux, ce dernier ne s'attendant pas à un tel retour. Par ailleurs, elle explique que l'intercommunalité sera réintroduite dans la troisième partie de sa thèse (réhabilitation et intercommunalité), partie qui vérifiera notamment la véracité des actions des communes prétendant (dans le questionnaire) agir dans ce cadre supracommunal. Il est, d'ailleurs, à noter, que dans le domaine de l'habitat, une réflexion au niveau de la notion de "pays" prend tout son sens et que les instances intercommunales seront donc sollicitées à ce sujet, mais sans doute plus sous forme d'entretiens.

Y. Le Caro souhaite revenir sur l'interprétation des taux de retour qui a été formulée. Faisant référence à une expérience similaire en Ille-et-Vilaine, il explique avoir tiré au sort aux dés 10 % des communes de ce département (35 sur 350) pour obtenir une répartition homogène sur le territoire et n'avoir pas pu clairement tirer des conclusions sur les résultats cartographiques obtenus. Même s'il ne nie pas

l'existence de tel ou tel effet local, il invite à la prudence quant aux conclusions à tirer de telles études. Il semblerait par ailleurs intéressant à Yvon Le Caro de soumettre le questionnaire en "passation administrative" (déplacement physique sur le terrain) aux communes n'ayant pas répondu à la première sollicitation par courrier pour connaître les raisons de ce refus. Ces communes pourraient même, selon lui, être choisies pour leur profil les différenciant du reste des communes enquêtées car il craint une déformation de la vérité, les communes motivées pour répondre étant souvent celles aussi motivées par les OPAH. P. Rivreau objecte que la politique d'OPAH a couvert toutes les communes puisque son choix s'est porté sur les entités municipales ayant pratiqué au moins une opération de ce type entre 1993 et 1998. Revenant aux hypothèses avancées sur les taux de retour, elle tient à préciser que le dépouillement n'est pas encore totalement terminé et que l'analyse en est encore à ses balbutiements.

O. Rialland questionne P. Rivreau sur la méthodologie employée pour l'envoi des questionnaires, sur le délai accordé aux communes pour les remplir et sur l'existence d'éventuelles relances. O. Chupin, pour sa part, s'enquiert du coût d'une telle opération. P. Rivreau indique que l'opération est en cours et qu'aucune relance n'a été envoyée, le délai de réponse étant à peine dépassé à ce jour. Elle relancera en temps et en heure mais se déplacera elle-même dans les communes n'ayant pas répondu. Quant au financement, il a été prévu sur ses propres deniers ce qu'elle estime être un investissement personnel nécessaire.

Dans une logique de recherche de nouveaux interlocuteurs, O. Chupin s'interroge sur l'opportunité à se mettre en relation avec des associations départementales de maires qui relayeraient auprès de leurs membres l'action de P. Rivreau afin que celle-ci trouve, pour ses questionnaires, un meilleur accueil dans les mairies. Il fait part d'une bonne expérience personnelle sur le département de Loire-Atlantique.

P. Donadieu dit avoir eu l'impression, à l'écoute et à la lecture de l'intervention de P. Rivreau, que l'OPAH se résumait à un ravalement de façade. Pour l'en

convaincre, il souhaite connaître la part des aides consacrées à un tel type d'intervention par rapport aux aides globales d'une OPAH. Peggy Rivreau est en mesure de lui donner des valeurs absolues sur les ravalements de façades (1 321 000 francs de distribuer dans la région des Pays-de-la-Loire à 780 communes en 1998) mais ne peut avancer de valeurs relatives car, explique-t-elle, les dossiers d'OPAH ne permettent pas de renseigner des fichiers alors suffisamment détaillés pour extraire cette variable.

Une personne de l'assistance s'interroge sur l'exclusion des travaux présentés de la réhabilitation du parc public, et ce notamment à travers l'exemple du bail à réhabilitation. Disposant de données à ce sujet mais ne les ayant pas pour l'instant utilisées, P. Rivreau estime, à ce propos, que cet aspect ne constitue qu'une "bribe" dans la réhabilitation.