

Un projet urbain global pour la reconquête du centre ancien dégradé de Draguignan (Var)

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

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

Démographie : 40 278 habitants à Draguignan, soit 37,3 % des 107 910 habitants de l'agglomération Dracénie Provence Verdon Agglomération (DPVA)¹.

Nombre de communes dans l'EPCI : 23 communes depuis le 1^{er} janvier 2017.

Ancienneté de l'EPCI : la C.A. dracénoise a été créée en octobre 2000 par 8 communes. Elle s'est élargie à 8 autres communes en 2001, puis 4 autres en 2014, et 4 en janvier 2017.

Majorité politique : le maire de Draguignan est Richard Strambio, réélu en 2020 sur une liste Divers droite. Il préside depuis cette date la DPVA à la place d'Olivier Audibert-Troin, ancien premier adjoint de Draguignan qui était passé dans opposition.

Niveau de tension du marché immobilier : détendu (8,6 €/m² à la location ; 2 100 €/m² à la vente pour les appartements).

Nombre de logements : 17 843 résidences principales dans la ville de Draguignan, 47 174 RP à l'échelle de l'agglomération.

Taille du parc social : 2 988 logements sociaux à Draguignan (RPLS 2017), soit 16,7 % des résidences principales de la ville. 4 616 logements sociaux à l'échelle de l'agglomération (taux de 9,7 %). 64,7 % du parc social de l'agglomération est situé dans la ville de Draguignan.

Nombre de demandeurs de logement social : 2 566 demandeurs à l'échelle de la C.A. en décembre 2017 (544 attributions dans l'année, 1 670 nouvelles demandes en 2017), 2 816 demandeurs fin décembre 2018 (489 attributions dans l'année, 1 845 nouvelles demandes en 2018).

Nombre de quartiers prioritaires : 2 à Draguignan, dont le centre-ville et 1 au Muy.

Parc privé potentiellement indigne : 855 logements dans la ville de Draguignan (fichier 2013 du PPPI).

Draguignan est une ville d'arrière-pays littoral, situé au sud du parc régional du Verdon, et à peu près à mi-chemin entre Nice et Toulon. Elle a connu un fort développement dans les années 60, sous l'effet conjugué de l'arrivée de rapatriés et de différentes implantations de l'armée. Elle accueille la première garnison française de l'Armée de Terre, avec deux écoles militaires, de l'Infanterie et de l'Artillerie.

Elle a perdu en 1974 son statut de préfecture du Var au profit de Toulon, mais a conservé un bon niveau de services et d'équipements, qui favorise un rayonnement au-delà de la communauté d'agglomération, et lui permet de maintenir un bon niveau d'emplois.

LES DYNAMIQUES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES À L'ŒUVRE : DRAGUIGNAN ET SON AGGLOMÉRATION

Draguignan est la ville centre de la communauté d'agglomération dracénoise (CAD, rebaptisée en 2018 Dracénie Provence Verdon Agglomération). Avec quelque 40 000 habitants, elle accueille 37 % des habitants de l'EPCI. Elle est la seule ville de cette taille au sein de l'agglomération. Trois autres communes seulement dépassent les 10 000 habitants (Le Muy, Lorgues, Vidauhan) et 15 communes comptent moins de 3 000 habitants.

¹ Dossiers complets de l'INSEE, Draguignan et C.A. dracénoise, données du RP 2015.

La ville a traversé une période de déprise dans les années 70 et 80, sous l'effet cumulé de l'attractivité renouvelée du littoral à cette époque, de la perte de statut de préfecture par Draguignan, de la fermeture d'un tronçon ferroviaire et de la gare de la ville¹...

Pour autant, **l'agglomération connaît depuis une réelle attractivité, avec une croissance démographique soutenue depuis 1990, et supérieure au reste du département**². Cette croissance est portée principalement par le solde migratoire : les nouveaux arrivants sont dans l'ensemble des familles de jeunes actifs et de jeunes retraités, qui trouvent sur le territoire une réelle qualité d'habitat à un prix raisonnable (sachant que le marché immobilier départemental est très cher), dans un environnement préservé, avec un bon niveau de services. En effet, la communauté d'agglomération et la ville ont porté des opérations d'aménagement et d'investissement urbains, et une stratégie de développement de l'habitat, qui se sont avérés favorables au territoire. La CAD est engagée fortement dans une logique d'appropriation de sa compétence habitat : son deuxième PLH est en cours d'adoption, et la délégation des aides à la pierre 2011-2016 en cours de renégociation avec l'État.

