



**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES SUR LE PROJET DE LOI
DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE
L'EXCLUSION.**

Adopté au bureau du 16 octobre 2008

**suivi du rapport du groupe de travail « logement et renouvellement urbain »
portant sur la mise en œuvre du DALO et de l'élaboration de la nouvelle
politique de l'habitat.**

SOMMAIRE

Avis du Conseil National des Villes sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Rapport du groupe de travail « logement et renouvellement urbain »

1. Propositions du Conseil National des Villes relatives à la mise en œuvre du DALO et à l'élaboration d'une nouvelle politique de l'habitat p.11

- 6 points clés
- 17 propositions

2. Annexes aux propositions

- première partie : de la problématique au diagnostic p.22
- deuxième partie : un zoom sur la spécificité des villes au cœur de la politique de la ville p.32

- liste des membres du groupe de travail p.36
- liste des personnes rencontrées p.37

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES SUR LE PROJET DE LOI
DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE
L'EXCLUSION**

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES SUR LE PROJET DE LOI « SUR LA MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ».

A la suite du rapport d'étape de son Groupe de Travail « Logement et Renouvellement Urbain », intitulé « propositions relatives à la mise en œuvre du DALO et à l'élaboration d'une nouvelle politique de l'habitat », remis à Madame le Ministre de la Ville et du Logement à la fin du mois d'août, le Conseil National des Villes a prolongé ses réflexions pour donner un avis sur le projet de Loi « sur la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ». L'avis porte sur trois parties :

- une réflexion générale relative à l'esprit du projet de loi,
- une série de remarques et de propositions sur le texte actuellement connu,
- le rappel de points majeurs non pris en compte dans le texte.

Le CNV souhaiterait, en premier lieu qu'un préambule au texte de Loi soit rédigé, comportant le résumé des principaux éléments d'analyse de la crise actuelle du logement, mettant fortement en évidence les objectifs majeurs de ce texte et les resituant dans l'ensemble des éléments de contexte, avec un véritable appel à la mobilisation de tous les partenaires concernés : élus, professionnels, associations, collectivités territoriales ... Un engagement financier explicite et réparti sur la durée de la part de l'Etat, la mise en place d'un dispositif d'observation permanent, le lancement d'une campagne nationale de sensibilisation, l'idée d'instituer des conférences permanentes du logement et de l'habitat dans les départements et agglomérations plus particulièrement concernés par la crise, pourraient constituer des idées utiles à intégrer dans un tel préambule. Même si le projet de Loi présente une innovation majeure consistant à cibler principalement l'action publique sur les secteurs tendus, cette priorité donnée à l'appréciation des situations locales n'apparaît pas comme structurante des dispositions prévues dans le texte.

De manière générale, il semble aussi au CNV **qu'un décalage important demeure entre les analyses étonnamment convergentes** de la plupart des associations en charge de l'hébergement et du mal logement, d'une part, et **les préconisations inscrites dans le projet de Loi**, d'autre part. Celles-ci peuvent en effet donner l'impression de n'être que des aménagements ou des corrections techniques aux codes de l'urbanisme et de la construction, souvent utiles mais quelquefois mineurs. Dans les propositions du rapport PINTE, en particulier, plusieurs préconisations pourraient être reprises, soit dans l'esprit, soit dans la lettre.

Le sens et la cohérence du projet devraient être renforcés et intégrés dans ce préambule sur plusieurs aspects :

- dans son arrimage avec le texte sur le Droit Au Logement Opposable ou les Lois de Décentralisation qui ont déplacé le lieu et les conditions d'exercice des responsabilités en matière de logement,
- dans l'évolution du contexte général qui conditionne l'action en matière sociale, économique et environnementale (appauvrissement des populations les plus modestes, crise financière et menaces sur l'emploi, développement durable et actions liées au Grenelle de l'Environnement...).

Il apparaît en effet au CNV, que les évolutions récentes en matière d'exclusion et les menaces qui pèsent sur le financement de l'action publique, méritent une réflexion de fond pour recréer les bases d'une politique revisitée et adaptée à notre temps.

Une nouvelle Loi en la matière apparaît au CNV comme une initiative pertinente au regard des changements en cours mais celui-ci souhaite qu'elle soit l'expression de priorités majeures dans un contexte où tout n'est pas possible et qu'elle mobilise les moyens indispensables pour assurer une prise en compte suffisante des besoins liés à ces priorités.

Enfin **le CNV appelle de ses vœux un préambule à la loi** qui comporterait opportunément un paragraphe sur la gouvernance en précisant notamment le rôle des

acteurs principaux dans ces dossiers, Etat et Collectivités Territoriales d'abord, et ce d'une manière incitative et positive. L'apparent « coup de frein », sur la voie de la décentralisation dans un domaine où l'appréciation des situations locales et la gestion de proximité sont primordiales, inquiète : dans ce qui touche au plus proche de la vie de nos concitoyen, un état plus stratégique, facilitateur et accompagnateur serait préférable à un état « gendarme ».

Certaines injonctions inscrites dans ce projet gagneraient à être adoucies au profit d'attitudes encourageant les innovations locales, valorisant les initiatives responsables, même dérangeantes, du moment qu'elles seraient orientées vers la résolution des problèmes majeurs de l'hébergement ou du logement. Elles devraient permettre la mobilisation des acteurs de terrain, la réalisation d'analyses territoriales pertinentes, l'élaboration de solutions partagées et engageantes, la reconnaissance de la Ville comme lieu de résolution des problématiques qui touchent au quotidien et à l'aménagement du cadre de vie.

1. QUELQUES REMARQUES, PROPOSITIONS ET COMMENTAIRES POUR INTEGRER PLUS ET MIEUX LES PROBLEMATIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LE PROJET DE LOI.

Les remarques sont classées en fonction de l'ordre dans lequel apparaissent les chapitres et les articles qui les ont motivées puisque le texte actuel du projet de loi contient surtout des dispositions techniques d'importance très différentes, constituant autant de mesures modifiant les codes de l'urbanisme et de la construction ; il associe des concepts généraux, à préciser par voie de décret, avec des éléments précis et/ou chiffrés, par exemple les 2,5 Milliards d'euros qui seraient affectés au nouveau plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)...

Ces remarques valent également propositions selon le sujet abordé et le niveau de précision développé.

Chapitre Ier, traitant des dispositions relatives à la mobilisation des acteurs

S'agissant de l'article 1 régissant les conventions d'utilité sociale, 3 remarques nous paraissent devoir s'imposer.

REMARQUE N°1 : les membres du Conseil National des Villes estiment « **impossible** » que les collectivités locales, à tout le moins celles qui bénéficient d'une convention de délégation d'aide à la pierre, **ne soient pas co-signataires, avec l'Etat et les bailleurs sociaux, des Conventions d'Utilité Sociale (C.U.S)** prévues à l'article 1. Cette disposition serait, de plus, cohérente avec les dispositions de la loi Borloo qui a prévu que les collectivités locales délèguent des représentants aux C.A des S.A d'HLM. Cependant, on pourrait renvoyer à un décret les modalités pratiques compte tenu de la diversité des situations locales : taille de la ville et/ou de l'agglomération, existence ou non d'EPCI, délégation ou non du financement du logement, réalité ou non de bassins de vie et/ou d'habitat...

REMARQUE N°2 : Le contenu de la convention devrait également **préciser un engagement des organismes sur 3 points:**

- l'obligation de réaliser un certain nombre de logements très sociaux¹ dans les programmes,
- la participation de l'organisme au logement et/ou à l'hébergement des catégories spécifiques : étudiants et jeunes, appartements thérapeutiques, familles mono parentales, ...,

¹ On entend par logements très sociaux ceux dont les loyers sont inférieurs à 60% aux loyers PLUS

-l'intégration de la demande qualitative, très grands et très petits logements en particulier, de telle sorte à satisfaire « au mieux et en temps réel » les besoins observés, recensés et suivis localement.

Une mention particulière concernant l'entretien des logements consisterait à intégrer les conventions de Gestion Urbaine de Proximité aux Conventions d'Utilité Sociale.

REMARQUE N°3 : Les pénalités financières prévues en cas de refus d'engager l'élaboration d'une C.U.S par un organisme, ou celles envisagées dans les cas d'inobservation manifeste de son contenu, devraient pouvoir être versées à la CGLLS, **mais leur affectation doit être strictement ciblée sur la reconstruction effective de logements très sociaux.**

Concernant l'article 3 qui a trait au 1% logement, le CNV croit utile de faire 3 remarques qui vont dans le sens de la responsabilisation de ce secteur du 1% vers plus de solidarité:

REMARQUE 4 : Le renversement des rôles entre l'Etat et les partenaires sociaux dans la gouvernance du dispositif ne doit pas aboutir à l'éviction des partenaires sociaux : la lutte légitime contre les risques de dérive ne doit pas l'emporter exclusivement sur la nécessité de **transparence des politiques publiques avec le maximum de garanties de représentation des territoires et des partenaires sociaux** ; les missions de contrôle relevant, bien sûr, exclusivement de l'Etat.

REMARQUE 5 : Les catégories d'emplois de la PEEC, précisées à l'article L.313-3, doivent être complétées par une obligation d'orientation partielle en direction du logement très social.

REMARQUE 6 : **Le fonds d'intervention sociale, créé à partir du 1/9 supprimé, doit être orienté essentiellement vers l'accompagnement social** ; il doit faire levier avec le FSL distribué localement.

S'agissant de l'article 5 relatif aux ventes des logements : 1 remarque

REMARQUE 7 : Cet article devrait être complété par un **moratoire relatif aux zones de tension locative dans lesquelles les ventes de logements sociaux ne devraient pas être possibles**. Sur un plan plus général, non seulement la vente d'appartements ne saurait être regardée comme une obligation, mais encore faut-il préciser que les organismes HLM doivent pouvoir en conserver la gestion pendant un certain temps, étant entendu que l'avis de la collectivité locale concernée devra être pris systématiquement en considération préalablement à toute aliénation du patrimoine.

Concernant l'article 6 relatif aux conditions d'amélioration des copropriétés, des dispositions complémentaires sont nécessaires :

REMARQUE 8 : En matière de copropriétés, trois dispositions nous paraissent devoir être ajoutées(cf rapport p.23) :

- la possibilité de **préemption** via une collectivité territoriale par le biais de structures intermédiaires spécialisées,
- la possibilité, pour le vendeur qui le désire, de conserver la **nue-propriété** du bien pendant tout le temps nécessaire au retour à l'équilibre des comptes, -même pendant 25 ou 30 ans- ; le rachat ne portant dès lors que sur l'usufruit suite aux difficultés de la copropriété.
- l'incitation faite aux bailleurs sociaux, en l'occurrence souvent des S.A d'HLM, d'assumer un rôle de gestionnaire et, le cas échéant, de **syndic de copropriété**.

Chapitre II, instituant un Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

Les perspectives d'aménagement des quartiers centraux oscillent, selon les situations des marchés et leur attractivité, entre un double risque :

- le repli sur ces quartiers de certaines catégories de population des ex-grands ensembles, avec une hypothèse d'accentuation de l'habitat indigne,
- une gentrification accentuée de ces quartiers avec une dynamique économique interne, éloignant des objectifs de mixité sociale,

obligeant, dans les deux cas, à une mobilisation forte de la collectivité pour maintenir un peuplement équilibré.

