

La lutte contre l'habitat indigne au sein de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP)

*Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019
et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.*

La Ville de Pau et plus largement la communauté d'agglomération sont des collectivités particulièrement investies dans le renouvellement urbain. Quel que soit le type d'habitat, tous les outils de la rénovation urbaine sont utilisés : Programme National pour la Rénovation Urbaine (NPRU), Action Cœur de Ville, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat - Renouvellement urbain (OPAH-RU), Programme d'intérêt général de l'habitat ancien privé (PIG départemental), Programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés (PO-PAC), Veille et observation des copropriétés (VOC)... C'est au titre de cet investissement particulier que le site de Pau a été choisi pour l'enquête de terrain, notamment afin de mettre en lumière les obstacles mais aussi les conditions de réussite d'une démarche de rénovation/renouvellement urbain, dans un contexte de ville moyenne à la reconquête de l'attractivité résidentielle de son centre-ville.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : La Communauté d'Agglomération compte 161 6000 habitants dont 47,8 % résident à Pau.
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 31 communes.
- **Ancienneté de l'EPCI** : L'Agglomération Pau Béarn Pyrénées a été créée au 1^{er} janvier 2017, et résulte de la fusion de 3 collectivités : Pau-Pyrénées (145 700 habitants), Mies-de-Béarn (12 300 habitants) et Gave-et-Coteaux (4 000 habitants).
- **Majorité politique** : le Maire de Pau est François Bayrou qui est aussi le Président de CAPBP.
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu (7,7 €/m² pour un T3 à la location) ; prix moyens des biens à la vente : 1 599 €/m² pour un appartement et 1 878 €/m² pour une maison.
- **Nombre de logements (en 2016)** : 93 457 logements à l'échelle de l'agglomération, dont 57 % situés à Pau. La vacance concerne 16 % des logements à Pau, et 7 % dans l'agglomération hors Pau.
- **Taille du parc social (en 2016)** : 13 356 logements sociaux à l'échelle de l'agglomération (taux de 15,4 % des résidences principales) ; 53,2 % du parc social de l'agglomération sont situés dans la ville de Pau.
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 3 879, dont 1 289 demandes de mutations, soit un indicateur de pression (ratio nb demandes hors mutation / nb attributions hors mutation) relativement faible, de 2,5.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 2 quartiers (Ousse-des-Bois et Saragosse).
- **Parc privé potentiellement indigne** : 1 866 logements, situés pour les deux tiers dans la commune de Pau. Ce parc représente 3,1 % du parc des résidences principales privées sur l'ensemble de la Communauté d'Agglomération (moyenne départementale de 4,1 %).

SOURCE / INSEE 2016 - PLH 2018.

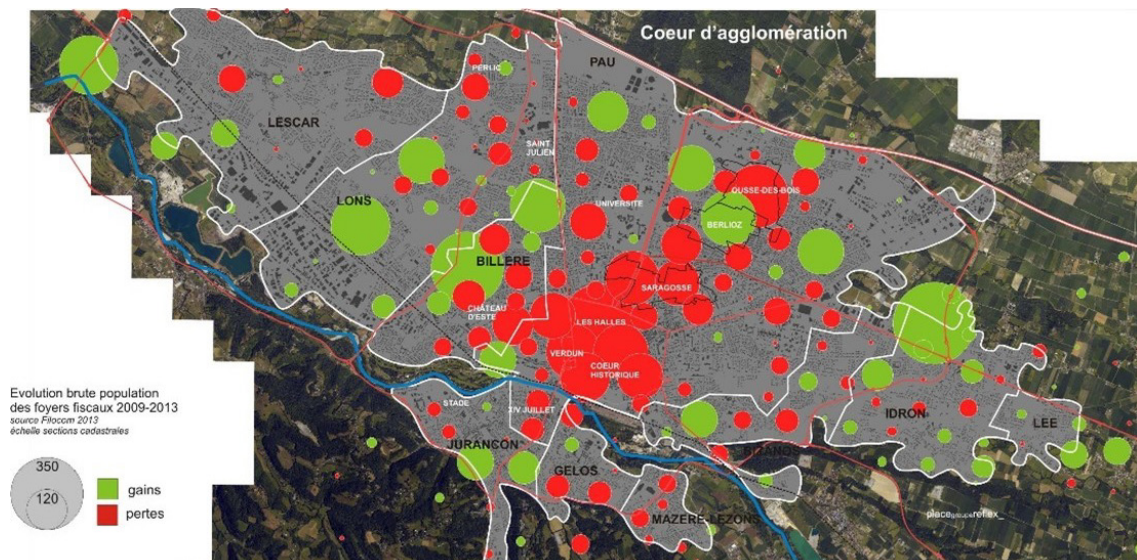
L'AGGLOMÉRATION PALOISE : UN PÔLE ÉCONOMIQUE ET RÉSIDENTIEL À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE

Pau, préfecture du département des Pyrénées-Atlantiques, est située au cœur de l'ancienne principauté souveraine du Béarn. Le début du XX^e Siècle a marqué un essor pour la capitale béarnaise avec l'afflux de riches touristes étrangers (britanniques surtout) qui venaient passer l'hiver à Pau, générant la construction de tout un patrimoine bâti (villas, palaces, casino, etc.). La fin de ce tourisme de villégiature au cours du XX^{ème} siècle a vu l'économie paloise — et celle de son agglomération — s'orienter vers l'industrie aéronautique, puis vers celle de la pétrochimie. Fort de 100 000 emplois, le pôle économique paloisis constitue le second

pôle économique d'Aquitaine (7 % des emplois) après celui de l'Agglomération Bordelaise. L'économie locale s'appuie sur une économie productive longtemps en croissance et sur une économie présentielle et publique importante (université, hôpital, culture, etc.).

Ce modèle a longtemps soutenu une croissance démographique et urbaine (entre 1999 et 2008, la croissance économique avait généré plus de 16 000 nouveaux emplois). La crise de 2008 a marqué la fin d'un cycle de croissance économique. Avec la perte de 300 emplois entre 2008 et 2013, la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées voit depuis lors sa population se stabiliser. On relève cependant des situations contrastées selon les secteurs ou quartiers, et notamment un affaiblissement du Cœur d'Agglomération, le centre-ville de Pau et les quartiers qui le jouxtent.

ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES DANS L'AGGLOMÉRATION PALOISE



SOURCE / Place groupe Reflex_, à partir des données Filocom 2013.

LA VILLE DE PAU : SES CARACTÉRISTIQUES ET LES PROBLÉMATIQUES IDENTIFIÉES DANS LE PLH DE LA CAPBP 2017/2022

Population (Insee 2014) :

- 77 489 habitants, soit 47,8 % de la population de la CAPBP
- La croissance démographique est de -1,59 % / an (période 2008 à 2013)

Parc de logements (Insee 2013) :

- 51 025 logements dont : 42 272 Résidences principales (83 %) et 8 041 logements HLM (RPLS 2015)
- 7 692 Logements vacants (16 %)
- 791 Résidences secondaires (2 %)

Dynamique de construction (base PC commencés - SIGOT) :

- 2 246 logements construits entre 2011 et 2016, soit 374 logements/an
- 436 logements HLM PLAi/PLUS agréés entre 2011 et 2016 - Taux SRU : 23,9 % au 1/01/2016

Problématiques spécifiques de la commune :

- Bâti ancien et dégradé en cœur de ville avec de nombreux logements vacants
- Nombreuses copropriétés dégradées

LES DYNAMIQUES IMMOBILIÈRES ET RÉSIDENTIELLES À L'ŒUVRE : UN MARCHÉ DÉTENDU ET UNE SPÉCIALISATION SOCIALE DE CERTAINS QUARTIERS

Le chapitre du PLH consacré à l'Habitat ancien l'annonce sans ambiguïté : « *Le marché privé et le fonctionnement du parc public sont peu propices à l'amélioration de l'équilibre social de l'Agglomération. Les effets de spécialisation sociale au sein de l'Agglomération sont avérés et le risque de décrochage des quartiers du Cœur d'Agglomération les moins attractifs sont bien réels. Ils appellent à des interventions correctives ambitieuses* ».