Jusqu'au début des années 2010, le développement résidentiel a été porté plutôt par les villages et communes

de la deuxième couronne de l'agglomération. Il se recentre, ces dernières années, sur les villes du cœur de l'agglomération, et notamment Draguignan, dont la croissance démographique est désormais supérieure à celle de l'agglomération. Cette croissance est récente (progression de 6,8 % de la population dracénoise entre 2011 et 2016) et fait suite à une période de stagnation démographique, voire de perte de population dans la décennie précédente.

La dynamique de l'emploi est plutôt favorable sur le territoire intercommunal, et le taux de progression de l'emploi est quatre fois supérieur à celui du département. Draguignan offre la majorité des emplois, du fait de son statut de ville administrative et de la présence de l'Armée de terre : elle concentre 57 % des emplois salariés de la CAD.

Pour autant, le territoire présente des signes de fragilités économiques : « *en 2014, le revenu médian des ménages par unité de consommation de la CA Dracénoise est fortement inférieur aux référents des territoires voisins. On observe ainsi un revenu médian de 1 592 € par mois et par unité de consommation, contre 1 680 € dans le Var et 1 655 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur* »³. Le taux de chômage au sens du recensement est également supérieur au taux national : 16 % contre 13 %.

LA VILLE DE DRAGUIGNAN : DES HABITANTS PLUS JEUNES ET PLUS MODESTES QUE DANS LE RESTE DE L'AGGLOMÉRATION

Les habitants de Draguignan ont un profil quelque peu différent de ceux de l'agglomération :

- La ville centre est un peu plus jeune : 18 % de moins de 15 ans en 2015, contre 16,9 % dans la CAD...
- ... et compte donc une proportion moindre de personnes âgées : 24,6 % de 60 ans et plus, contre 29,4 % dans la CAD.
- Les ménages sont de plus petite taille : 35,1 % d'isolés (32,2 % dans la CAD).
- Le taux de famille avec enfants est similaire dans la ville centre et dans l'agglomération ; en revanche, Draguignan accueille une part plus importante de familles monoparentales (11 % des ménages contre 9 % à l'échelle de l'agglomération).
- Les habitants de Draguignan sont plutôt plus modestes que ceux de l'EPCI : 45 % des ménages touchent une allocation de la CAF en 2016, contre 39 % à l'échelle de la CAD ; 28 % sont allocataires de minima sociaux (26 % pour la CAD)⁴.

La ville de Draguignan compte deux des trois quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) de l'agglomération, dont le centre ancien. Le 3^{ème} QPV se trouve sur la commune du Muy.

¹ Aujourd'hui, la gare TER et TGV Les Arcs-Draguignan est située à 12 kilomètres de Draguignan, et des navettes de bus permettent de rejoindre la ville centre et d'autres communes de l'agglomération. La gare de Draguignan, en centre-ville, est devenue une gare routière.

² Le taux annuel d'évolution de la population 2009 – 2014 de la CAD est de 1,4 % contre 0,6 % dans le Var. Source : Diagnostic du PLH 2019 – 2024, GTC / Foncéo / FGn.

³ Ibid.

⁴ Source CAF 2016. In Observatoire de l'habitat des Villes de France 2017, http://obshabitatvdf.eohs.info/fiche_demographie, consulté le 03/06/19.

dès les années 80. La commune a mis en place, dès ce moment, une série d'interventions :

- Mise en place de 5 OPAH entre 1988 et 2009 ;
- 3 Opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre, confiées à la SEM locale, la première et la plus ambitieuse dans son périmètre ayant démarré dans les années 80, sur l'îlot de l'Horloge, au nord du périmètre : les logements anciens sont démolis et 200 logements neufs construits ;
- Mise en place de démarches de développement social urbain, dès le milieu des années 90, et inscription dans la politique de la ville depuis 2000, année où la ville de Draguignan signe son premier contrat de ville.

De son côté, l'agglomération a mis en place en 2006, pour trois ans, une MOUS Lutte contre l'habitat indigne qui avait vocation à couvrir tout le territoire, parallèlement à l'OPAH.

Dans le cadre de ces diverses opérations, sont menées également des opérations d'aménagement d'espaces publics et la réhabilitation d'équipements (ludothèque...), d'appui aux commerces etc. Un projet de Pôle des métiers d'art est prévu dès 2000 dans la rue de Trans, une des principales artères.