Sans mésestimer l'intérêt du lancement d'un nouveau programme au niveau national, pour investir dans les quartiers centraux et péricentraux dégradés, le CNV tient à redire fortement son slogan: « **Le Programme National de Rénovation Urbaine d'abord !** » d'où, la remarque suivante :

REMARQUE 9 : Ne pas lancer de nouveaux programmes tant que l'on n'aura pas consolidé de façon sûre et durable le PNRU actuel, c'est-à-dire non seulement la première liste, mais aussi son extension aux 500 quartiers, avec les avenants et extensions nécessaires, compte tenu de l'évolution des projets et des actualisations obligatoires ou inévitables.

Concernant plus précisément les attendus des articles 7 et 8 du-dit chapitre :

Le CNV ne peut s'empêcher de relever une contradiction majeure entre la volonté de faire plus d'urbain et la seule mobilisation de l'ANAH, cantonnée culturellement dans les questions du financement de la réhabilitation des logements, mais qui est censée dans ce nouveau projet, prendre en charge, avec la participation du 1%, le management de ce programme estimé à 2,5 Mds d'euros et représentant 100 à 150 quartiers sur la période 2009 / 2016.

Les recours possibles au Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC) d'une part et à l'Etablissement Public d'Aménagement et de Restructuration des espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) d'autre part, ne sauraient constituer des moyens suffisants, propres à garantir la réussite du Programme National pour la Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD), à l'animation duquel les collectivités locales semblent étrangement absentes.

Compte tenu de ces observations, le CNV formule la remarque suivante :

REMARQUE 10 : Le CNV considère que le lancement du PNRQAD est justifié, de même que les ressources nouvelles qui lui seraient affectées. Mais il fait remarquer que sa conception devrait être globale, qu'il devrait être subordonné au conventionnement systématique des logements. De plus, les interventions en centre ville nécessitent le recours à un ensemble de procédures et de dispositifs opérationnels si multiples et complexes, ce qui impose l'association des collectivités locales et de professionnels confirmés capables d'assurer la coordination et la cohérence du projet.

Chapitre III, concernant les mesures envisagées dans le projet de loi en faveur d'une offre nouvelle de logements

Globalement et très légitimement il s'agit :

- de renforcer la portée opérationnelle du PLH,
- d'améliorer la constructibilité des terrains,
- de recentrer les dispositifs fiscaux sur les secteurs à enjeux,

- de soutenir l'accèsion à la propriété de différentes manières,
- de développer l'urbanisme opérationnel privé : le Programme Urbain Partenarial, PUP, au lieu du Programme d'Aménagement et d'Équipement (PAE).

Les remarques qui suivent visent respectivement les art. 9, 10, 15, 14, 16 et 17.

REMARQUE 11 : Afin que le PLH puisse jouer pleinement son rôle à l'échelle de l'intercommunalité et en référence au bassin d'habitat, l'expression « un programme d'actions détaillé par commune », devrait être complétée par les items suivants :

- « - en matière d'action foncière,
- en matière de logements très sociaux,
- en matière d'habitat spécifique,
- en matière de ré-équilibre social, en particulier au regard des revenus moyens des ménages d'un territoire ou d'un parc donné ».

REMARQUE 12 : L'article 10 du projet de loi n'institue pas une exception à la règle.

Pour des enjeux liés au Développement Durable il est légitime d'engager une **certaine densification là où elle est justifiée** (ce que nous avons prôné dans notre rapport²). Mais elle doit être ciblée dans les zones centrales et péri-centrales et respecter des objectifs de mixité d'habitat et de qualité des paysages urbains : la densification est acceptable, dans certaines proportions et à certaines conditions, -zones à enjeux, bien desservies et disposant déjà d'un bon niveau d'équipement...-. La référence aux zones A, B1 & B2 est insuffisante ; il faut pouvoir se reporter à un zonage plus argumenté et révisé périodiquement. Cette remarque concerne également les secteurs dans lesquels s'appliquent des dispositions fiscales avantageuses (art.15).

REMARQUE 13 : La possibilité ouverte à l'ANRU (art.14) de financer des structures d'hébergement ou de logement de transit, doit être étendue à **toutes les autres formes d'hébergement spécifiques**, à condition qu'elles soient pérennes.

REMARQUE 14 : L'article 16 évoque le bénéfice de la TVA à 5,5 % du PASS FONCIER aux logements collectifs pour soutenir l'accèsion sociale. Le CNV fait observer l'intérêt d'ajouter ici son extension, pour le même objet social, à toutes les autres formules de dissociation, en particulier les dispositifs favorisant la dissociation entre propriété et usufruit.

REMARQUE 15 : En référence à l'article 17, les membres du CNV partent du principe que la solidarité de l'ensemble des territoires en faveur du logement social doit être partagée par tous : Ils préconisent **une amélioration de l'article 55** de la loi SRU dans le souci d'une plus grande mixité des statuts d'occupation.

Afin d'enrichir la réponse à la réalité des besoins (du logement très social à l'accèsion sociale à la propriété en passant par le logement des catégories spécifiques, le CNV propose, en conséquence que le **pourcentage de logements sociaux exigible soit fixé à 30% du parc dont 10% de logements très sociaux** et que la comptabilisation des logements sociaux s'effectue de la manière suivante :

- compter les logements en accèsion sociale pour moitié,
- compter les logements très sociaux pour le double,
- intégrer les logements pour catégories spécifiques dans le décompte.

² se reporter en annexe

Chapitre IV relatif à la mobilité dans le parc de logements

Le CNV considère qu' « **il faut partir du principe d'adapter le parc et donc les conditions de logements aux besoins des ménages plutôt que l'inverse** ».

Les mécanismes doivent être incitatifs et non punitifs : il faut que les propositions soient acceptées et souples et non autoritaires et rigides ; ce, d'autant plus que ces perspectives risquent d'aboutir à une réduction de la mixité urbaine et sociale, par ailleurs recherchée.

REMARQUE 16 : Il convient donc de ne pas obliger les locataires à déménager s'ils ne le souhaitent pas.

C'est pourquoi le CNV propose de **privilégier toutes les solutions consistant plutôt à s'orienter vers une plus grande fongibilité du financement des logements et des programmes**. En tous les cas, cette gamme de solutions, passant, le cas échéant, par une adaptation de leur logement sur place, -en sus des possibilités de sous-location à des étudiants ou à des jeunes-, serait de beaucoup préférable aux transferts autoritaires des locataires et permettraient de respecter au maximum le **principe du maintien dans le logement**.

Chapitre V traitant des dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion, à l'hébergement et à l'accès au logement

Le CNV fait remarquer que les propositions du projet de loi devraient aller beaucoup plus loin que ce qui est imaginé dans ce chapitre.

Le CNV a effectivement pointé dans son rapport la nécessité :

- de donner tout sa place au traitement du logement des catégories spécifiques de ménages (personnes âgées, familles nombreuses ou monoparentales, étudiants et jeunes sans emploi...) et de l'accompagnement social nécessaire,
- de mettre en place un suivi territorial des besoins de logements spécifiques, une programmation de résidences adaptées à ces besoins ou d'unités d'habitat spécialisées, notamment en matière d'appartements thérapeutiques,
- d'unifier les différents dispositifs d'hébergement temporaire ainsi que celui des logements spécifiques et lier la mise en place de leur financement à celle de l'accompagnement social adapté au type d'habitat réalisé.

Par ailleurs, il formule l'observation suivante concernant l'article 26 :

REMARQUE 17 : L'intermédiation locative, prévue à l'article 26 du projet de loi, au profit d'organismes d'HLM devrait être étendue de la même manière aux associations spécialisées dont le rôle doit être accru pour faciliter la mise en œuvre du DALO. Dans le même ordre d'idées, le projet de loi devrait promouvoir de nouvelles modalités d'intervention des organismes d'HLM, lesquels devraient pouvoir « prendre à bail » en vue de sous louer à des catégories de ménages, vis-à-vis desquels les contrats de location sont négociés, (baux glissants...) en même temps que sont prodigués des prestations sociales et des conseils économiques et sociaux divers et adaptés (voir rapport sur l'accompagnement social).

2. QUELQUES QUESTIONS MAJEURES SONT IGNOREES PAR LE PROJET DE LOI ET DEVRONT FAIRE L'OBJET D'UN TRAITEMENT AD HOC :

- **l'association du parc privé à cette mobilisation ;** dans notre rapport d'étape, nous avons évoqué l'intérêt d'utiliser ce stock de logements de qualité ne nécessitant pas de travaux pour un usage social en intéressant les propriétaires privés par une défiscalisation pouvant aller jusqu'à 70% selon l'impact social et la durée de conventionnement.
- **Le recours à la fongibilité des financements publics, comme principe,** afin de pouvoir adapter localement le parc locatif construit ou réhabilité aux besoins variés et fluctuants des ménages.
- **L'urgence d'accorder une attention spécifique à la situation du logement dans la région parisienne.** L'intégration de certaines mesures préconisées dans le rapport PINTE et les premières conclusions de la mission sur le grand Paris devraient pouvoir être intégrées dans le projet de loi et les textes subséquents.
- **La prise en compte des questions relatives aux politiques d'attribution, à la diversité sociale et aux équilibres dans l'habitat.**

**PROPOSITIONS DU CNV RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE
DU DALO ET A L'ELABORATION
D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'HABITAT**

Document remis à Mme BOUTIN, Ministre du Logement et de la ville.

CNV 21 juillet 2008
modifié le 26 août 2008 et le 6 octobre 2008

AVERTISSEMENT

L'un des points de départ de la mise en place de ce groupe de travail concerne la manière de mettre en œuvre le droit au logement, en particulier du fait des effets imprévus que celui-ci pourrait avoir sur les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Mais si la demande de Madame le ministre, dans son courrier en date du 18 Février 2008, insiste fortement sur le nouveau droit au logement et les difficultés de sa mise en place, elle évoque simultanément « un processus long, qui induira des évolutions importantes dans les politiques nationales mais également locales en matière de logement ». Dans son esprit, comme dans le nôtre, le regard ne peut être limité aux seuls quartiers sensibles ; il doit aussi associer les centres villes, les quartiers intermédiaires, les quartiers périphériques « ordinaires » à l'échelle de l'agglomération....

Le Conseil National des Villes tient tout d'abord à se féliciter du progrès essentiel que constitue dans le droit français, la mise en place d'un Droit au Logement Opposable, (DALO), et considère que, même si ses conditions de mise en œuvre connaissent quelques difficultés, il aura pour vertu de faire ressortir les cas que les dispositifs très diversifiés de la politique nationale du logement n'ont pas été en mesure de traiter, de réunir sur la résolution de ces problèmes les acteurs les plus concernés dans la mise en œuvre du logement social, de faire aboutir pas à pas le système d'aide au logement vers la mise en œuvre des solutions adaptées aux demandes les plus difficiles à satisfaire.