Le centre-ville de Pau accueille à la fois un parc locatif ancien qui, en se déqualifiant, a eu tendance à se spécialiser dans l'accueil des plus modestes, et des grands ensembles HLM dont les loyers particulièrement accessibles, orientent leur occupation vers les ménages aux faibles ressources. Ce double héritage marque le Cœur

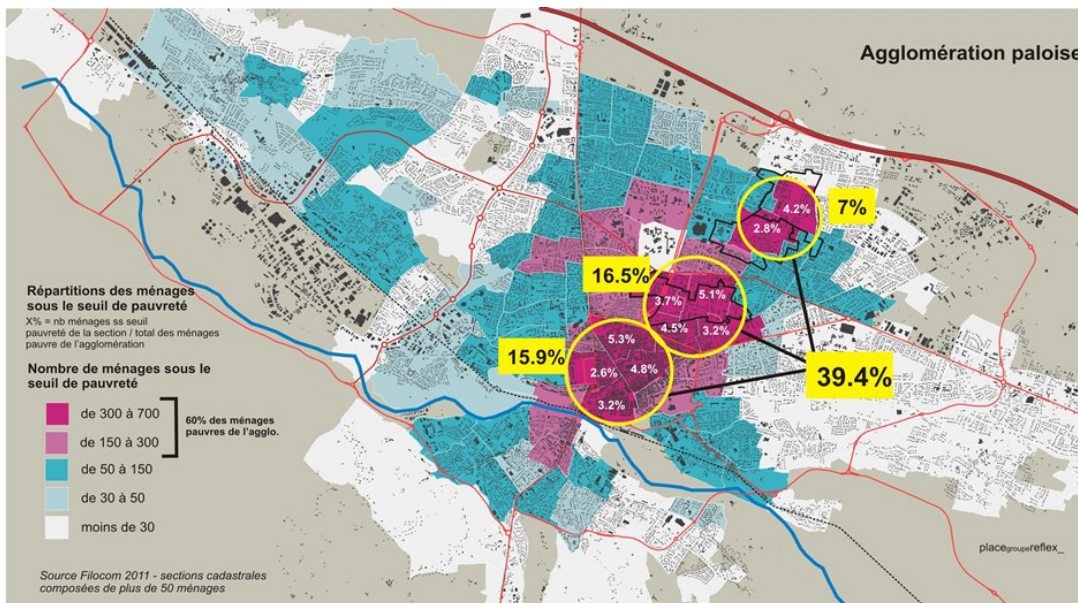
d'Agglomération qui concentre 40 % des ménages de la CAPBP vivant sous le seuil de pauvreté.

Cette tendance à la spécialisation sociale et spatiale a été amplifiée par les politiques menées ces deux dernières décennies, comme l'énonce le PLH palois dans l'une de ses conclusions :

« *La production intense de logements neufs du début des années 2000 sous l'effet du moteur de la défiscalisation est venue percuter le marché du logement palois. L'abondance des livraisons et la soudaineté de cette nouvelle offre de logements semblent encore perturber le marché.*

Les niveaux de prix entre les différents segments du marché locatif se resserrent, créant un contexte marqué par les concurrences. Dans ce système, les parcs les moins attractifs (souvent les plus anciens) sont soumis à des jeux de déclassement/délaissement et la vacance ne cesse d'augmenter. Ces parcs connaissent enfin des effets importants de paupérisation ».

LA CONCENTRATION DES MÉNAGES « PAUVRES »



SOURCE / Place groupe Reflex_, à partir des données Filocom 2011.

Le centre ancien de Pau : un ensemble de défis pour une longue reconquête

L'attractivité du parc ancien du centre de Pau, et d'une manière générale celle de l'ensemble du « Cœur de l'agglomération », sont au centre des enjeux de régulation que porte le PLH. Or, le parc ancien de l'hyper-centre

palois, souffre d'une importante vacance qui va de pair avec une mauvaise qualité de l'habitat et une paupérisation manifeste de son occupation sociale.

Le parc de logements du centre historique a subi de plein fouet la concurrence avec la production récente. Ainsi, l'offre locative présente dans le centre-ville ne peut intéresser des clients potentiels que si elle propose des prestations de bonne qualité et des conditions de prix accessibles.

LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT ET LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Selon les données Filocom de 2013, l'habitat de mauvaise qualité ou potentiellement indigne (insalubrité, risque de péril, saturnisme...) représente 3,1 % du parc des résidences principales privées sur l'ensemble de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (moyenne départementale 4,1 %). Le nombre de logements concernés sur l'ensemble de la Communauté d'Agglomération s'élève à 1 866, situés pour les deux tiers dans la commune de Pau. Ce sont majoritairement (pour plus des trois quarts) des logements occupés par des locataires du parc privé. Le quart des occupants de ce parc a plus de 60 ans. La lutte contre l'habitat indigne doit parfois composer avec des publics à la solvabilité trop réduite pour faire face à la conduite de travaux.