Si des résultats sont affichés (le contrat de ville 2000-2006 parle par exemple de la réhabilitation d'un quart des logements du centre ancien dans le cadre d'une OPAH), **ces opérations apparaissent cependant insuffisantes à enrayer le processus de déqualification du centre historique.** En matière d'habitat, il semble que les dernières opérations d'amélioration se soient surtout concentrées sur les façades, ne permettant pas une véritable remise aux normes des logements anciens, ni une intervention plus globale sur l'armature urbaine. Notons cependant que l'opérateur Citémétrie qui visite depuis quelques mois des logements dans le cadre des DIA (déclaration d'intérêt d'aliéner) a repéré des intérieurs de qualité et de beaux logements, dans des immeubles aux façades et aux espaces collectifs très vétustes.

Surtout, la déqualification de l'habitat s'est accompagnée de l'installation durable de quelques marchands de sommeil, favorisant l'arrivée de populations précaires et captives dans des conditions indignes.

UN QUARTIER EN DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE, ET UNE SPIRALE DE DÉQUALIFICATION SOCIALE ET PATRIMONIALE

Les problématiques de déqualification de l'habitat, de précarisation des populations et de désaffiliation des commerces sont donc toujours présentes au début de l'actuelle décennie. D'où le choix de la municipalité élue en 2014 de changer de stratégie pour enrayer le processus en cours.

La lutte contre l'habitat indigne est érigée en priorité pour la mandature, mais l'action mise en place va s'inscrire dans un projet plus vaste.

La municipalité commande pour cela en 2015 un diagnostic complet sur le centre historique, confié à 3 bureaux d'études : Bérénice (commerces), Citémétrie (logement), Mutabilis (urbaniste).

Sur le volet social, le diagnostic met en évidence les principaux signes de spécialisation sociale :

- Une population en nette diminution : entre 2008 et 2012, le quartier¹ perd en moyenne 130 habitants par an. Selon l'INSEE, il comptait 4 839 habitants en 2006 et 4 408 en 2013.
- Un profil social bien particulier² :
 - ° Plus jeune que le reste de la ville : 36,2 % de moins de 25 ans en 2010 (contre 29,5 % dans l'ensemble de la ville) ;
 - ° Une majorité d'isolés : 58,3 % des ménages (contre 34,6 % dans la ville) ;
 - ° Une forte proportion de familles monoparentales : 31,1 % (contre 17,9 % à l'échelle de la ville en 2012) ;
 - ° 10,4 % d'étrangers au recensement de 2010, soit le double de la part des étrangers résidant dans la commune (5,2 %) ou l'EPCI (5,8 %).

Les habitants du centre ancien se caractérisent également par une forte précarité économique et sociale.

- Le centre-ville ancien concentre 33 % des bénéficiaires du RSA de la ville en 2016, alors que ses habitants ne représentent que 11,3 % de la population.
- 1 609 foyers (soit 2 710 personnes) sont couverts par une allocation de la CAF en 2016. Ces allocataires sont plus souvent des isolés : 65,3 % des allocataires (contre 40,5 % à l'échelle de la commune et 37,4 % à l'échelle de l'EPCI). Ces proportions ont progressé en un an, puisque la CAF recense 1 636 foyers allocataires au 31/12/17 pour 2 738 personnes couvertes (66,7 %, d'isolés)³.

¹ À l'échelle de l'IRIS centre-ville, qui couvre la quasi-totalité du centre historique et du périmètre du QPV actuel.

² Les indicateurs sur le QPV proviennent des fiches INSEE du site du CGET, www.sig.ville.gouv.fr

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3532623?sommaire=2500477>

CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES HABITANTS À DRAGUIGNAN

	QPV centre ancien	Ville dans son ensemble	Communauté d'agglomération
Part de ménages imposés en 2014	31,40 %	54,10 %	53,90 %
Médiane des revenus mensuels disponibles des ménages par UC en 2014	1 161 €	1 595 €	1 609 €
Taux de pauvreté 2014	38,90 %	18,10 %	18 %
Allocataires dont le revenu est constitué à plus de 50 % de prestations sociales en 2016	46,30 %	30,70 %	28,40 %
Allocataires dont le revenu est constitué à 100 % de prestations sociales en 2016	33,6 %	19,1 %	17,3 %
Nb de bénéficiaires du RSA socle 31/12/16	515	1 540	3 456

SOURCE / Fiche « revenus » du QPV centre-ville de Draguignan, sig.ville.gouv.fr

Notons que la dépendance aux prestations sociales y est bien plus forte que dans le deuxième QPV de la ville, où seuls 17 % des allocataires CAF ont des revenus composés à 100 % des prestations sociales.