Une attention particulière doit être portée aux villes disposant de nombreux logements sociaux et engagées dans des opérations de rénovation urbaine; en effet, la conjugaison des effets de la loi DALO, de l'augmentation des surloyers et de l'autorisation dans les communes limitrophes d'une dérogation au 1 pour 1 peut avoir pour conséquence dramatique de faire partir les classes moyennes et de remplacer ces dernières par des populations prioritaires, aggravant de fait les ghettos sociaux préexistants dans ces communes. Etant précisé que ces communes sont en outre les moins à même de faire face aux besoins de ces populations, du fait de la faiblesse structurelle de leurs ressources et de l'absence de structures adaptées pour recevoir ces populations.

Il tient également à souligner qu'après la Loi SRU qui a constitué une avancée dans la prise de conscience collective et locale du sujet du logement social, la solidarité entre les communes reste embryonnaire et l'ensemble de ces Lois qui apparaissent un gage de

progrès pour nos concitoyens ne doit pas se traduire par l'augmentation du fardeau qui pèse sur les communes les plus exposées et les plus pauvres.

La mise en œuvre de ce nouveau droit au logement questionne en réalité l'ensemble des territoires d'un bassin d'habitat et, à cet égard, les Elus qui ne sont pas en première ligne doivent rompre avec des attitudes ambiguës alors que l'urgence sociale interpelle l'ensemble de la collectivité, comme il interroge l'ensemble de la chaîne du logement, la question particulière de la rénovation urbaine, le rôle spécifique de l'habitat privé ainsi, bien entendu, que les divers freins existants à la production et/ou à la mise à disposition de logements abordables et adaptés pour les ménages qui en ont le plus besoin.

A cet égard, il convient de rappeler la tendance continue à la paupérisation de la demande de logements sociaux, telle que la constatent au quotidien les opérateurs et les acteurs sociaux et les Elus chargés de lui apporter une réponse satisfaisante.

METHODE ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La méthode de travail a consisté à articuler les auditions de cinq groupes d'acteurs¹ et les réunions du groupe de travail² avec quatre hypothèses de questionnements prioritaires³ posées par le Droit au logement à l'ensemble de la chaîne à savoir :

- la crise du logement et la désolvabilisation des ménages créent des ruptures dans la chaîne du logement,
- le programme de rénovation urbaine ne permet pas toujours la reconstitution d'un panel de logements accessibles et correspondant à la variété et à l'évolutivité des besoins,
- la fonction résidentielle traditionnelle des quartiers centraux s'est sensiblement réduite dans le même temps dans la plupart des grandes villes,
- il existe des freins à la production de logements et des inadéquations entre l'offre et la demande qu'il faut résoudre pour rendre effectif le droit opposable au logement.

¹ Des représentants nationaux des acteurs principaux (HLM, ANAH, UESL), des élus, des experts et urbanistes, des responsables d'organismes « sur le terrain », des représentants d'associations. Voir liste des personnes rencontrées en annexe.

² Voir composition en annexe.

³ Voir la partie 1 des annexes : « de la problématique au diagnostic ».

SIX POINTS CLES ET DIX SEPT PRECONISATIONS POUR UNE MEILLEURE ADEQUATION AUX BESOINS DES TERRITOIRES

Six points clés constituent les convictions principales sur lesquelles le CNV a décidé de fonder ses propositions majeures dans le nouveau paysage impacté par le droit au logement opposable :

1/Tout d'abord, le CNV tient à insister sur le fait que « tarir la source des exclus du DALO », c'est jouer en amont sur un ensemble de situations de blocage qui doivent être traitées en tant que telles et dans leur contribution collective à la fluidité du marché du logement, notamment :

- par la prévention des expulsions et la gestion optimisée des attributions en privilégiant le concept de « reste à vivre », indicateur correspondant aux revenus du ménage, diminué du loyer, des charges, des frais de déplacement et d'accès aux services, l'ensemble étant rapporté à la composition du ménage.
- par la création d'un dispositif d'observation permettant la connaissance fine de l'offre et de la demande en matière d'habitat ainsi que le repérage des situations susceptibles d'alimenter le public DALO, l'accent étant particulièrement porté sur la question de l'habitat indigne et des copropriétés à risques.
- par l'attribution aux maires de moyens effectifs, non seulement en termes de compétences -arrêtés de péril, préemption, logements indignes-, mais aussi sur les plans techniques et financiers ; l'objectif étant de leur permettre de maîtriser l'ensemble de la chaîne dans le but de permettre la réalisation de logements accessibles, dignes et pérennes, (et non de favoriser exclusivement l'hébergement). A ce propos, la réactivation, - (et la simplification) -, des outils opérationnels existants dans le domaine foncier et dans le domaine des interventions urbaines dans les quartiers existants serait bienvenue.

2/En second lieu, le CNV milite pour que la relance de la production de logement social,-(du très social à l'accession et au locatif intermédiaire)-, constitue une priorité nationale interpellant à la fois la construction neuve et le parc existant dans les secteurs affectés par la crise actuelle du logement (et non sur tout le territoire).

3/En troisième lieu, le CNV insiste pour que le Programme National de Rénovation Urbaine, qui a fait naître beaucoup d'espoir et mobilisé beaucoup d'énergie de préparation de la part des Collectivités Locales et des équipes de projet concernées, soit mené à son terme à hauteur des engagements pris, sur l'ensemble des sites répertoriés lors des phases d'études.

Ce maintien d'un engagement public dans la durée est un gage de crédibilité pour les populations concernées ; il doit se concrétiser sans abus ni précipitation en ce qui concerne les démolitions et en donnant toute sa place aux problématiques d'hébergement et d'accompagnement social.

Par ailleurs, le développement du traitement des quartiers prioritaires du PNRU ne doit pas se faire au détriment de quartiers sensibles plus anciens et menacés d'indignité, en particulier en ce qui concerne le patrimoine privé et les copropriétés difficiles.

4/Mais le CNV considère que l'ensemble du financement de la politique de l'habitat, qui se distingue par son extrême complexité, impose des réorientations structurelles. Malgré la réforme de 1978, qui se voulait radicalement simplificatrice avec la mise en place de l'APL, la rigidité des modalités de financement ciblées sur la résolution de problèmes spécifiques (très bas revenus, insertion, hébergement temporaire) et leur distribution par des voies insuffisamment coordonnées, (en particulier pour l'hébergement et l'accompagnement social), rendent le système peu fluide et difficilement lisible.

5/Le thème de la gouvernance de la politique de l'habitat est récurrent dans notre analyse. Il a permis de constater qu' « on ne peut rester indéfiniment au milieu du gué » en matière de décentralisation et qu'entre la responsabilité de l'Etat en matière de DALO et la nécessité d'un pilotage fin et territorialisé des moyens d'action, une clarification s'impose sur le rôle des acteurs.

6/Enfin, pour le CNV, la politique de la ville ne repose pas seulement sur la maîtrise du logement qu'on y produit et l'accompagnement social qu'on met en place ; elle repose aussi sur quelques idées fortes en termes d'urbanisme et de conditions de vie urbaine qui sont proposées à l'ensemble des citoyens. Afin de leur permettre un « habiter » à la mesure de leurs possibilités réelles tout en jouissant d'une qualité de vie individuelle, cohérente avec le bien être collectif.

On peut résumer les 17 préconisations du CNV autour de 5 thèmes majeurs :

Concernant la relance de la production de logements :

[1] CIBLER UNE RELANCE QUANTITATIVE SUR UN NOMBRE LIMITE DE MARCHES TENDUS EN Y CONCENTRANT L'AIDE PUBLIQUE (PIERRE ET FISCALE) :

- avec quotas minimum de logements très sociaux (15%) et sociaux (30%) dans la production à réaliser,
- avec appui à l'accession sociale (à travers des formes progressives de dissociation foncier/bâti ou nue propriété / usufruit) pour tenir compte de la solvabilité réelle des ménages,
- avec concentration des aides fiscales à l'investissement locatif privé sous conditions d'usage de 12 ans minimum sous plafonds de loyer et revenus pour les locataires occupants,
- avec réservation d'un certain pourcentage de logements sociaux accessibles, (10%), dans tout programme de logements privés.

[2] METTRE EN ŒUVRE DANS CES ZONES, UNE POLITIQUE FONCIERE A COURT ET MOYEN TERME BENEFICIAIRE DU SOUTIEN DE L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES :

- avec mobilisation des fonciers publics libérables, pour au moins 50% de logements sociaux,
- avec autorisation de dépassement de constructibilité (+20%) des fonciers disponibles aux fins de production de logements sociaux,
- avec dissociation possible du portage foncier (EPFL ou autres structures spécialisées) et de l'usage (Occupation Locative Sociale) pour faciliter le lissage du prix des sols dans le temps.

[3] MOBILISER LE PARC PRIVE DANS CES ZONES POUR ACCROÎTRE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES EN PRIVILEGIANT LES SECTEURS SOCIALEMENT EQUILIBRES :

- grâce à un repérage systématique des logements vacants susceptibles d'être mis sur le marché, avec ou sans conventionnement pour travaux,
- grâce à une mise à disposition de ces logements à des occupants à faibles ressources par l'entremise d'agences immobilières, (privées et/ou à vocation sociale),
- grâce au recours à des associations spécialisées et/ou à des organismes de logement social pour la gestion de ces logements, en apportant ainsi les garanties optimales aux propriétaires, tant en matière d'assurances qu'en matière fiscale, de 50% à 75% si conventionnement,
- grâce à l'utilisation de formules adaptées pour les futurs occupants : La coordination par les collectivités locales de ces initiatives, -privées, associations, bailleurs sociaux, Pact-Arim.-, permettrait, comme c'est le cas dans plusieurs villes étrangères et dans quelques agglomérations françaises, de desserrer sensiblement les tensions du marché en y apportant une offre différente et souvent bien située.

[4] SYSTEMATISER LE REPERAGE DES COPROPRIETES A RISQUE, METTRE AU POINT UN DISPOSITIF D'ALARME, DEVELOPPER LES APPROCHES PREVENTIVES, VOIRE CURATIVES SUR CES PATRIMOINES

- financer l'ingénierie nécessaire à la maîtrise de ces opérations (Plans de Sauvegarde systématisés),
- développer l'emphytéose ou l'usufruit, voire la préemption et le portage (EPFL) pour contrôler les évolutions,
- mettre en œuvre le principe d'indignité sociale et l'expropriation (EPFL ou sociétés spécialisées), en particulier si présence de « marchands de sommeil »,
- mettre en place l'accompagnement social nécessaire, y compris vis-à-vis de propriétaires occupants incapacitaires,
- faciliter et encourager l'acquisition et la gestion par des bailleurs sociaux de tout ou partie de copropriétés dégradées pour rétablir les équilibres et en garantir la pérennité.

Concernant l'optimisation du PNRU :

[5] CONFORTER LE FINANCEMENT DES DOSSIERS ANRU SUR LES 550 QUARTIERS REPERTORIES EN ACTUALISANT LEURS COÛTS, (FONCIERS ET TRAVAUX). PAR AILLEURS, IL CONVIENT DE FACILITER L'ELABORATION D'AVENANT(S) AUX CONVENTIONS EN COURS EN PERMETTANT DE DIFFERER LES ECHEANCES EN FONCTION DES DIFFICULTES REELLES RENCONTREES : RELOGEMENTS, PROBLEMES DE FINANCEMENTS.