DÉGRADATION DE L'HABITAT ET PRÉCARISATION DU PEUPEMENT : DES TENDANCES ANCIENNES, DIFFICILES À FREINER

En matière de lutte contre l'habitat indigne à Pau, la problématique clé est le caractère diffus du parc de logements dégradés qui rend complexe le signalement comme le repérage des situations. Ainsi, certains logements particulièrement dégradés n'ont été détectés qu'à la suite d'un incendie.

Les îlots qui ont pu être identifiés parce qu'ils cumulent une vacance importante, des situations avérées de mal-logement et des dysfonctionnements urbains, ont déjà souvent fait l'objet d'une intervention de la collectivité, via l'un ou l'autre des opérateurs présents sur le territoire (SOLHA pour le PIG départemental qui couvre quelques quartiers palois, Urbanis pour le centre-ville).

Mais ces interventions ne suffisent pas encore à inverser l'image négative d'un parc en mauvais état (plus qu'indigne ou dangereux). **Ce parc de logements se trouve très souvent au sein de petites copro-**

priétés (les deux tiers des copropriétés potentiellement fragiles ont moins de 10 logements) qui pâtissent d'un niveau de prestations médiocre (en termes de confort, d'entretien, d'isolation thermique...) et de parties communes inadaptées (absence de dégagements pour les poubelles, les vélos ou poussettes, interphone ou électricité défectueux...).

D'après les données de l'ANAH, les copropriétés potentiellement fragiles¹ de famille B (901 copropriétés à surveiller), C (360 copropriétés potentiellement vulnérables) et D (360 copropriétés potentiellement dégradées) sont au nombre de 1 732 sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées, situés à 80 % sur la commune de Pau (1 370). On en compte également sur Billère (121), Jurançon (69), Bizanos (50), Lons (41), Gelos (36) et une vingtaine sur les autres communes.

L'évaluation du PIG et de l'OPAH-RU en 2018 a fait le constat de l'importance des situations persistantes et méconnues en matière d'habitat indigne. Tout un pan de ce type d'habitat demeure inconnu. C'est ce qui fait dire à la responsable de la rénovation du parc privé ancien de Pau agglomération que « *la LHI dans le diffus est "la grande absente" des investigations menées jusqu'alors au travers des différents dispositifs incitatifs* ». Cela signifie, en d'autres termes, que l'indignité a souvent été appréhendée au travers d'une approche « projet », dans le cadre de l'OPAH-RU de Pau (étude îlots), et non en fonction d'un repérage systématique et raisonné (avec, par exemple, des critères permettant de classer les immeubles en fonction de leurs fragilités).

Fort de ce constat, la CAPBP a formulé un souhait dans le cadre de son 3^{ème} PLH « *d'identifier et quantifier cet habitat indigne dans son ensemble dans la mesure où il constitue la part invisible et silencieuse du parc dégradé. Invisible car souvent "interstitielle" au sein d'un immeuble de rapport, silencieuse car occupée par des ménages qui ne sont pas nécessairement plaignants* ».

¹ L'ANAH s'est dotée de moyens méthodologiques pour évaluer le niveau de fragilité de 520 000 copropriétés, représentant 7 millions de logements. La méthode utilisée repose sur l'utilisation d'une base de données d'origine fiscale (FILOCOM) qui propose des informations exhaustives sur les caractéristiques de l'ensemble du parc de logements et de ses occupants jusqu'à de fines échelles géographiques (section cadastrale). L'évaluation se fait au moyen d'une méthodologie qui procède par combinaison d'indicateurs. C'est donc sur la base d'un ensemble de critères combinés et pondérés que la fragilité potentielle des copropriétés pu être évaluée. Les indicateurs retenus ont trait à :

- La situation socio-économique des occupants,
- L'état du bâti,
- Le positionnement de la copropriété dans le marché,
- La capacité des propriétaires à faire face aux dépenses d'entretien...