Le diagnostic de Citémétrie précise la description du parc de logements :

- **Un parc de logements à dominante locative :** le parc locatif privé représente 75 % du parc, centré sur les petites typologies (70 % de T1-T2). La clientèle majoritaire a moins de 40 ans : en 2012, la moitié avait emménagé dans leur logement depuis moins de 2 ans ;
 - Un parc collectif constitué de petites copropriétés (moins de 10 logements) à dominante locative : **81 % des copropriétés sont majoritairement locatives. 1/3 des copropriétés sont exclusivement détenues par des propriétaires bailleurs** (1 270 propriétaires bailleurs sont comptabilisés). Une part importante des immeubles collectifs sont détenus en mono-propriété : 26 % des logements, contre 8 % sur le reste de la commune. Les 2/3 du parc locatif appartiennent à des bailleurs propriétaires de plusieurs logements (parmi eux, 30 % sont détenus par des bailleurs possédant plus de 5 logements) ;
 - Lorsque les logements sont occupés par leurs propriétaires, il s'agit le plus souvent de personnes âgées.
- Ce parc souffre d'une vacance importante (26 % en 2012). Sa déqualification rend très difficile le positionnement de ses logements sur le marché de l'accession, et les biens ne sont guère prisés par l'investissement locatif. Les propriétaires bailleurs n'ont d'ailleurs pas toujours les moyens de faire les travaux nécessaires. 67

immeubles ont été repérés avec des besoins de travaux importants voire lourds : ils sont concentrés dans le cœur historique, et représentent environ 400 logements.

Pour autant, l'enquête réalisée auprès d'une centaine de locataires fait apparaître des niveaux de loyers supérieurs aux loyers conventionnés, en moyenne, de 10 €/m² sur le centre-ancien, et donc supérieurs aux niveaux du loyer intermédiaire de l'Anah.

Par ailleurs, environ 170 logements sociaux sont comptabilisés dans le centre-ville : 150 sont la propriété de la SAIEM¹, et ont été produits dans le cadre de RHI ou au fil des opérations d'amélioration (par acquisition-amélioration ou démolition-reconstruction).

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UNE STRATÉGIE HABITAT QUI S'INTÈGRE DANS UN PROJET GLOBAL - PUG ET ACTION CŒUR DE VILLE

Prenant acte des insuffisances des interventions antérieures pour inverser - ou même simplement freiner - le processus de déqualification du centre-ville, l'équipe municipale élue en 2014 choisit la voie d'un projet de développement intégré.

- La première phase est la **finalisation du PLU**, dont les travaux ont été engagés par l'ancienne municipalité ;

¹ Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte.

- Ensuite, le diagnostic commandé en 2015 sur le centre ancien conduit à l'élaboration d'un **projet urbain Global (PUG)**. Suivant les recommandations de l'étude, sur le volet habitat, une OPAH-RU est montée, afin d'intégrer une approche de renouvellement urbain et d'améliorer plus globalement la qualité résidentielle ; l'idée est également de pouvoir mobiliser des outils coercitifs pour traiter les situations les

plus graves, le travail incitatif des OPAH ayant fait la preuve de ses limites. L'OPAH-RU s'intègre ainsi dans un ensemble de dispositifs opérationnels concourant à l'objectif de redynamisation du centre-ville.

- La Ville a enfin utilisé le PUG pour **candidater au dispositif « Action Cœur de Ville »** en 2018.

LE PROJET URBAIN GLOBAL DE DRAGUIGNAN

Le PUG est un projet structurant de redynamisation et restructuration du centre-ville. Il prend en compte les thématiques commerces, habitat, espaces publics, mobilités, patrimoine... L'objectif est de renforcer la vocation de bourg-centre pour l'ensemble de la Dracénie, en développant l'offre de services, l'activité commerciale, l'animation culturelle, le volet patrimonial...

Le programme présenté dans les documents de la ville, comporte plusieurs volets :

- Aménagement urbain, avec la restructuration lourde d'espaces emblématiques : rénovation du boulevard Clemenceau, d'un parking, de la rue des métiers d'art redimensionnement des parkings...
- Patrimoine culturel : projet de Musée des beaux-arts, valorisation du patrimoine bâti (AVAP), création de parcours touristiques scénographiés.
- Habitat : OPAH-RU, avec une ambition de renouvellement urbain et d'amélioration qualitative forte du parc de logement.
- Commerces : contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) permettant d'acquérir des biens, acquisition et mise à disposition de locaux, mise en place du droit de préemption sur les locaux commerciaux et fonds de commerce.
- Animation : principe de reconcentration des animations en centre-ville, arrêt du transfert des équipements et commerces en périphérie...