[6] LES METTRE EN ŒUVRE EN MAITRISANT LE SUJET «DEMOLITIONS» SANS PRECIPITATION NI EXCES (ET), APRES CONCERTATION AVEC LES HABITANTS ET EN PRENANT EN CONSIDERATION LES BESOINS REELS DES FAMILLES OCCUPANTES. GELER, SI NECESSAIRE, LA VENTE DE LOGEMENTS HLM ENVISAGEE SUR CES SECTEURS.

S'en tenir au seul relogement des locataires en titre ou ne pas prendre en considération les décohabitations souhaitables alimenterait le public susceptible de faire valoir son droit au titre du DALO.

[7] TRAITER PRECISEMENT LA RECONSTITUTION AU 1/1 DU LOGEMENT TRES SOCIAL AFFECTE PAR LES DEMOLITIONS, PAR UNE PROGRAMMATION EFFECTIVE D'OPERATIONS TRES SOCIALES DANS LES AUTRES COMMUNES DU MEME BASSIN D'HABITAT,

A l'instar de ce qui a été engagé comme rééquilibrage spatial sur certains sites exemplaires (Grand Lyon, Rennes, notamment).

[8] DONNER TOUTE SA PLACE A L'ANALYSE QUALITATIVE DE LA DEMANDE AINSI QU'À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ADAPTES AUX BESOINS DES FAMILLES (personnes âgées, familles nombreuses ou monoparentales, étudiants et jeunes sans emploi ...), TRAITER DU LOGEMENT DES CATEGORIES SPECIFIQUES DE MENAGES ET DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL QU'IL CONVIENT DE METTRE EN PLACE.

[9] POSITIONNER L'ANRU, EN LIAISON AVEC L'ANAH, POUR INTERVENIR SUR LE PARC PRIVE DE QUARTIERS ANCIENS DEGRADEES :

- production de logements sociaux neufs sur les sites maîtrisables,
- programme d'intérêt général pour aider les propriétaires privés à rénover et conventionner leurs logements (avec ANAH),
- dissociation de la propriété et de l'usage social du bien à réhabiliter si réticences des propriétaires privés.

Concernant le financement du logement social :

[10] FINALISER UNE VERITABLE FONGIBILITE DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL QUI EVITE LA STIGMATISATION PAR LES PRODUITS ET LA RIGIDITE DE LA GESTION

- en modulant le taux d'aide à la pierre selon les engagements pris d'une certaine hiérarchisation des loyers pratiqués au sein d'un même parc,
- en animant, sous l'autorité du Préfet, une conférence territoriale des bailleurs, pour vérifier que les engagements sont tenus ou mutualisés si nécessaires entre organismes,
- en fixant des objectifs de programmation non en termes de produit lié à un financement mais de niveau de loyer à assurer ou de niveau de ressources des locataires à satisfaire,
- en mobilisant les ressources 1 % et en particulier celles destinées à favoriser l'insertion, pour financer le logement très social.

[11] METTRE EN PLACE UN SUIVI TERRITORIAL DES BESOINS DE LOGEMENTS SPECIFIQUES, UNE PROGRAMMATION DE RESIDENCES ADAPTEES A CES BESOINS OU D'UNITES D'HABITAT SPECIALISEES, NOTAMMENT EN MATIERE D'APPARTEMENTS THERAPEUTIQUES

[12] UNIFIER LES DIFFERENTS DISPOSITIFS D'HEBERGEMENT TEMPORAIRE AINSI QUE CELUI DES LOGEMENS SPECIFIQUES. LIER LA MISE EN PLACE DE LEUR FINANCEMENT A CELLE DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ADAPTE AU TYPE D'HABITAT REALISE

- en matière de logement temporaire sur toute la chaîne des produits actuels,
- en associant les organismes de gestion spécialisés à l'évaluation des besoins et à l'élaboration de la programmation,
- en unifiant les dispositifs d'accompagnement social (dont le FSL) au niveau pertinent de territorialité et sous la responsabilité de la gouvernance territoriale correspondante,
- en imposant un dispositif d'hébergement dans toutes les communes d'une certaine taille.

Concernant les questions de gouvernance :

[13] RENFORCER LA LOI, LES SANCTIONS RELATIVES A SA NON APPLICATION ET UN ROLE DE CONTRÔLE DE L'ETAT POUVANT ALLER JUSQU'A LA SUBSTITUTION OPERATIONNELLE

- par une réaffirmation de l'obligation des communes urbaines en matière de logement social avec, à la clé, des amendes dissuasives dont les recettes seraient

recyclées vers les communes pauvres ou le financement du logement très social,

- en renforçant le poids de l'obligation sur le logement des plus pauvres (par exemple taux spécifiques pour le social et le très social, ou poids double pour le très social et poids moitié pour l'intermédiaire ou l'accèsion sociale, dont HLM, dans la comptabilisation),
- en imposant un cadre d'objectifs structuré pour l'élaboration des PLH (y compris hébergement et accompagnement social adapté) et leur traduction dans les documents d'urbanisme,
- en se positionnant en substitut opérationnel des communes dans le cas de dérive prononcée par rapport aux objectifs déclinés, y compris en étendant le contingent préfectoral prioritaire au détriment de celui des collectivités, voire des entreprises, dans ce cas.

[14] AFFIRMER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT AU NIVEAU SOCIO-ECONOMIQUE PERTINENT DU BASSIN D'HABITAT

- dans le pilotage de l'élaboration et du suivi des PLH pluri-communaux, incluant les problématiques du foncier, du logement très social, de l'hébergement temporaire ou spécifique et en traitant des moyens de l'accompagnement social,
- dans l'élaboration des PLU comme permettant de mettre en œuvre les objectifs du PLH et la solidarité intercommunale sur le logement très social et l'hébergement,
- dans le pilotage de l'accompagnement social (inclus le FSL) associé à la mise en œuvre d'une programmation concertée, sous le regard de l'Etat, avec les opérateurs et les associations spécialisées,
- dans une gestion de la diversité sociale au sein d'un même bassin d'habitat qui rapproche les secteurs les plus éloignés du niveau socio-économique moyen mesuré pour l'ensemble.

Concernant l'évolution des conditions de vie urbaines :

[15] EXPRIMER DANS LES PLU LES REGLES DE RENOUVELLEMENT DE LA VILLE QUI EN ASSURERONT A LA FOIS L'URBANITE, L'OPTIMISATION ECONOMIQUE ET L'ADEQUATION A UN ENVIRONNEMENT DURABLEMENT PRESERVE

- en acceptant une densification des quartiers péricentraux si la surdensité est utilisée pour produire du logement social,
- en accordant des surdensités au logement social pour aider au financement de l'innovation en matière d'économie d'énergie,
- en limitant l'étalement par le développement de formules d'accèsion sociale en temps différés sur les zones péricentrales (pass-foncier, nue propriété).

[16] METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT DANS LES MARCHES LES PLUS TENDUS (IDF, RHONE-ALPES, PACA) UNE QUINZAINE DE QUARTIERS TEMOINS ECOLOGIQUES PERMETTANT DE FRANCHIR UN SAUT TECHNOLOGIQUE DANS LES NOUVELLES FORMES D'HABITAT

- par la mobilisation de grandes emprises foncières qui permettront de rentabiliser les coûts d'une urbanisation innovante,

- par une production quantitative suffisante pour rentabiliser les technologies nouvelles et assurer une diversification dans les types d'habitat (3 à 5000 logements par quartier),
- par une recherche systématique d'économie en coût global tant au niveau du budget logement des ménages qu'à celui des charges d'usage des équipements urbains.

Il paraît important, par ailleurs, de rappeler, et les chiffres du DALO en portent témoignage, que l'ensemble de ces orientations revêt une urgence absolue et impose une priorité active de mise en œuvre en Région Ile de France :

[17] OBTENIR QUE LA REFLEXION SUR LE GRAND PARIS TRAITÉ DE CE SUJET DE MANIÈRE CONCRÈTE EN L'ANALYSANT DANS SA COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES POLITIQUES DE TRANSPORT, DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
LOGEMENT - RENOUVELLEMENT URBAIN :
ANNEXES AUX PROPOSITIONS**

La contribution actuelle a aussi pour objet d'approfondir les orientations proposées par le CNV dans le cadre de la nouvelle impulsion de la politique de la ville, en novembre 2007, et de contribuer au débat préalable à la Loi en préparation sur la politique du logement. Elle s'inscrit également dans la continuité des réflexions de l'atelier de renouvellement urbain qui a rendu 6 avis entre 2002 et 2005 sur les enjeux du logement social de l'habitat et pourrait, dans un premier temps, partir de quelques éléments de constat sur la (les) crise(s) du logement assez largement partagés par l'ensemble des intervenants du secteur.

PREMIERE PARTIE : DE LA PROBLEMATIQUE AU DIAGNOSTIC

Introduction

La France connaît aujourd'hui une crise du logement dont la gravité et l'ampleur ont été sous estimées par les pouvoirs publics :

- il manquerait deux années de construction au rythme actuel (soit 800 000 logements environ), mais le problème est il seulement quantitatif ? les phénomènes sociodémographiques et de renouvellement du parc sont d'un tout autre ordre qu'il y a seulement 25 ans.
- notamment du fait de ce déséquilibre, le foncier et l'immobilier flambent et l'offre abordable se réduit. Parallèlement, les prix de revient techniques connaissent une progression continue préjudiciable avant tout au logement social.
- les investisseurs institutionnels ont vendu (20 000 logements de ce type par an depuis 10 ans) ; sur les marchés stratégiques des très grandes agglomérations, le locatif privé est désormais propriété quasi exclusive de particuliers, bailleurs non professionnels, moins avertis et peu perméables aux politiques publiques.
- la politique du logement comporte des éléments contradictoires ; par exemple, la politique fiscale (Loi BORLOO, de ROBIEN...) tient insuffisamment compte des capacités des groupes sociaux prioritaires, « captant au passage du foncier rare », et accentuant la distorsion « offres-demandes »³.

Cette crise, quantitative et qualitative à la fois, s'est aggravée au cours des dernières années. Elle touche principalement les villes et les régions urbaines, a fortiori la région Ile de France où se concentrent environ 70% des problèmes, en raison de la tension des marchés et de l'absence de solidarité intercommunale. Elle frappe particulièrement les plus pauvres mais aussi les classes moyennes, non seulement les chômeurs mais aussi la population active et se combine avec une baisse du pouvoir d'achat et une précarisation de plus en plus importante. Elle s'accompagne souvent d'une aggravation des clivages sociaux et territoriaux au sein des agglomérations, ce qui risque de retarder encore plus l'atteinte des objectifs de mixité urbaine et sociale des projets et des quartiers.

Un système qui laisse 1 Million de personnes privées de domicile personnel, non compris 100 000 SDF, dans lequel plus de 2 Millions de personnes vivent dans des conditions de logement inconfortables et qui compte près de 6 Millions de personnes en situation de réelle fragilité à court et moyen terme (taux d'effort insupportable, baux précaires, copropriétés dégradées...) ⁴ mérite d'être remis à plat.

Cette situation de crise est d'autant plus paradoxale que la sphère publique consacre 34 MM d'euros à la politique du logement, que 4 ménages sur 10 touchent une APL et que le nouveau Droit Au Logement Opposable (DALO), est censé permettre à chacun d'accéder à un logement décent.

1) LA CRISE QUANTITATIVE LIEE AUX DIFFERENTS FREINS A LA PRODUCTION ET LA DESOLVABILISATION RELATIVE DES MENAGES CREE DES RUPTURES MAJEURES DANS LA CHAÎNE IMMOBILIERE.

Des dysfonctionnements qualitatifs de tous ordres peuvent être mis en avant pour établir le diagnostic. Il nous a semblé, à l'audition de nombreux acteurs et selon notre propre analyse, que l'affirmation d'un **manque quantitatif de logements et d'une**

³ Cf. « alerte sur la crise du logement » Conseil de Développement du Grand Lyon 28 01 2008

⁴ Rapport 2007 de la Fondation Abbé Pierre

insuffisance de la construction au rythme actuel, devait être faite en tout premier lieu et de manière très forte.

Il s'ensuit des mécanismes de blocage divers, variables selon les situations locales, mais qui ont tendance à figer les attitudes et les statuts, à bloquer les parcours résidentiels, à supprimer les fluidités observables jusqu'alors, à générer des discours et des pratiques contradictoires du côté des pouvoirs publics et des décideurs... toutes choses qui entraînent des phénomènes de marquage spatial et d'exclusions sociales de plus ou moins grande ampleur, antinomiques en tout cas avec la recherche de mixité urbaine et sociale revendiquée. L'encombrement dans le logement social (pas de vacance et taux de rotation en chute) en est la traduction la plus lourde et dénoncée par tous.

Cependant, **la crise quantitative ne concerne pas tous les marchés** : la région Ile de France et les plus grandes agglomérations, les régions frontalières très actives, les zones où le marché des résidences secondaires interfère le plus fortement, constituent le cœur du problème.

Cette crise y est alors très violente et des cris d'alarme ont déjà été poussés quant à l'urgence de solutionner le problème foncier :

- du fait de sa raréfaction en masse et, tout particulièrement en région Ile de France,
- du fait de la flambée des prix qui accompagne tout phénomène de déséquilibre offre / demande.

Dans le domaine foncier, le risque serait de ne mettre en œuvre que des outils de moyen terme alors que l'urgence est grande. Il convient donc de **privilégier tout ce qui peut accélérer la création de terrain à bâtir**, en jouant à la fois sur une disponibilité plus rapide de terrains publics et, sur des terrains rendus disponibles, en améliorant leur capacité constructive à condition que ce soit au profit de besoins repérés et d'assurer l'absorption des surcoûts par des mécanismes réglementaires et juridiques innovants. Des formules de densification des zones péricentrales⁵ avec un ciblage spécifique sur le logement social peuvent être sources d'urbain plus structuré tout en permettant de mieux absorber les coûts. Le recours à l'emphytéose pour traiter différemment la propriété foncière et l'usage du bâti est également à interroger, tout particulièrement pour le logement très social.

La connaissance fine et permanente des marchés locaux et de leurs évolutions apparaît comme l'une des réponses. Mais en tout état de cause, l'urgence de l'action foncière à court et moyen terme, apparaît à tous les acteurs. C'est à la fois un sujet d'anticipation pour alimenter en terrains et lutter contre les primes à la rareté et un sujet d'ingénierie financière à court terme pour déboucher sur la production de logements accessibles.

Un plus grand volontarisme des collectivités locales dans le domaine foncier est devenu impératif : établissements publics fonciers à l'échelon pertinent en travaillant de manière contractuelle avec les territoires à marché tendu. Subventions foncières ou recours à l'emphytéose, ou à d'autres formes de dissociation de la propriété du bien ou du bien lui-même.

- Une analyse plus fine de la crise doit dès lors être engagée, non seulement parce qu'elle porte sur différents maillons très étroitement imbriqués de la chaîne, -logement standard et hébergement spécifique notamment-, mais aussi et surtout parce que la justesse de l'analyse conditionnera l'adéquation des propositions ultérieures. Sans jeter par avance une ombre sur les objectifs de la nouvelle politique du logement, tels qu'ils sont énoncés dans les décisions du CMPP du 4 Avril dernier, force est de

⁵ Formulation qui peut paraître inadaptée en région Ile de France en raison de l'intégration naturelle des anciens quartiers de grands ensembles au noyau urbain dense tout en portant l'essentiel de la problématique de la rénovation urbaine.

constater que l'objectif de mixité sociale risque de pâtir de la nécessité de traiter les situations dans l'urgence et sans recul.

Les premières orientations semblent certes intégrer la nécessité d'intervenir sur tout le clavier, mais elles donnent aussi l'impression de privilégier des réformes administratives et réglementaires (documents de programmation type PLU/ PLH), qui visent à restreindre par un ciblage plus précis et plus restrictif, le nombre des entrants dans les dispositifs du logement social, plutôt qu'ouvrir, avec une plus grande responsabilisation des collectivités locales, vers des formules d'adaptation aux nouveaux besoins rencontrés.

Pour utile que soit l'amélioration des outils de planification, et nous le réaffirmerons, elle ne peut conduire à une résolution malthusienne des problèmes rencontrés sans provoquer des désordres sociaux encore plus grands.

- Ainsi, la réduction du plafond de revenus pour accéder au logement social, dans un contexte de parc social insuffisant, n'est pas avant tout critiquable du fait du niveau que représente ce plafond par rapport aux ménages les plus concernés par le dispositif, mais parce qu'elle ne s'accompagne d'aucune proposition de solution alternative satisfaisante offerte aux ménages ainsi potentiellement exclus au profit de demandeurs plus prioritaires.

Si un appel d'air en matière de locatif intermédiaire ou d'accession sociale à la propriété n'est pas organisé, une telle mesure peut constituer une aggravation du dysfonctionnement en termes de continuité de l'offre proposée et un retour en arrière en matière de mixité sociale. Et d'ailleurs, si l'augmentation du SLS, faute d'offre alternative et compte tenu des prix du marché, ne dissuade pas les ménages concernés de quitter le parc HLM, il se révélera seulement pour eux un renchérissement du coût de leur logement dans un contexte de pouvoir d'achat dégradé, sans apporter d'avancée pour ceux qui sont en attente d'un logement social.

- **La hausse des prix, qui freine l'accession sociale à la propriété, et la raréfaction de l'offre locative libre à loyer maîtrisé constituent en ce sens deux écueils essentiels au retour de la fluidité du marché.** Il importe donc, de revisiter les conditions et les outils de la relance susceptibles de restaurer des parcours résidentiels positifs, dynamiques et vécus positivement par les habitants.

A ce titre, la question de l'accession à la propriété et particulièrement de sa composante la plus sociale, est au centre de plusieurs contradictions : la relancer pour débloquer le parcours vers le haut, ne pas engager des ménages fragiles dans des aventures inconsidérées, préserver la qualité en limitant les prix de revient, trouver des fonciers pas chers mais éviter l'étalement urbain et le développement de nouvelles copropriétés vouées à la dégradation ...

Des progrès importants ont été faits pour sécuriser un tel accès à la propriété, en particulier l'accession en deux temps grâce au PASS Foncier ; d'autres formules sont à expérimenter plus précisément. Il n'en reste pas moins que le niveau des prix et le renforcement récent de la vigilance des banques dans l'acceptation des dossiers, laissent à penser qu'un « palier de développement » semble avoir été atteint.

Dans ce contexte, la vente de patrimoine des organismes HLM à leurs occupants, dont on peut se demander, idéologie mise à part, si c'est le meilleur moment pour l'engager massivement et si elle concerne réellement les secteurs les plus sensibles de la politique de la Ville, apparaît une voie plus raisonnable à condition de l'encadrer (copropriétés restant majoritairement maîtrisées et gérées par les bailleurs sociaux, accompagnement des ménages, bon état réel du bâti lors de sa cession).

Quant au locatif intermédiaire, autre voie de sortie par le haut, il se heurte à une « marche d'escalier » que l'envolée des loyers (dans les zones tendues) rend infranchissable. En cela, **la politique de défiscalisation locative doit être**

radicalement réorientée. Certains marchés ont été saturés par une suroffre facilitée par l'accès à un foncier bon marché et des promoteurs peu scrupuleux. Les investisseurs particuliers en seront les premières victimes et la croissance de la construction n'a en l'occurrence que faiblement profité à la détente sur le marché du locatif social malgré une apparente redynamisation de la construction et un coût élevé d'aide fiscale consentie par l'Etat. Un encadrement plus actif de ces aides à l'investissement (contreparties sociales et/ou maîtrise des loyers) doit être envisagé. La création d'outils spécialisés (type SIIC) est également à étudier sérieusement, pour mieux maîtriser le processus économique induit par la défiscalisation, le recours à l'épargne des particuliers au profit du logement locatif n'étant pas à tarir dans l'absolu.

Dès lors, tout processus permettant dès lors de mixer les deux formules (locatif intermédiaire temporaire débouchant sur une accession définitive) peut s'avérer susceptible d'améliorer l'appel vers le haut et le déverrouillage du secteur locatif social traditionnel. Certaines formules étudiées actuellement à la Caisse des Dépôts mériteraient d'être encouragées.

2) LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE DOIT SE CONJUGUER AVEC LA NECESSITE DE DEVELOPPER DES LOGEMENTS ABORDABLES, ACCESSIBLES ET ADAPTES A DES TYPES DE BESOINS TRES VARIES.

En effet, l'offre reconstituée à la suite des démolitions ne présente pas du tout les mêmes caractéristiques qu'initialement.

Le « neuf reconstruit » avec des normes qualitatives différentes, crée un nouveau type de patrimoine mais il ne reconstitue pas l'offre préexistante, ni en terme de programme et d'accessibilité », - en particulier problème des grands logements et des logements très bon marché-, ni en termes de localisation, -réseaux sociaux de proximité, accès aux équipements et services...-, qui ne sont pas comparables, en général, aux segments du parc disparus. Cette correspondance par rapport aux besoins des ménages, notamment sur le plan de la taille et des prix, ne peut se satisfaire d'une réponse d'aide au relogement pour les occupants initiaux de logements démolis (en terme de taux d'effort comparable), même si cela représente une avancée au regard des premiers dossiers financés par l'ANRU. A terme, et c'est la politique de requalification qui le veut, un parc très social aura disparu et il conviendra d'en retrouver les formes nouvelles. La reconstitution d'une offre « enrichie », en gamme de produits par rapport à l'offre initiale devrait être un leitmotiv des programmes de rénovation urbaine et **la reconstitution au 1 pour 1 du logement très social, même si elle ne doit se réaliser ailleurs que sur le quartier rénové concerné, une obligation.**

- Cependant, il convient de répondre à l'inquiétude légitime des Elus qui craignent que les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville, où se concentre déjà l'essentiel des logements très sociaux des villes et agglomérations ne soient excessivement sollicités à la faveur de la mise en œuvre du DALO.

Au moment où les Projets de Rénovation Urbaine entrent dans une phase opérationnelle avec leur objectif de modification de l'image des quartiers concernés et de développement de la mixité sociale, le ciblage de la solution au DALO sur ces quartiers, même de façon temporaire, apparaîtrait comme totalement contradictoire et risquerait de remettre en cause une part des efforts réalisés.

L'interrogation se porte dès lors sur une véritable politique d'agglomération et donc la manière d'imposer que **c'est la vocation de tous les quartiers (ou communes) d'un même bassin d'habitat de résoudre les cas difficiles.**

Elle renvoie à la gouvernance pluri-communale de la politique de l'habitat, à ses outils de programmation et à ses décisions d'implantation spatiale des types d'habitats les plus nécessaires. Elle met aussi en exergue l'article 55 de la Loi SRU pour la dimension du locatif très social qui devrait être, **en tant que tel, objet d'une imposition en stock (10 % ?) pour toutes les communes d'une même agglomération au risque d'amendes lourdes imposées aux contrevenants.**

- **A ce titre, il convient de mettre en exergue le cas particulier de la Région Ile de France et de ses départements.** Il va de soi, par exemple pour le département de la Seine Saint Denis, que la gestion infra-départementale, même pluri-communale de la production de logements très sociaux débouche sur une impasse : toutes les communes ou presque subissant les mêmes difficultés, la solidarité intercommunale constitue un vain mot. Il est nécessaire, non seulement de dépasser le cadre communal, mais également le cadre départemental pour mettre en place une politique qui fasse autre chose que renforcer encore plus les phénomènes de concentration connus actuellement.

Une véritable politique de l'habitat et des composantes qui lui sont liées, ne peut se concevoir qu'au niveau régional quitte à ce que soient distingués dans cet espace des « bassins » naturels où une logique urbaine cohérente (emploi/logement, déplacements, équipements sociaux) doit être définie et mise en oeuvre précisément.

Au-delà des outils économiques et statistiques qui sont à dynamiser, c'est à une véritable plateforme politique (Syndicat de l'habitat ? / constitution d'une dizaine de communautés d'agglomération pertinentes ?) que doit être confiée l'analyse des situations, leur traduction en orientations dans les documents de planification (SCOT – PLH – PLU), la mise en oeuvre de politiques foncières adaptées et de production équilibrée de l'habitat, en particulier celui des personnes les plus fragiles.

La question des nouveaux rapports entre l'Etat et les Collectivités Locales, des partenariats à entretenir avec l'ensemble des acteurs, bref de la gouvernance de ces questions, est à reposer à la bonne échelle : ville et/ou communauté d'agglomération. **Les collectivités locales doivent être responsabilisées à ce bon niveau, sur les politiques développées, les programmations à réaliser, la mise en oeuvre des dispositifs opérationnels et d'accompagnement social.**

Il semble que dans ce domaine, la décentralisation ne peut en rester « au milieu du gué » sans générer des dysfonctionnements par le flou créé sur la maîtrise des responsabilités et amplifier le risque de l'exclusion pour les moins informés. Elle passe en tout état de cause par la réforme des finances locales et de la DSU préconisée par ailleurs par le CNV.

Quant à l'Etat, il doit sans doute jouer un rôle plus exigeant de régulateur dans le cadre de l'élaboration des documents de programmation, type SCOT, PLH, PLU..., et conditionner les aides financières qu'il apporte aux Collectivités Locales aux contreparties sociales qu'il devrait pouvoir exiger dans certaines situations (obligation de mixer les financements, quotas à observer en type de logement et en programme...).

3) LA FONCTION RESIDENTIELLE TRADITIONNELLE DES QUARTIERS ANCIENS DES GRANDES VILLES S'EST SENSIBLEMENT REDUITE.

La composante « locative sociale de fait », assurée par le parc ancien, principalement dans les quartiers centraux et péricentraux, a fortement diminué au profit de réhabilitations et/ou d'opérations d'investissement neuves qui ne s'adressent pas aux mêmes publics. Outre le développement de formules de logements sociaux neufs en centre-ville pour les familles, une recherche de solutions alternatives et des actions vigoureuses sont à entreprendre pour que les quartiers anciens retrouvent leur rôle de « machine à mixité sociale » : parc privé bon marché, locatif libre à loyer maîtrisé etc...

sauf à accentuer le renvoi des populations défavorisées encore plus loin des centres, c'est à dire à augmenter leurs difficultés d'accès aux emplois et aux services et à ruiner toutes chances de favoriser leur intégration urbaine et sociale.

Il convient donc d'évoquer spécifiquement deux types d'évolution de ces quartiers existants :

- celle qui mène à la « gentrification » où à la monopolisation du marché (retraités dans les villes du « sun belt ») par les ménages les plus aisés, ce qui ne va pas, dans l'immédiat du moins, dans le sens du DALO et qui, du coup, nécessiterait la mise en place de programmes à moyen terme, pour rééquilibrer la situation afin d'y maintenir les populations prioritaires : centre ville des grandes agglomérations, villes côtières de PACA et de l'arc atlantique, villes frontalières.

Le stock que représente ce parc privé constitue évidemment une piste majeure pour développer le logement social à condition d'adapter les moyens d'intervention (dissociation de la propriété et de l'usage, conventionnement sans travaux), pour traiter de l'hébergement compte tenu de la diversité des bâtis, pour répondre à certains besoins non satisfaits au titre du DALO du fait de la spécificité de la demande et des besoins de centralité qu'elle sous entend.

Dans ce parc, la mobilisation passe par la confiance donnée au propriétaire et une aide incitative pour qu'il choisisse de participer au logement social ou intermédiaire. Le contact à avoir avec eux impulsé par les communes s'appuyant sur le tissu des agences immobilières doit permettre **de conventionner une part accrue du parc privé grâce à une assurance locative efficace et une intermédiation de gestion locative très professionnelle.**

- celle qui conduit à une vétusté accrue : **un certain nombre de quartiers anciens**, notamment en région parisienne, dans le Nord et dans la plupart des grandes agglos et anciens centres industriels, **concentrent aussi des logements du parc privé ne correspondant plus aux normes actuelles de confort. Leur dérive confine à celle des quartiers prioritaires du PNRU.**

On estime à 600 000 le nombre de logements indignes. Il n'y a, par contre, que 200 000 à 250 000 logements privés conventionnés, dont le nombre est relativement stable, les entrées correspondant, grosso modo, aux sorties de conventionnement (à vérifier).

Si des programmes lourds de réhabilitation ne sont pas mis en place à l'occasion des rotations de locataires, avec des mécanismes de conventionnement, d'intermédiation et /ou d'accompagnements techniques ou sociaux divers, on peut craindre que des populations pauvres continuent à subir ces conditions d'indignité pour éviter l'expatriation dans des lointaines banlieues à vocation strictement résidentielle. Pourtant les dispositifs réglementaires existant sur ce type de projets se montrent plutôt efficaces et le renforcement d'OPAH ciblées reste une voie prioritaire qui a déjà enregistré des résultats, à condition que l'on sache en maîtriser le savoir-faire (cf. l'intérêt d'échange de bonnes pratiques et le développement d'instances informelles comme le Corum sur ce thème).

A minima, le public prioritaire du DALO qui est dans ce parc, devrait pouvoir y être maintenu avec un vaste programme de réhabilitation facilité par un « turn over » d'environ 30% / an. Comme cela est étudié actuellement à l'ANRU, des opérations neuves de logement social devraient trouver leur place au sein de ces îlots de rénovation privée de type ANAH, en s'appuyant sur des dispositifs originaux pour absorber l'impact foncier. **Cette perspective constitue un objectif d'autant plus intéressant que ce parc favorise l'intégration urbaine et la mixité sociale.**

- Là encore, il convient de traiter tout particulièrement des quartiers anciens et centraux des communes d'Ile de France concernées par la rénovation de parcs sociaux importants, afin d'éviter que, faute de politique pluri-communale efficace, ce soit ces quartiers qui servent d'exutoire à la requalification attendue dans le cadre des opérations ANRU, par une dégradation accélérée de l'habitat privé et la création de poches d'habitat indigne là où elles n'existaient pas forcément à l'origine.

4) LA MISE A DISPOSITION DE LOGEMENTS ADAPTES AUX BESOINS SPECIFIQUES EST SANS DOUTE UNE CLEF POUR RESOUDRE DURABLEMENT LE DROIT OPPOSABLE AU LOGEMENT.

- Il faut tout d'abord souligner la nécessaire réflexion globale sur l'accès au logement, qu'elle se traduise directement via un logement banal et un bail standards ou qu'elle nécessite l'utilisation de solutions temporaires (maisons, centres d'hébergement, maisons-relais, hôtels sociaux...) comme préparatoires à une évolution ultérieure vers le logement social.

A ce titre, **il ne faudrait pas que les solutions transitoires, du fait de l'engorgement du secteur du logement social, constituent rapidement un « tiers secteur » du logement pour ménages voués définitivement à ce type de solution**, voire un simple « parking » sans réelle prise en charge dynamique d'une solution pérenne à trouver ou construire. Les évolutions actuelles sur les marchés tendus laissent à craindre de telles dérives.

Il faut également distinguer ce type de solution provisoire de **la production d'un habitat ciblé sur des catégories spécifiques (étudiants, handicapés divers, personnes dépendantes) pour lesquels les besoins doivent être recensés et les produits adaptés mis en œuvre** dans une logique de solution permanente, même liée à un accompagnement particulier.

- Dès lors, une interrogation se pose sur le besoin réel de solutions d'hébergement provisoire. Est-il vraiment nécessaire de produire de nouvelles structures de ce type au risque de créer un parc permanent de « sous-logements » ? Le besoin quantitatif, qui paraît très grand mais n'est pas réellement mesuré, est-il à traiter par la production de structures ad hoc ou, plutôt, par une plus grande production de logements sociaux et très sociaux standard dont le manque criant expliquerait seul l'encombrement des structures d'hébergement temporaire ?

Il apparaît que la réponse à ces questions est double. Le logement standard très social manque cruellement alors qu'il pourrait d'emblée constituer une solution viable pour les ménages qui ont recours à l'hébergement.

Toutefois, il serait irréaliste de penser que c'est là la seule solution et, face à la désocialisation croissante (exclusion, misère), les opérateurs considèrent que le besoin est insuffisamment satisfait même si toute solution transitoire proposée doit aussitôt donner lieu à une prise en charge effective destinée à conduire à plus ou moins longue échéance, à l'accès au logement standard.

- S'il est très difficile de pouvoir mesurer et décrire les besoins en la matière, il semble que les commissions DALO et **l'échange mieux organisé entre le monde associatif, celui des Elus et celui des bailleurs, doit permettre une meilleure approche du sujet**, son actualisation périodique et le montage de solutions plus adaptées pour les populations les plus fragiles (en particulier les jeunes de plus en plus représentés dans la tranche de 18 - 24 ans).

Il n'en reste pas moins que la difficulté à maîtriser le financement (logement, action sociale, insertion, FSL, financements particuliers) rend encore plus difficile le

traitement des cas particuliers et, surtout, une véritable politique d'investissement sur des réalisations à la confluence de plusieurs types d'actions publiques.

- au-delà des solutions transitoires et de l'hébergement des personnes dans la perspective de la recherche d'une solution progressive vers le logement standard et autonome (baux glissants, habitat individualisé, intermédiation locative, formation minimale pour assumer un rôle de locataire à part entière), il convient de mieux connaître un certain nombre de populations spécifiques afin de leur trouver une solution adaptée et pérenne : sortants de prison, isolés thérapeutiques, familles anormales.

Ces populations nécessitent plus **la mise en place d'une ingénierie spécialisée que la production d'un immobilier complexe**. Le type de logement le plus pertinent (grand, avec annexes, en maisons indépendantes ...) doit être trouvé si l'on veut éviter de retrouver les mêmes exclusions à l'issue des commissions DALO que dans l'attribution classique, car aucun logement standard n'est réellement acceptable par ces populations et le refus qu'ils continueraient à opposer à des propositions des commissions traduirait un vrai échec collectif et une définitive exclusion sociale, puisque désormais même le droit au logement ne pourrait les repêcher.

- Dans cette perspective, il apparaît **qu'il ne faut pas lésiner sur le financement d'une ingénierie sociale** qui traite finement les sujets. Cela vaudra toujours mieux que la réalisation d'investissements inefficaces ou le fonctionnement de commissions impuissantes.
La mise en œuvre du DALO repose sur la création des solutions d'accompagnement nécessaires et non sur la production de solutions adaptées à 80, voire même 95 % de la population.

Car, force est de constater que la culture de l'offre a trop faiblement évolué, tant sur le plan quantitatif, que sur le plan qualitatif, alors que la demande s'est considérablement transformée et diversifiée. On observe une très forte inertie dans ce domaine quant aux standards des logements et aux programmes opérationnels eux-mêmes, souvent théoriques et inadaptés aux nouveaux besoins anormaux. La chaîne des services associés à la seule mise à disposition du logement (agences immobilières sociales, garantie et cautions, intermédiation locative, accompagnement du locataire) doit être consolidée et développée, elle doit permettre une plus grande efficacité dans le parc privé ancien où la diversité du bâti peut permettre l'émergence de solutions originales.

On peut légitimement se demander s'il n'est pas, par ailleurs, nécessaire de remettre en cause une certaine standardisation du logement, conçue à l'époque de l'habitat familial à produire en masse, mais devenue non pertinente au regard des évolutions sociologiques et du vieillissement. Le thème des populations spécifiques, marginal à l'origine, n'a-t-il pas désormais envahi le champ des préoccupations et la description des types de besoins ne nécessite-t-elle pas un profond rajeunissement des concepts pour enfin traiter des réponses adaptées et solutionner durablement des situations de plus en plus complexes ? En ce sens, **les politiques du logement et de l'hébergement constituent un tout à traiter comme tel dans les documents de programmation et de gestion opérationnelle**.

5) LA VILLE REDENSIFIEE : POUR UNE APPROCHE EN COUT GLOBAL

Dans un autre ordre d'idées, l'accessibilité au logement est certes une question de loyer mais aussi, et de plus en plus, une question de charges : la réflexion sur de nouveaux produits « logement » ayant moins d'incidences sur les budgets des ménages et sur l'environnement (distances-temps entre les logements et les lieux d'activité, impact des

éco-quartiers...) constitue un sujet d'actualité dans un contexte marqué par le développement durable, dont on ne peut plus faire l'économie.

On est désormais probablement plus ancré dans l'ère de la globalisation des solutions à apporter à un ménage en difficulté spécifique que dans celle de la production industrielle de solutions normatives. La « boîte à outils du logement social » peut certes toujours être améliorée. Sa bonne utilisation renvoie à la capacité, au plus près du besoin et donc très localement, à maîtriser la pratique, à animer les équipes opérationnelles, à orchestrer à bon escient l'intervention du monde administratif, associatif et des entreprises.

Cela entraîne une réflexion à deux niveaux :

1. celui de la **ville** pour **optimiser le budget « habiter » des ménages** (et bien sûr celui de la collectivité) : limiter l'étalement urbain alors que les déplacements sont amenés à devenir très chers, optimiser l'usage des sols centraux (requalification de friches) en les densifiant, réhabiliter la densité dans le tissu péricentral en y rentabilisant un effort d'équipement public accru, sont trois priorités qui doivent permettre de traiter à la fois du logement abordable, de la mixité sociale et de la meilleure insertion dans l'économie.
2. celui du **logement** pour **optimiser le coût global loyer + charges** tant en développant les labels environnementaux qui contribuent à diminuer les coûts directs payés par les ménages (éviter de poursuivre trop d'objectifs à la fois). Au-delà de l'énergétique (premier poste de charges impactant le budget des ménages) et qu'il faut techniquement mieux maîtriser, c'est une plus grande prise en compte de la dimension charges dans le coût du logement qu'il s'agit de systématiser dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide publique et d'assistance.

Dans le domaine de la Ville, **la densification des secteurs péricentraux devrait être la règle** et permettre à la fois la réaffectation des terrains, objet de mutation, avec un accent particulier sur le logement social.

La rentabilisation des infrastructures de desserte et des équipements publics existants justifie un dépassement des droits à construire normatifs. L'inscription, pour ce faire, d'un ciblage minimal sur le logement social, voire très social, permettra de contenir le coût du foncier et de promouvoir une réelle péréquation de la ressource entre le propriétaire du sol et les différents utilisateurs de l'espace.

Les PLU devraient ainsi traduire au niveau de la Ville les orientations socioéconomiques arrêtées collectivement au niveau du PLH, tout en assurant la cohérence entre les objectifs et la mise en œuvre opérationnelle.

Cette densification du tissu urbain intermédiaire des agglomérations devrait aussi permettre une limitation du budget déplacement des ménages modestes tout en leur facilitant la proximité des équipements publics nécessaires à l'intégration sociale.

- Dans le domaine du logement, la croissance des charges du fait de la « facture énergétique » globale amène à radicaliser les orientations pas seulement pour permettre les avancées du Grenelle de l'Environnement et favoriser un développement urbain plus durable, mais surtout pour limiter autant que faire se peut la facture résiduelle à la charge des ménages.

En cela, **c'est le taux d'effort global (loyer + charges liées au logement) qui doit constituer encore plus la mesure de l'effort réel supporté pour se loger convenablement**. Les aides traditionnelles à la personne doivent également être

revalorisées en tenant compte de l'évolution de ce taux d'effort économique (voire du reste à vivre qui en constitue l'autre face).

Les formules innovatrices doivent être privilégiées et donner lieu à un soutien particulier lorsqu'elles permettent une baisse sensible du taux d'effort global, que ce soit en locatif ou en accession sociale. Elles seront tout particulièrement difficiles à faire diffuser dans le parc privé sauf, peut-être, à développer des formules de « tiers investissement » dans le patrimoine des particuliers propriétaires bailleurs.

- Enfin, dans les secteurs tendus où des volumes de construction importants doivent être mis en œuvre pour résoudre la crise constatée, il ne faudrait pas « rater le coche » du développement durable dans le souci de l'urgence et de la rapidité de la réponse opérationnelle. Sur quelques grands territoires (IdF, PACA, Région Lyonnaise ...) **des opérations témoins doivent pouvoir être engagées, rentabilisables par le volume d'activité à programmer**, diversifiées grâce à la capacité de développer toute la chaîne résidentielle, innovantes tant sur l'urbanisme de proximité et la desserte en transports en commun que sur les produits mis en œuvre, **gages de diffusion ultérieure de solutions technologiques validées**.

Une quinzaine d'éco-quartiers de ce type résolument ambitieux et concentrant une aide publique spécifique, devrait ainsi permettre le saut qualitatif et socio-économiquement diversifié dans un habitat plus soucieux des budgets des familles comme celui des collectivités où elles vivent.

DEUXIEME PARTIE : UN ZOOM SUR LA SPECIFICITE DES VILLES AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Il s'agit ici d'exprimer plus précisément le point de vue des personnes : Elus, techniciens, associations, habitants qui travaillent et vivent dans le contexte de la politique de la ville au regard de certaines des questions posées par la mise en œuvre du DALO. Ce détour par la vision locale devrait nous permettre de mieux asseoir nos préconisations qui feront l'objet de la troisième partie.

Introduction : Quelques mots sur les questions financières : nécessité d'engager la réforme de la DSU, dans un contexte de réforme plus large de la fiscalité et des finances des collectivités locales, du moins pour celles des communes les plus en difficultés (absence de ressources et charges lourdes). Faciliter et encourager la construction de logements et d'hébergement dans les communes situées en secteur de marché du logement « tendu ». (sanctionner les communes « malthusiennes »).

1) EN CE QUI CONCERNE LA RENOVATION URBAINE : DALO et ANRU :

Le premier message des acteurs locaux du PNRU et plus particulièrement des Elus impliqués dans les dossiers ANRU, est qu'il faut **tenir bon sur les objectifs de requalification et de mixité sociale dans les quartiers concernés.**

Même si des avenants peuvent être envisagés pour remédier à certaines insuffisances qualitatives et actualiser les prévisions au regard de la réalité opérationnelle d'aujourd'hui, **le cap doit être tenu et l'exécution des engagements financiers réalisée.**

Si la priorité de réponse à la faible solvabilité de la demande dans les communes, ou communautés, concernées doit être réaffirmée, cela passe par le remplacement au 1 pour 1 des logements très sociaux. Elle est indépendante d'une quelconque commodité opérationnelle (logements vacants, en voie de reconstruction, concentration des contingents préfectoraux) de résolution sur ces sites ANRU du problème des exclus du DALO tel qu'il ressort des commissions de conciliation. **La reconstitution au 1 pour 1 du logement très social dans ces secteurs sensibles doit faire jouer la solidarité intercommunale d'un même bassin d'habitat** pour accompagner la mutation des quartiers traités dans le respect des populations pauvres qui y habitent.

De plus, si le principe de remplacement du parc obsolète doit être réaffirmé, **les démolitions doivent être dimensionnées au strict nécessaire et il convient qu'elles n'interviennent qu'après programmation effective des nouvelles réalisations** et une plus grande association des occupants des logements destinés à la démolition, à l'élaboration des projets et des modalités de leur relogement.

Il doit être également plus tenu compte dans ces dossiers de rénovation des quartiers de **l'hébergement temporaire et spécifique nécessaires ainsi que de l'accompagnement social indispensable pour accompagner les ménages en difficulté**, dans une collaboration renforcée entre bailleurs, associations spécialisées et collectivités locales (en particulier les services sociaux départementaux et les CCAS communaux).

Enfin, pour les mêmes raisons de fragilité sociale spécifique à ces secteurs urbains, **la vente de logements du parc HLM doit y être très rigoureusement contrôlée, voire ajournée.**

2) S'AGISSANT DES LOGEMENTS INDIGNES ET DE L'AMENAGEMENT DES QUARTIERS ANCIENS

- Le thème majeur récurrent peut se résumer ainsi : il s'agit **d'éviter une politique qui ne se traduirait que par le déplacement de la misère des quartiers rénovés vers les quartiers centraux, et spécifiquement le cœur des mêmes communes** pauvres en charge des populations les plus fragiles. Le problème d'un habitat très social mais digne est à traiter globalement.

