

Réhabiliter le parc immobilier bâti

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) permet la mise en œuvre d'une politique de réhabilitation du parc immobilier bâti et d'amélioration de l'offre de logements, en particulier locatifs, dans des quartiers ou zones urbaines, périurbaines ou rurales dans lesquelles sont identifiés des phénomènes de vacance ou une prégnance de l'habitat dégradé ou insalubre. Elle s'attache aussi à pallier l'insuffisance des services publics et le déclin des commerces pour répondre au mieux aux besoins des populations résidentes et vise à contribuer à l'amélioration du cadre de vie et à la préservation de la mixité sociale.

Fiche outils - juin 2021



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

L'OPAH s'établit par la voie conventionnelle entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents

en matière d'habitat ou les syndicats mixtes ayant reçu mandat de ces derniers, en partenariat avec l'Etat et l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Définition

Après la création de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (aujourd'hui agence nationale pour l'habitat : Anah) en 1971, l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), issue de la circulaire du 1er juin 1977 relative à l'amélioration de l'habitat, a fait l'objet d'une reconnaissance législative par l'article 13 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 dite Loi d'orientation pour la ville (Chapitre III). Sa mise en place s'inscrit dans une période d'évolution de l'intervention sur l'habitat ancien qui entend privilégier les actions de réhabilitation, dans un contexte de réduction des aides à la pierre et de critique des politiques de rénovation menées dans les années 60 qui favorisaient la destruction-reconstruction.

Il s'agit d'un **dispositif contractuel** qui prend la forme **d'aides financières et de services d'accompagnement** en vue de procéder à **la réhabilitation du parc immobilier bâti, à l'amélioration de l'offre de logements**

en particulier locatifs, au maintien ou au développement **des services de voisinage**, et le cas échéant à la requalification des quartiers anciens ou dégradés. Ce contrat lie la **commune ou l'EPCI** compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte ayant reçu mandat, **l'Anah (acteur central des OPAH)** ainsi que **l'Etat**, pour une durée déterminée, généralement comprise entre **3 à 5 ans**.

Ce programme d'actions formalisé dans une convention précisant les engagements des personnes publiques ci-avant mentionnées ne doit pas se réduire à un outil économique de distribution de subventions aux propriétaires privés, sans engagements ni contreparties urbaines et sociales. L'OPAH doit être mise en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du **programme local de l'habitat (PLH)** (article L. 303-1 CCH).

Champ d'application

À l'origine, l'OPAH intéressait les logements insalubres ou sans confort situés dans des quartiers anciens ou dans des bourgs ruraux.

Son champ d'application a par la suite été étendu aux logements plus récents (extension au parc locatif âgé de plus de 15 ans - Loi no 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, art. 21) et **l'OPAH concerne désormais de façon plus large la réhabilitation de quartiers ou zones présentant un bâti dégradé voire indigne, en milieu rural, périurbain ou urbain, dans tous types de bourgs, de villes ou d'agglomérations et souvent confrontés à des phénomènes de vacance de logements, de dévalorisation de l'immobilier, d'insuffisance quantitative et qualitative de logement et enfin,**

d'insuffisance des équipements publics ou de déclin des commerces.

L'OPAH dite de « droit commun » se caractérise par :

- La mise en place d'un dispositif d'incitations ouvert aux propriétaires privés visant la réalisation de travaux dans les immeubles d'habitation et les logements,
- Le développement d'une offre locative à vocation sociale tant dans le parc privé que dans le parc public,
- L'engagement d'investissements publics en faveur des espaces publics, des équipements et services et de l'amélioration de l'environnement urbain.

Il est également possible de mettre en place des OPAH spécifiques répondant à des besoins particuliers. Ainsi, aux côtés de **l'OPAH dite de droit commun**, il existe :

- **L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) :** elle a vocation à être déployée sur des territoires urbains confrontés à des problèmes d'insalubrité de l'habitat, de friches urbaines, de vacance et d'extrême vétusté qui entraînent de graves dysfonctionnements urbains et sociaux menant à une dévalorisation de l'immobilier et à une dégradation significative du cadre de vie des habitants. Plus encore que toute OPAH, l'OPAH-RU intègre nécessairement un volet urbain, un volet immobilier, un volet social, des actions foncières et en tant que de besoin des actions coordonnées de lutte contre l'habitat indigne (insalubre) et des actions dans le domaine économique. Elle nécessite la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage complexe de par sa nature et son ampleur qui impose de distinguer la phase d'études de la phase opérationnelle.
- **L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR) :** elle se révèle utile concernant les territoires ruraux confrontés à de graves phénomènes de dévitalisation et de paupérisation dus à une décroissance démographique importante, un vieillissement de la population et un appauvrissement des habitants de ces zones nécessitant la mise en place d'un dispositif

d'intervention dans les domaines de l'habitat et du cadre de vie accompagnant un projet d'ensemble de développement local.