15 millions d'euros sont consacrés à la mise en œuvre opérationnelle de ce projet sur l'ensemble de la mandature : la ville en est le principal financeur, avec l'appui de la CAD, de l'État, de la Région, et du Département..

Ce projet est animé par un élu spécifiquement délégué et un chargé de mission qui coordonnent les différents dispositifs prévus. Chaque dispositif prévu dans le PUG est financièrement indépendant mais inscrit dans une logique d'ensemble. Le PUG a été adopté en 2016. Il a favorisé probablement la candidature de la ville à l'opération « Action Cœur de ville » : au-delà des crédits propres du PUG, **Action Cœur de ville est un levier de financement qui permet de renforcer et d'accélérer certains projets** (étude pour un pôle universitaire, offre de logement à destination des jeunes, restructuration d'écoles du centre ancien...).

La Ville a également répondu en 2019 à l'appel à manifestation d'intérêt « Réinventons nos cœurs de ville » (dans le cadre d'Action Cœur de Ville) et fait partie des 54 villes retenues : elle devrait bénéficier d'une aide supplémentaire, aux niveaux financier et technique, pour travailler sur le commerce et l'habitat.

Le projet de développement du centre ancien de Draguignan est soutenu par la Communauté d'agglomération, et est en cohérence avec la stratégie construite à travers les documents intercommunaux :

- Le SCOT de la Dracénie, qui porte comme objectif de « Renforcer et valoriser le cœur d'agglomération (Draguignan/Trans) », et notamment accroître l'attractivité du centre-ville de Draguignan (objectif 5.1 du PADD) ;
- Le PLH en cours de validation ;
- Un PIG 2017-2020 de traitement de l'habitat indigne et de la précarité énergétique, avec une ingénierie renforcée sur 8 centres bourgs. Celui-ci soutient financièrement le regroupement de petits logements (un des objectifs de l'OPAH-RU de Draguignan).

UNE STRATÉGIE HABITAT QUI REPOSE SUR LE DISPOSITIF OPAH-RU, AVEC UN EFFORT PARTICULIER EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

L'OPAH RU 2018-2023 a été mise en place fin 2018, Citémétrie étant co-titulaire de l'animation avec la SAIEM. Citémétrie a démarré son intervention à l'automne 2018, et tient une permanence en centre-ville ; la SAIEM interviendra surtout sur l'aménagement des parties communes dans les copropriétés et en cas de mobilisation du volet coercitif.

L'OPAH RU se déploie sur le périmètre du QPV, avec des secteurs d'intervention prioritaires. Elle décline 5 thématiques et une dizaine d'objectifs opérationnels. En matière de logement, l'objectif est de traiter 280 logements en 5 ans.

La mise en place de ces orientations politiques repose sur la mobilisation de moyens particuliers : création d'un service Habitat, mobilisation d'un réseau d'acteurs.

La création d'un service Habitat au sein de la commune en 2017, qui a notamment la mission de suivre l'action de lutte contre l'habitat indigne

La Ville explique que « *Le service habitat a démarré en cherchant à connaître les partenaires. Grâce au technicien de l'ARS, la responsable du service a découvert le Pôle départemental de Lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) et son fonctionnement. Un protocole d'accord avait été signé avec le procureur, et l'objectif était de s'entendre sur un processus opératoire pour le faire vivre. Cette démarche a permis de lancer un travail en réseau, en faisant venir le commissariat, etc.* »

Le service a également travaillé à **identifier le patrimoine du marchand de sommeil le plus connu de la ville**, contre lequel les actions de la ville avaient jusque-là échoué : 28 SCI ont été identifiées, mais n'ont été retenus pour l'action que les immeubles dont il est le seul propriétaire, et qui abritaient des personnes en situation de forte vulnérabilité. Ces ciblage ont été transmis à la police, qui a fait des visites et constaté les infractions : le procureur a été saisi.

UNE ACTION PÉNALE CONTRE UN MARCHAND DE SOMMEIL

L'action contre un marchand de sommeil connu depuis plusieurs décennies, a été rendue possible par la conjonction de diverses volontés : celles de la Ville, du Parquet (qui a mis en place un pôle habitat indigne au tribunal), de la sous-préfecture et de l'ARS. Les agents de ces institutions ont réalisé une série de visites dans les immeubles ciblés par la Ville, la police étant présente pour constater les infractions, et saisir le Parquet pour une action au pénal.

En décembre 2018, le marchand de sommeil a été condamné par le tribunal correctionnel de Draguignan à une amende de 100 000 euros pour mise en danger de la vie d'autrui et soumission de personnes vulnérables à des conditions d'habitation indignes ; le tribunal a également prononcé la confiscation d'un immeuble et la publication de sa décision.

La personne condamnée a fait appel et l'affaire sera rejugée. Cependant, la décision du tribunal est vécue comme une victoire importante par les personnes qui se sont mobilisées sur ce dossier, et encourage la dynamique lancée en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Le recours au pénal s'explique par la volonté de venir à bout du phénomène de marchand de sommeil, tout en étant attentif à distinguer entre les différents types de propriétaires d'un bien dégradé : « *Bien entendu, il n'est pas possible de traiter de la même façon un marchand de sommeil avec de nombreuses propriétés non entretenues, et un petit propriétaire qui a du mal à entretenir un ou deux logements.* » (Ville)

Aujourd'hui, le travail effectué porte ses fruits, au sens où certains locataires sont parvenus à dépasser leurs craintes et à effectuer un signalement : un autre immeuble vient de faire l'objet d'arrêtés, dont un arrêté « impropre à l'habitation ».

La mobilisation d'un réseau d'acteurs

Le PUG, puis l'action contre l'habitat indigne et aujourd'hui l'OPAH-RU ont permis la mobilisation d'un réseau d'acteurs et de monter une première opération contre ce marchand de sommeil. Ce réseau, qui est également mobilisé dans le cadre de l'OPAH RU, favorise une bonne interconnaissance, un partage des informations et des remontées sur le terrain. « *Autour du diagnostic et surtout de l'OPAH RU, la volonté a été de réunir un réseau de partenaires, jusque-là dispersés : la préfecture, l'ARS, la justice, la police, les UTS, la CAF...* » (Ville)

La mise en place d'un circuit plus direct de traitement local des signalements d'habitat indigne et d'une commission locale.

Les acteurs ont rapidement jugé nécessaire de mettre en place une organisation spécifique à Draguignan pour traiter les signalements de manière plus efficace.

A été mis en place un **circuit direct de signalement du locataire vers l'opérateur Citémétrie**, sans passer par le PDLHI. L'OPAH RU finance la visite et le diagnostic, ce qui permet d'orienter plus rapidement le dossier vers l'autorité compétente (la mairie pour les infractions au règlement sanitaire départemental, l'ARS pour l'insalubrité, la CAF pour l'indécence), tout en envoyant le dossier au PDLHI dans le cadre du suivi départemental... La plupart du temps, les locataires remplissent préalablement une fiche de signalement en mairie, ou au sein des services sociaux départementaux. Les services sociaux sont des partenaires importants de l'action : ils ont, semble-t-il, bien identifié l'opérateur et sont les principaux orienteurs des locataires pour les signalements.

Par ailleurs, la Ville souhaite mettre en place une **commission technique partenariale de suivi des signalements d'habitat indigne**. Une première rencontre a été organisée avec l'ensemble des partenaires au premier trimestre 2019 (sous-préfecture, UTS¹, ARS, le CCAS, police, justice, etc.). L'opérateur Citémétrie est mandaté pour créer un outil de partage d'informations sur les situations (en cours de montage), afin de favoriser l'échange d'informations.

« C'est ce qui fait que cela fonctionne, cette communication qui a été mise en place les uns avec les autres. Dès qu'il y a un signalement, il est plus facile de lui donner une suite. Ce réseau aide au repérage sur le terrain, mais surtout, il permet le suivi et de coordonner les actions de chacun. Car c'est une véritable complexité d'avoir ces acteurs avec des moyens et procédures distinctes, l'ARS et ses procédures LHI, le maire et le RSD, le pénal... » (Ville)

L'affichage d'une volonté forte, en se donnant la possibilité de mobiliser si nécessaire les outils permettant une action coercitive

Ce afin d'obliger les propriétaires à faire des travaux (restauration immobilière), quitte à aller jusqu'à l'expropriation (DUP)...

Par ailleurs, l'action contre l'habitat indigne s'accompagne d'objectifs habitat plus larges :

- se donner la possibilité de faire du renouvellement urbain, avec de la restructuration d'îlot : une étude est en cours sur un des îlots les plus dégradés, afin de choisir la stratégie d'intervention, rénovation ou restructuration de l'îlot ;
- diversifier la gamme d'habitat, en promouvant le regroupement de petits logements, afin de proposer des grands logements ;
- privilégier le logement intermédiaire lors du conventionnement, afin de faire venir de nouvelles populations, économiquement moins précaires.

Un effort financier propre de la commune

La Ville prévoit par exemple la possibilité d'aider des copropriétés fragiles, à réaliser des travaux d'amélioration, lorsque les crédits de l'Anah ne sont pas mobilisables (les exigences énergétiques de l'Anah étant difficiles à atteindre dans ce bâti ancien, en secteur AVAP).

LES RÉSULTATS DE L'ACTION À LA MI-2019 : PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Une dynamique encourageante pour le démarrage de l'OPAH-RU

L'OPAH RU n'ayant démarré qu'en octobre 2018, les résultats sur l'habitat ne sont pas encore très visibles. En revanche, le PUG est en phase opérationnelle et des travaux d'aménagement sont en cours ou en partie réalisés : réfection de places, installation d'un marché provençal...

Depuis son installation, l'opérateur de l'OPAH-RU est dans une phase d'accompagnement et de diagnostic :

- Accompagnement des propriétaires occupants et propriétaires bailleurs dans la rénovation des logements et immeubles ;
- Traitement des signalements du PDLHI.

L'opérateur dit avoir eu très vite un nombre de dossiers qui permet d'envisager la réalisation des objectifs. À ce jour, les dossiers qui vont entrer en phase opérationnelle sont les dossiers dits « faciles », c'est-à-dire concernant principalement des travaux d'économie d'énergie sur des copropriétés peu dégradées. Les dossiers plus complexes sont toujours en cours de négociation.

¹ La politique sociale du Département du Var est mise en œuvre par les équipes sociales des Unités Territoriales Sociales (UTS).

L'analyse des acteurs en termes de leviers et freins

La démarche globale mise en place repose sur plusieurs leviers :

- La volonté politique, qui a permis de construire une stratégie, d'identifier les faiblesses de l'action antérieure, d'aller à la recherche de partenariats et de financements. **Cette volonté politique de l'équipe municipale rencontre, dans un effet de convergence favorable, la politique de l'État (Action Cœur de Ville), de l'ARS, de la justice** (mise en place d'un comité l'habitat indigne par la substitut du procureur au tribunal de Draguignan...);
- La constitution d'un réseau partenarial. La dynamique enclenchée par l'action contre l'habitat indigne, dans le cadre du PUG puis d'Action Cœur de ville, a favorisé le **rapprochement de l'ensemble des acteurs concernés**. Ce réseau permet d'envisager de gagner en efficacité dans l'action publique complexe qu'est la lutte contre l'habitat indigne, dans la mesure où l'ensemble des institutions concernées est inscrit dans une démarche de suivi de l'action de redynamisation du centre-ville. En matière de lutte contre l'habitat indigne, **l'ARS du Var est un partenaire important**, du fait de son investissement de longue durée dans cette action. Le soutien de l'ARS a aidé la Ville à construire son partenariat, à inscrire son projet dans les dispositifs existants (participation au PDLHI) et à rendre opérationnelle l'action contre les marchands de sommeil ;
- **La mobilisation de financements** : La Ville porte 68 % des 15 millions d'euros de financements du PUG, qui bénéficie également de financements de l'État, de l'agglomération, de la Région et du Département. L'OPAH-RU permet de mobiliser, au-delà des moyens de la ville, ceux de l'agglomération et de l'État, et l'inscription dans le dispositif Action cœur de ville favorise également l'apport de financements nouveaux, et permet de développer de nouveaux projets ;
- **L'arrivée de nouveaux partenaires** : l'inscription dans Action Cœur de ville permet « à nos projets de bénéficier d'une attention bienveillante d'acteurs comme l'État ou la Banque des Territoires. Des acteurs absents du territoire, comme Action Logement, viennent de prendre contact » (Ville).

Les freins identifiés relèvent de plusieurs registres :

- Celui de la **complexité de l'action à mener**, aussi bien dans la coordination de très nombreux acteurs, dans l'effort d'ingénierie à réaliser pour mobiliser l'ensemble des financements potentiels. La Ville a dû

trouver les moyens de cette montée en compétence ;