Cette action forte doit comporter :

- une mobilisation **préventive : tout mettre en œuvre pour éviter la création de nouvelles poches d'indignité** : actions sur les immeubles, interventions sur les espaces publics, valorisation des équipements, assistance auprès des propriétaires et des occupants, expropriation pour cause d'indignité sociale, en particulier dans le cadre de la lutte contre les marchands de sommeil ;
- une série d'actions **curatives : l'élargissement de la compétence de l'ANRU, en liaison avec l'ANAH, sur les quartiers centraux** paraît être une piste à poursuivre à la fois pour agir sur les immeubles existants et pour produire du logement très social dans ces quartiers très défavorisés. Pour ce faire, les éléments opérationnels et fonciers disponibles dans « la boîte à outils des aménageurs » doivent être tous mobilisés, en particulier en matière de préemption d'hôtels en reconversion pour qu'ils ne deviennent pas la proie des aspirants marchands de sommeil.

Dans tous les cas, il importe de développer là aussi toutes les formes adaptées d'accompagnement social, notamment d'intermédiation via les associations locales spécialisées.

3) AU SUJET DU TRAITEMENT DES COPROPRIETES DEGRADEES

C'est un problème qui pèse particulièrement dans les zones sensibles et sur lequel la mise en œuvre du PNRU n'a pu apporter que des solutions partielles.

Si la rénovation du parc social s'appuie sur un dialogue entre institutions organisées et, dès lors, une maîtrise simplifiée de la décision, la nécessité d'enrayer les dérives dans les copropriétés suffisamment en amont, reste difficilement maîtrisable dans les logiques d'investissement et de contractualisation de l'ANRU. Certes, un gros effort d'étude et d'ingénierie a déjà pu être engagé (plans de sauvegarde de travaux, MoUS spécialisés, préfinancement de subventions avec le FRU de la Caisse des Dépôts), mais les outils du PNRU s'avèrent moins efficaces et le sujet reste largement traité à la marge ou par d'autres initiatives spécifiques aux territoires.

La priorité consiste à agir le plus en amont possible, notamment en **diffusant le conventionnement sans travaux, pour prévenir la dérive des copropriétés** « à risques ». L'acquisition par le biais de structures spécialisées (Coprocoop, en Ile de France par exemple, paraît une initiative à renforcer), au même titre que le recours à des bailleurs sociaux dans des missions de syndic d'immeuble, sont des voies à privilégier. Dans ces cas difficiles, les solutions juridiques permettant de **dissocier la propriété de son usage, méritent également d'être promues à la faveur de l'élaboration des plans de sauvegarde et de patrimoine** ; le copropriétaire devient nu-copropriétaire tandis que l'usufruit est racheté par un bailleur social pour une durée compatible avec la mise en place d'une exploitation équilibrée.

Quant aux situations extrêmes d'exploitation (cas de marchands de sommeil) si une préemption n'a pu être mise en place préalablement, l'ensemble des mécanismes juridiques déjà disponibles doit pouvoir être mis en œuvre, sans faille, **après**

constatation et déclaration d'une urgence d'« indignité sociale » qui en autoriserait l'usage.

4) EN MATIERE D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET D' HEBERGEMENT

De manière générale, le renforcement de l'accompagnement social est perçu comme indispensable du fait du renforcement de la paupérisation de ces territoires et de la nécessité de mieux trouver les voies pertinentes d'accès au logement social autonome :

- nécessité de disposer à la fois d'équipements temporaires et de moyens permettant d'accompagner les ménages défavorisés. Ces moyens doivent être mis en place sur des durées suffisantes pour traiter convenablement les problèmes.
- **transparence et optimisation des moyens du FSL, voire de tout autre dispositif mis en place en la matière. A ce titre, l'exercice de ce droit au niveau des communautés d'agglomération doit pouvoir s'exercer si le niveau départemental n'est pas pertinent**, ce que prévoit la Loi.
- meilleure coordination des interventions bailleurs/associations/collectivités locales permettant le développement de formules d'intermédiation locative appuyées sur des garanties solides pour les associations. Mise en place de solutions techniques et juridiques adaptées : baux glissants, mixité d'occupation et de financements ...
- organisation de passerelles : un certain nombre d'associations intervenant sur ce champ conjuguent opportunément leurs actions logement avec des mesures d'accompagnement dans les domaines de l'emploi, de la formation, de la santé ...

5) SUR LA GOUVERNANCE

Le renforcement de la loi SRU sur les exigences en matière de logement très social s'impose pour soulager ces secteurs où se concentrent les populations les plus pauvres de nos aires urbaines. **Les amendes doivent pouvoir être augmentées sensiblement pour devenir réellement dissuasives ou qu'elles soient réinvesties dans les communes sur lesquelles repose l'effort principal.**

Il va de soi que cette notion de très social peut prendre la forme d'une catégorie spécifique de financement mais également de **la péréquation des loyers autorisée par une fongibilité plus grande des financements.**

La spécificité des communes concernées réside dans le fait que, pauvres elles-mêmes, elles sont plus que les autres confrontées aux problèmes de pauvreté croissante qui touche leur population.

Les questions qui s'ensuivent sont donc celles, à la fois de **la solidarité dans les moyens financiers d'accompagnement social et de la gestion collective de la mixité au niveau pertinent pour que la concentration des problèmes sociaux ne soit pas leur lot obligé.**

Les notions d'agglomération et de bassin d'habitat sont encore plus essentielles qu'ailleurs et leurs contours doivent prendre le pas sur tout autre découpage, y compris au-delà du Département, qu'il s'agisse de l'élaboration ou de la révision des PLH.

A défaut d'être intercommunaux, les PLU doivent traduire les objectifs quantitatifs et qualitatifs du PLH en prescriptions urbaines et foncières correspondantes.

La mise en œuvre de programmes opérationnels en phase avec ces objectifs en est la conséquence logique sur laquelle l'Etat doit avoir un rôle de contrôle, voire d'intervenant ultime en cas de carence.

La gestion de la mixité respectant des « fourchettes » autour de moyennes de ressources par parc, par quartier ou par commune d'une même agglomération est une autre idée évoquée lors des entretiens. Si elle peut présenter des difficultés d'application et/ou de

mise en œuvre, en particulier au regard de la Loi sur les discriminations, elle veut s'efforcer de **répondre « au plus près » à une sorte d'adéquation idéale entre la diversité sociale indispensable à un territoire et les offres de logements qui s'y réalisent.**

Cette « territorialisation de la mixité » serait alors à concevoir et à mettre en œuvre au niveau de l'intercommunalité pertinente, au minimum.

6) OU IL FAUT REPARLER DU CAS PARTICULIER DE LA REGION ILE DE FRANCE

S'il y a convergence de point de vue sur la nécessité de trouver des solutions d'organisation des territoires plus pertinentes que le système en vigueur actuellement, car il n'y a pas d'observation et de suivi statistique aux bonnes échelles, ni suffisamment d'évaluation conjointe des besoins en logement et en hébergement, en s'en tenant aux limites départementales dans la réflexion à mener, force est de constater qu'il n'y a pas encore de consensus, loin s'en faut, sur les organisations optimales à élaborer pour les territoires en jeu. La formule d'un Syndicat Interdépartemental, à l'instar de ce qui fonctionne pour les transports régionaux, aurait la préférence de quelques uns, la solution de type maillage par des « communautés d'agglomération » serait plus volontiers retenue par d'autres, sans parler d'une fusion proposée de Paris et de sa première couronne.

Quelles que soient les dispositions retenues en définitive, **c'est à ces échelles que devront être élaborés et/ou révisés les SCOT, PLH et PLU, dans une double relation de cohérence entre les documents de planification urbaine d'une part, et, d'autre part entre ces derniers et les exercices de programmation «logement-hébergement ».** C'est aussi à ces échelons que devraient être définis les objectifs, tant quantitatifs que qualitatifs et mises en œuvre les politiques foncières en amont et opérationnelles en aval.

C'est aussi à ce niveau que devraient être assurés les suivis des programmes avec les collectivités locales et l'ensemble des acteurs des territoires concernés : conférences d'agglomération pour l'habitat, pour l'accompagnement social, pour l'hébergement spécifique etc ...

LISTE DES MEMBRES du Groupe de travail « LOGEMENT et RENOUVELLEMENT URBAIN »

- Mme Bénédicte MADELIN, Directrice de Profession Banlieue,
- Mme Catherine GINER, Directrice du développement sociétal groupe VINCI
- Mme Jocelyne HERBINSKI, Présidente de la fédération CNL de Savoie,
- M. Maurice CHARRIER, maire de VAULX en VELIN, Vice Président du CNV
co-président du Groupe de Travail
- M. Christian CHEVE, représentant de la CGT,
- M. Jean-Jacques DENIZARD, représentant de la CFDT,
- M. Gilbert EMONT, représentant la CDC, co-président du Groupe de Travail,
- M. Jean FREBAULT, Président du Conseil de développement du Grand LYON,
- M. Luc GINOT, médecin, service communal hygiène et santé Aubervilliers,
- M. Xavier LEMOINE, maire de Montfermeil,
- M. Bernard LOTH, représentant de F.O,
- M. Roland LEVÊQUE, représentant de la CFTC,
- M. François PUPPONI, député maire de Sarcelles,
- M. Jean-Luc ROELANDT, médecin psychiatre de secteur,
- M. Etienne VARAUT, Vice Président de l'Inter Réseau DSU.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Groupe de travail « Logement et Renouvellement urbain » :

Mme BAIETTO-BEYSSON, Directrice générale de l' A.N.A.H,

M. Jean-Paul ALDUY, maire de Perpignan, ancien Président de l'ANRU, député des Pyrénées Orientales,

M. François BREGOU, représentant de la FNARS,

M. Claude CHAUDIERES, représentant de l'UNIOPSS,

M. Marc DAUBRESSE, député du Nord, ancien ministre, maire de Lambersart,

M. DOUTRELIGNE, délégué général de la Fondation EMMAUS,

M. Pierre DUBOIS, adjoint au maire de ROUBAIX,

M. Etienne GUENA, membre du C.A de l'Association Foncière du Logement,

M. Bernard LACHARME, rapporteur du comité de suivi du DALO,

M. Yves LAFOUCRIERE, Directeur général de la S.A I3F,

M. Jean-Luc LAURENT, maire du Kremlin-Bicêtre, conseiller régional d'IdF,

MM. LESAGE et PAQUET, Président et Directeur de l'association AI.LO.J, Aide pour le logement des jeunes du département du Rhône,

MM. NAEGELEN et CERF, Président et Directeur d' « Habitat et humanisme » du département du Rhône

M. LEVÊQUE, Adjoint au maire de Lyon,

M. André POLLET Président de la commission départementale de médiation du Rhône,

M. Pierre QUERCY délégué général de l'Union Sociale de l'Habitat,

M. REGNIER, préfet délégué pour les mal-logés et les sans abris,

M.Thierry REPENTIN, sénateur de Savoie,

M. STRZODA, Directeur général de l'OPAC du Rhône, Président de la S.A Gabriel ROSS