- **L'OPAH de copropriétés dégradées (OPAH-CD) :** elle porte sur un ou plusieurs immeubles dont la gestion des copropriétés a besoin d'être redressée. Elle facilite la mise en œuvre de programme de travaux d'amélioration des bâtiments, sur les parties communes, grâce à un soutien financier (subventions pour travaux pour le syndicat des copropriétaires, aides individuelles, portage, ouverture des droits pour le Fonds de Solidarité Logement) et technique (ingénierie concernant la mobilisation des subventions, le volet de gestion et les travaux) ainsi que la réalisation des travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble.

À noter que dans le cadre des opérations de revitalisation du territoire (ORT), outil sur-mesure s'inspirant des objectifs du programme national « Action Cœur de Ville » créé par la loi ELAN du 23 novembre 2018, la convention ORT, laquelle doit comprendre des actions d'amélioration de l'habitat permettant la réhabilitation du parc immobilier bâti, l'amélioration de l'offre de logements, en particulier locatifs et le maintien ou le développement des services de voisinage, peut tenir lieu de convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) si elle comprend toutes les mesures prévues par la loi pour ces conventions (Cf. Fiche Outil ORT).

Mise en œuvre

Pilotage

L'initiative de l'OPAH appartient aux communes, aux EPCI compétents en matière d'habitat et aux syndicats mixtes ayant reçu mandat par l'un ou l'autre de ces acteurs (L. 303-1 CCH).

La mise en œuvre de l'OPAH nécessite la création d'un **comité de pilotage** qui aura pour mission d'assurer la coordination des partenaires intervenant dans le cadre de l'opération programmée. Ce comité associe les signataires mais peut aussi faire intervenir d'autres acteurs publics ou privés en fonction des enjeux de l'OPAH en cause.

Au besoin, ce comité de pilotage peut être assisté par un comité à caractère technique.

Préparation

■ La phase de diagnostics

La préparation de l'OPAH débute par une phase de diagnostics ayant pour objectif de **faire un état des lieux du territoire à traiter, son périmètre, la nature des difficultés rencontrées, les actions déjà engagées sur le territoire par le passé, les conditions de vie et besoins des habitants et les solutions pertinentes pouvant être apportées au regard des situations à traiter.**

Pour être pertinents, les diagnostics préalables doivent se baser sur des données telles notamment que les caractéristiques locales du marché immobilier et du logement, les caractéristiques générales

du peuplement, le besoin spécifique de certaines populations en articulation avec le PLH s'il existe, l'état général des logements (quel que soit leur statut, niveau de confort etc.), la nature et l'état des équipements et services publics et des réseaux, le dynamisme économique au regard des activités et commerces et de l'artisanat présents sur le territoire ou encore les potentialités foncières du territoire.

Les conclusions de cette phase permettent de déterminer les grandes lignes du projet, d'identifier les actions à amener, de proposer un périmètre d'opération adéquat et d'établir le cahier des charges des études pré-opérationnelles.

■ La phase d'études pré-opérationnelles

La phase d'études pré-opérationnelles repose sur les éléments des diagnostics, propose des solutions aux difficultés précédemment identifiées, et contribue à la définition des objectifs tant qualitatifs que quantitatifs à mettre en œuvre par le biais de l'OPAH.

Les études pré-opérationnelles sont des études de **faisabilité**. Elles consistent à réaliser notamment :

- un descriptif de l'état général du bâti et des espaces libres ainsi que des statuts juridiques de propriété dans le périmètre ;
- une analyse du parc de logement au regard notamment de la typologie des logements, du niveau des loyers et de leurs statuts d'occupation ;
- un repérage des logements indignes à traiter en priorité en raison de leur insalubrité ou de leur état de ruine et des copropriétés dégradées ;
- une analyse sociale de la situation des résidents en fonction de leurs ressources et facultés contributives ;
- une estimation du potentiel de travaux de réhabilitation à engager dans les logements et sur les bâtiments vacants pour remettre la remise sur le marché ou leur démolition ;
- un programme des aides au logement ;
- un état du fonctionnement urbain en matière de déplacement au vu de la circulation, des stationnements offerts et de l'offre de desserte en transports en commun ;
- une identification des enjeux architecturaux et patrimoniaux ;
- une analyse des besoins en matière de commerces et de services de proximité.

La personne publique à l'initiative de l'OPAH doit être moteur dans la réalisation de ces études pré-opérationnelles mais elle dispose de la possibilité de s'associer avec différents acteurs publics ou privés.

Convention

■ Parties

La convention est signée par la commune, l'EPCI compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte ayant reçu mandat, l'Anah et l'Etat.