- Le manque de certains acteurs sur le territoire pour mener à bien la stratégie de diversification de l'habitat. **Le manque d'investisseurs et de promoteurs, dans un territoire détendu, rend plus difficile les réponses à certaines situations** : par exemple, les propriétaires bailleurs « dépassés » par la gestion complexe d'un patrimoine vétuste et de locataires démunis, qui souhaitent que la Ville rachète leur immeuble ;
- **L'image du centre ancien, qui reste, selon les acteurs, assez stigmatisé**, facilement assimilé à la délinquance (trafics et bagarres), l'accueil de migrants, etc. Par ailleurs, la fonction de centre-ville dans toute sa globalité (complémentarité entre une animation diurne autour du commerce et de la culture, et nocturne) reste à construire : en dehors de certaines animations ponctuelles, il n'y a plus de raisons de venir dans le centre historique, peu d'animation ni d'offre en soirée... ;
- Techniquement, **le phasage des opérations est complexe** et amène ponctuellement de nouvelles difficultés (ex : difficulté d'accès aux commerces pendant les travaux). L'action sur l'habitat reste une action sur du moyen terme, même si certaines améliorations peuvent être conduites assez rapidement.

En synthèse

L'intérêt du projet mis en place à Draguignan est de ne pas se limiter à une démarche d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne, mais d'en faire un volet, essentiel, d'un projet global de redynamisation du centre historique.

Il prend acte des limites de l'action menée pendant près de 25 ans, qui n'est pas parvenue à freiner le processus de déqualification : intervention amiable et non coercitive, intervention morcelée (des logements refaits et/ou des façades traitées, mais pas les parties collectives), maintien d'un habitat aux normes inférieures du reste de la ville...

L'importance donnée à la lutte contre l'habitat indigne marque une volonté d'améliorer la qualité du cadre de vie pour les habitants, quel que soit leur statut administratif. La stratégie pénale contre le marchand de sommeil le plus connu de la ville et le plus important, qui a joui d'une réelle impunité pendant plus de 20 ans, est également un signal fort donné au partenariat.

La stratégie d'un retour d'attractivité passe par une diversification souhaitée du peuplement : l'OPAH-RU privilégie la production de logements intermédiaires, dans l'espoir de faire venir de nouvelles catégories, moins modestes et plus à même de contribuer à la vie économique de proximité. L'accompagnement social des locataires ou propriétaires-occupants impécunieux privilégie le recours au droit commun, et il n'est a priori pas envisagé de dispositif spécifique pour les plus défavorisés (MOUS, auto-réhabilitation accompagnée, maîtrise d'ouvrage d'insertion...).

LES POINTS CLÉS POUR LE COLLOQUE

- Une ville et une agglomération au marché immobilier détendu, mais avec un certain dynamisme économique et démographique. La requalification du centre ancien peut être un levier important de développement (faire venir des touristes, des étudiants...);
- Une bonne illustration du rôle de la volonté politique dans la lutte contre l'habitat indigne et notamment une action pénale contre un marchand de sommeil ;
- Un territoire qui illustre la convergence « heureuse » de projets à plusieurs niveaux : une intervention communale qui rencontre les objectifs du parquet local, la politique nationale de requalification des centres anciens...

- Une ville qui organise son propre réseau et sa propre gouvernance dans un département où le PDLHI est actif depuis assez peu de temps (mais qui dispose d'une ARS très investie), et dans un EPCI compétent (PLH, délégation des aides à la pierre, PIG...) mais où le partenariat avec la Ville centre est quelque peu freiné par des oppositions politiques.

- Le fait de disposer d'un projet et d'une dynamique permet à la ville de faire preuve d'opportunisme et de répondre à des appels à projet nationaux.

- Une action qui démarre, et qui illustre l'efficacité de coupler une intervention globale sur un centre ancien et la LHI. Mais la différence de temporalité des interventions sur l'habitat et sur le reste (aménagements, commerces...) reste délicate.

- La volonté aujourd'hui est de diversifier la population du centre-ville, et de produire un habitat de meilleure qualité pour faire venir des populations plus aisées. Il n'y a pas vraiment de place, pour l'instant, pour les opérations de type auto-réhabilitation accompagnée ou maîtrise d'ouvrage d'insertion destinées à assurer sur un long terme une place pour des populations très modestes.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Sylvie FRANGIN	Ville de Draguignan - Adjointe à l'urbanisme
Administration / Acteurs institutionnels	
Jean-Baptiste BENARD	Ville de Draguignan - DGA, chef de projet PUG et Action Cœur de ville
Jean-Michel COHEN	SAIEM - Directeur
Sylvie SARTINI	Ville de Draguignan - Service habitat
Laurent SAINTILLAN	ARS
Opérateurs et associations	
Michel OUTOUZIAN	CitéMéttrie - Chargé d'opération
Mélanie PARENT	CitéMéttrie - Chef de projet
Anne-Claire BEL	Compagnons Bâisseurs PACA - Directrice