Ainsi chaque copropriété est évaluée selon une classification en 4 familles selon le degré de fragilité : chaque copropriété est notée sur chacun des indicateurs choisis puis obtient ensuite une note moyenne globale permettant leur classement en quatre familles : A, B, C et D, du plus faible au plus fort potentiel de fragilité.

L'ACTION D'URBANIS DANS LA RÉNOVATION DU CENTRE DE PAU

Le centre-ville est pris en charge depuis 2009 par cet opérateur qui fait qu'à travers son action, « *La ville se transforme et "contient ses dérives". Les commerces sont progressivement réinvestis et le marché des copropriétés commence à reprendre* ».

En 2018, sur 779 ventes analysées par Urbanis et 112 visites réalisées sur site afin de renseigner les futurs acquéreurs, 355 contacts avec des propriétaires ont été noués (propriétaires bailleurs ou occupants) qui ont permis de délivrer des informations et d'aider à la rénovation de 68 logements.

Les aides de droits commun (ANAH), même accompagnées d'aides supplémentaires, apparaissent insuffisantes pour inciter les propriétaires à entreprendre certains travaux structurels (cage d'escalier qui se désolidarise, toiture à refaire...) si bien que l'action de requalification, lorsqu'elle intervient, ne permet pas de redonner une image positive à un tissu urbain par endroits très déqualifié. Celui-ci nécessiterait d'autres moyens, plus ambitieux et plus globaux, de type OPAH RU ou PNRQAD...

Sur la précarité énergétique, pas ou peu de dossiers ont été montés pour les propriétaires bailleurs, en raison de l'exigence de réduction de 30 % de la facture d'énergie : ce que les travaux dans le bâti concernés ne permettent pas d'atteindre pour les montant investis. Entre 2015 et 2018, seulement 36 aides ont été rapportées sur ce thème aux propriétaires occupants, ce qui tend à démontrer la limite de ce dispositif « incitatif ».

Un frein notoire selon cet opérateur à l'action en copropriétés situées dans de petits ensemble dans le diffus : l'accompagnement social qui fait que « *l'on retrouve année après année les mêmes ménages locataires de logements différents.* »

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

La CAPB est accompagnée par un prestataire (N. Boucher) depuis 2017 afin de parfaire l'acculturation des élus et d'outiller les services de l'agglomération pour mener à bien la lutte contre l'habitat indigne. « *Les personnes se plaignent de l'état de leur logement aux élus qui sont ignorants la plupart du temps des procédures* ». Pour répondre à ce besoin et surtout au fait que « *la LHI n'est pas une priorité pour les élus* », **un comité technique (cotech) communautaire a été instauré pour traiter des situations d'insalubrité complexes et favoriser cette acculturation.** Sur la base de ce cotech, concernant une douzaine de communes, l'action commence à se structurer d'un point de vue juridique, et une exploration est faite des possibilités qu'offrent les traités de concession « Insalubrité »¹. Ce dispositif a été installé afin de donner davantage d'ampleur à la LHI, qui butte sur de nombreuses difficultés techniques et financières.

Tout d'abord, **les procédures apparaissent trop complexes et peu performantes** et ce, d'autant plus si on les met en regard du caractère incitatif des aides qu'il serait possible de mobiliser. Ensuite, le niveau des aides mobilisables laisse entrevoir que les résultats seront de toute façon insuffisants pour restaurer l'attractivité du parc immobilier du centre-ville dans son ensemble.

Ainsi, en dehors des situations couvertes par le Droit de préemption urbaine (DPU), la sortie d'insalubrité n'occasionne pas de projets suffisamment ambitieux qui permettraient de produire un habitat de qualité et pérenne. Les propriétaires bailleurs, dont la rénovation des biens est essentielle pour parvenir à revitaliser le centre-ville, ne vont pas au-delà des prescriptions minimales, car ils ont beaucoup de mal à y trouver un intérêt économique, compte tenu des prix du marché. Ces derniers sont aussi un obstacle au levier que peut constituer le conventionnement, du fait qu'ils sont très proches des loyers conventionnés plafonds.

Par ailleurs, **la LHI pâtit d'un travail concerté et partenarial trop aléatoire et éclaté** aux yeux de

¹ Le Traité de Concession d'Aménagement (TCA) est un contrat entre la collectivité et un aménageur désigné pour la réalisation d'une opération d'urbanisme. À l'origine, cet accord existait dans le cadre des zones d'aménagement concertées (ZAC), mais il peut être étendu à des missions de LHI comme l'ont fait la Ville de Paris et Plaine commune avec La SOREQA (SOCIÉTÉ de REqualification des Quartiers Anciens) qui intervient sur des immeubles « à risques » repérés dans le diffus.

certain. Ainsi, l'agglomération déplore que l'État local ait monté de son côté, sans concertation, une journée du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PN-LHI) au titre de son rôle interministériel d'expertise au service des acteurs de terrain ; journée où a été prôné un protocole particulier d'intervention qui n'était pas complètement en phase avec celui que l'agglomération tente d'instaurer.

Le Département, quant à lui apporte des aides aux travaux qui permettent de rendre plus incitatives les aides de Droit commun de l'ANAH, même si ce sont les Pro-

priétaires occupants qui sont concernés principalement (avec quelques rares propriétaires bailleurs en zone C). Cependant l'accompagnement social est difficile à mobiliser, tout comme le travail avec le FSL.

Ces obstacles et limites dans la conduite de la LHI sont connus de tous les acteurs, comme en témoigne le PDALHPD 2018-2023 qui présente un ensemble d'actions regroupées sous l'axe « Améliorer la qualité du logement et résorber l'habitat indigne ».

PDALHPD 2018-2023 / « AMÉLIORER LA QUALITÉ DU LOGEMENT ET RÉSORBER L'HABITAT INDIGNE »

Renforcer l'approche préventive et le repérage des situations d'habitat indigne et de non décence.

Action 17 : renforcer l'information sur les situations d'habitat indigne auprès des collectivités et s'assurer de la systématisation de la suspension des APL aux propriétaires de logement indigne.

Renforcer l'approche préventive et le repérage des situations de précarité énergétique.

Action 18 : renforcer la coordination des actions sur le thème de la précarité énergétique à l'échelle départementale et clarifier les modes opératoires.

Verre à moitié vide ou à moitié plein ? Selon les acteurs, la situation est appréciée différemment. Une certaine

dynamique existe, c'est indéniable... mais les résultats tardent à se manifester de façon tangible sur le territoire.

En synthèse : enseignements et thèmes que le territoire permettra de documenter pour le colloque

- Une ville et une agglomération au marché immobilier détendu, mais avec un certain dynamisme économique et démographique (malgré un fléchissement récent). La requalification du centre ancien est appréhendée comme un levier important de développement de l'attractivité de la ville et de l'agglomération ; mais une politique passée de développement de produit neufs (défiscalisés, notamment) a contribué à déqualifier le centre-ville de Pau.

- Une bonne illustration de ce que la volonté et l'outillage des techniciens de l'agglomération peuvent apporter dans la lutte contre l'habitat indigne, notamment sur un plan juridique mais aussi opérationnel.

- Mais un nombre si important d'immeubles ou de logements en très mauvais état, qu'il freine la visibilité de ce qui est entrepris. Cependant, la communauté d'agglomération s'est engagée dans un travail au long cours qui commence à porter ses fruits, selon l'opérateur, y compris en termes préventifs, en permettant par exemple, d'informer les acquéreurs des biens, de l'état des logements mis en vente et des copropriétés où ils se situent.

- Une gouvernance entre l'agglomération (qui bénéficie de la mutualisation de ses moyens avec ceux de la ville de Pau), l'État et le département qui cherche encore son équilibre, avec un EPCI qui gagne en compétence et permet un travail efficace avec ses opérateurs.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Comité d'agglomération Pau Béarn Pyrénées	
Marianne LARQUE	Direction Habitat et Rénovation urbaine - Cheffe de projet Habitat ancien
Administration / Acteurs institutionnels	
Philippe BERNATAS	DDTM – Coordonnateur LHI
Myriam PUCHEU	DDTM – Cheffe Unité rénovation urbaine
Gaétan MANN	DDTM – Chef Service Habitat
Stéphanie DAMOUR	DDTM – Chargée de mission ANAH et financement du logement
Robin HOUSSAYE	DDCS en charge du PDALHPD (et du DALO)
Opérateurs et associations	
Nathalie TOZZI	SOLIHA-Pyrénées-Tarn-Bigorre - Chargée d'opération sur le PIG départemental
Cinthya ROSSIGNOL	Urbanis - Cheffe de projet OPAH-RU