Cette convention tripartite peut être élargie à la caisse des dépôts et consignations, au conseil départemental et au conseil régional lorsqu'ils participent au financement de l'opération.

À noter

La convention est signée par le président du conseil départemental ou le président de l'EPCI (en lieu et place de l'Etat et de l'ANAH) lorsque les « aides à la pierre » ont fait l'objet d'une délégation (en application des articles L. 301-5-1 ou L. 301-5-2 du CCH).

■ Contenu

La convention d'OPAH est une **formalisation contractuelle du programme d'intervention établi sur le périmètre retenu après la phase préparatoire.**

La convention conclue entre les signataires précise obligatoirement (L. 303-1 CCH) :

- le périmètre de l'opération ;
- le montant total des aides susceptibles d'être accordées par l'ANAH, l'Etat et, le cas échéant, la commune ou l'EPCI ou d'autres personnes publiques ou privées, pour l'amélioration de l'habitat, la construction de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif social, les baux à réhabilitation et les actions d'accompagnement prévues ;
- les actions destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ;

- les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.

Il est recommandé que la convention précise également :

- sa durée de validité ;
- les objectifs globaux et annuels qualitatifs et quantitatifs ;
- les engagements réciproques de chaque partenaire et leurs missions précises ;
- l'organisation de la maîtrise d'ouvrage ;
- les modalités de suivi et d'évaluation de l'opération.

L'OPAH, qu'elle soit dite classique, RU, RR doit contenir différents volets qui prévoient des actions en cohérence avec les données de la phase préparatoire, les objectifs affichés et qui s'articulent avec les documents d'urbanisme :

- **Un volet urbain** : il prend en compte le plan local d'urbanisme et les servitudes d'utilité publiques, les aménagements urbains à réaliser notamment en terme de création et d'aménagement d'espaces publics, d'aménagement lié aux déplacements urbains et de traitement de nuisances incompatible avec l'habitat comme le bruit ou les activités polluantes ;
- **Un volet immobilier** : il vise à améliorer les conditions d'habitat et à augmenter l'offre de logement par exemple en remettant sur les marchés des logements vacants ou en créant de nouveaux logements, à diversifier l'offre de logements notamment d'un point de vue social, à traiter les rez-de-chaussée etc.
- **Un volet social** : il tend à mettre en place des mesures d'ordre social pour garantir l'effectivité des actions urbaines et immobilières tout en respectant le droit d'occupation des résidents actuels du périmètre.
- **Un volet éradication de l'habitat indigne** : il a pour objet de résorber l'habitat indigne dans le périmètre. Cependant, si ce type d'habitat est généralisé dans le périmètre, il faut recourir de préférence à une OPAH-RU.
- **Un volet économique** : il est consacré aux actions relatives aux commerces de proximité du périmètre.

- **Un volet patrimonial** : il s'agit d'identifier les enjeux patrimoniaux du périmètre et de prendre en compte la qualité architecturale du bâti et du non bâti existant pour le protéger et le mettre en valeur.

- **Un volet copropriétés dégradées** : davantage dans le cadre de l'OPAH-CD, le volet copropriétés dégradées vise à redresser la gestion des copropriétés en les aidant sur le plan social et technique via, notamment des aides aux travaux en parties communes, aux travaux d'urgence, aux travaux visant à l'amélioration énergétique du bâtiment et des aides à l'ingénierie. Ce volet permet aussi un accompagnement social en permettant aux propriétaires occupants de bénéficier du dispositif du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) pour l'apurement des arriérés et des dettes.

Concertation

L'organisation d'une concertation est vivement conseillée afin de faciliter la compréhension des projets par les habitants du périmètre. Elle peut être effectuée sur le fondement de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme.

À noter

Le public est aussi informé de l'OPAH :

- Dans le cadre d'une mise à disposition de la convention : Le projet de convention de l'OPAH doit être mis à disposition du public pendant un mois avant sa signature. À la suite de sa signature, la convention reste à disposition du public (en étant consultable en mairie) pendant toute sa durée de validité. En pratique, les conventions d'OPAH sont également consultables sur le site internet de l'Anah.
- Certains travaux et opérations envisagés dans le cadre de l'OPAH peuvent être soumis à concertation voire à enquête publique en aval de leur réalisation.

Financement

Les partenaires à la convention s'engagent pour un montant d'aides déterminées.

L'Anah participe au financement de l'opération, via le financement des travaux d'amélioration de l'habitat sur la durée totale de l'OPAH, dans les conditions définies par l'instruction de l'Anah relative à l'attribution des subventions Anah.

La personne publique a l'initiative de l'opération et l'Etat participe aussi au financement de l'opération. Ces financements peuvent être complétés par des participations émanant d'autres acteurs publics ou privés.

Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'OPAH impose la mise en place d'une **mission de suivi-animation** qui peut être assurée en régie ou confiée à un opérateur externe après mise en concurrence afin de s'assurer du bon déroulement de l'opération en réalisant :

- Un suivi classique permettant de réorienter les actions et de modifier la convention pendant l'opération si cela s'avère nécessaire ;

- Un suivi au regard des effets sociaux des actions engagées ou aidées ;
- Une mission de conduite d'opération pour la coordination de l'OPAH avec d'autres actions menées en parallèle.

L'opérateur chargé de ce suivi constitue aussi un relai pour la concertation avec les habitants du périmètre.

L'OPAH fait également l'objet d'une **évaluation**. Cette évaluation vise à mesurer son efficacité au regard d'un bilan. Le bilan doit indiquer dans quelles mesures les objectifs initiaux ont été atteints, mesurer l'efficacité des actions mises en œuvre, identifier les situations non traitées et les causes et points de blocage rencontrés au cours de l'OPAH. Enfin, le bilan doit rendre compte du respect par chacun des partenaires des engagements pris dans la convention.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

L'OPAH permet de mener **une politique d'intervention ciblée** dans les zones urbaines, périurbaines et rurales à travers :

- La réhabilitation et la création de logements ;
- La résorption de l'habitat indigne ;
- La restauration de services publics de qualité ;
- L'attention portée sur les commerces de proximité ;
- L'entretien du patrimoine.

L'OPAH permet **d'améliorer les conditions d'habitat de la population** ainsi que le cadre de vie tant en milieu urbain que rural par la mise en place d'outils adéquats qui ne relèvent pas que d'un simple système incitatif d'aides à l'amélioration du parc privé. La mise en œuvre de ses orientations

s'appuie sur l'Anah, dont les aides visent les propriétaires bailleurs (en contrepartie de certains engagements) et les propriétaires occupants (sous condition de ressources), dans le cadre d'action au service des politiques sociales et de santé publique. L'OPAH a également pour effet de déclencher chez les acteurs privés des dynamiques de réinvestissement.

Points de vigilance

- Le périmètre de l'OPAH doit être pertinent et le projet clairement défini pour que celle-ci soit efficace. Si le projet porte sur une zone très vaste comme une agglomération ou un département, alors il faudra préférer recourir à une autre procédure comme le Programme d'intérêt général (R. 327-1 CCH).

- Les actions opérationnelles d'amélioration de l'habitat mises en place dans le cadre d'une OPAH ont vocation à s'inscrire dans un projet de territoire. Il importe de veiller à la bonne articulation entre les outils de **planification urbaine** (plans locaux d'urbanisme notamment) et les outils opérationnels afin d'assurer leur cohérence. Il importe également d'affirmer le lien de l'OPAH avec le **programme local de l'habitat** (PLH) qui constitue le volet habitat du projet de territoire, ce dernier fixant à moyen terme les objectifs et les moyens pour répondre aux besoins en logements et assurer entre les quartiers d'une même commune ou entre les communes entre elles une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
- L'OPAH est souvent complexe à mettre en œuvre et ne se limite pas à des financements car elle nécessite un réel accompagnement des populations concernées.
- Les programmes de travaux à réaliser représentent souvent des sommes importantes pour les propriétaires copropriétaires modestes ou très modestes, même après les subventions. Il est donc nécessaire de bien individualiser les situations des propriétaires et copropriétaires pour les accompagner au mieux.

Textes de référence

- Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 dite Loi d'orientation pour la ville : art. 13 – Chapitre III
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) : Articles 5 ; 157 ; 159
- Code de la construction et de l'habitation : L. 303-1 ; L. 321-1
- Code de l'urbanisme : L. 300-2
- Circulaire du 1^{er} juin 1977 relative à l'amélioration de l'habitat (JORF du 28 juillet 1977 p. 3950, non publiée sur circulaires.legifrance.gouv.fr)
- Circulaire n° 2002-68 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général (BO min. Equip. n° 2002/22 – NOR : EQUU0210186C, non publiée sur circulaires.legifrance.gouv.fr)

Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/>

Rubrique Logement-habitat :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/agir-sur-l-existant-r682.html>

Guide de la reconquête des ilots dégradés réalisé par le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (Action Cœur de Ville) en septembre 2020 :
http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/guide_reconquete_des_ilots_anciens_degrades_0.pdf

Site de l'Anah :
<https://www.anah.fr/collectivite/les-operations-programmees/quest-ce-quune-operation-programmee/>

Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Pierre-Olivier Derro, Adden Avocats pour le Cerema

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>
Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Photo de couverture
@Gilles Lefrançois

Maquettage
www.laurentmathieu.fr

Date de publication
juillet 2021

© 2021 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment