

Ce Manifeste et les 5 fiches qui l'accompagnent sont le fruit du travail collégial des partenaires suivants :

- ARRA
- Fondation Abbé Pierre
- FAPIL Rhône-Alpes
- URCIL Rhône-Alpes
- URCLLAJ
- URHAJ
- UR PACT Rhône-Alpes
- Les associations de locataires : CLCV, CNL, CSF
- Avec le concours de Michel Rouge (Grand Lyon)

Ce travail, mené avec l'appui de l'Union sociale pour l'habitat basée à Lyon, a été engagé, en Rhône-Alpes, à l'occasion de l'organisation au plan national des États Généraux en mai 2010. Il constitue une contribution à la réflexion qui vise une refonte de la politique du logement en France.

L'enjeu pour les participants à cette démarche était double : couvrir l'ensemble des champs des politiques de l'habitat et apporter un éclairage local sur le sujet.



Aux 5 fiches présentées s'ajoutent une vingtaine de fiches supplémentaires qui sont accessibles à partir du site de l'ARRA (www.arra-habitat.org) dans la rubrique communication-publications.

1 STABILISER ET ENCADRER LES PRIX À UN NIVEAU COMPATIBLE AVEC LES REVENUS DE LA POPULATION, SANS PÉNALISER LA PRODUCTION NI L'ENTRETIEN

La mobilisation du foncier : les établissements publics fonciers
Le Centre d'Échanges et de Ressources Foncières Rhône-Alpes, une première en France
L'action foncière en faveur du logement social
L'observation et le partage des caractéristiques de la production de logements sociaux neufs
Coopératives d'habitants : le village vertical

2 DES LOGEMENTS DE QUALITÉ, COMBINANT EFFICACITÉ SOCIALE ET EXCELLENCE ENVIRONNEMENTALE

Les référentiels QEB Région et Grand Lyon Habitat Durable
Connaître les enjeux du parc existant et expérimenter des outils
La lutte contre l'habitat indigne : une action dans la durée
Copropriété : réhabilitation durable
La lutte contre la précarité énergétique
Qualité et innovation en maîtrise d'ouvrage d'insertion

3 DES PARCOURS RÉSIDENTIELS FACILITÉS

Fichiers partagés de la demande de logements sociaux
Observatoire et accès au logement : les dispositifs locaux
Conseil Social de l'Habitat en Isère (CSHI) : un nouveau cadre partenarial
Vieillesse et Handicap : le Dispositif Adalogis
Une dynamique partenariale au service du logement des jeunes
Articulation emploi logement : l'insertion des réfugiés

4 FAVORISER LA MIXITÉ SOCIALE À TRAVERS LA PRODUCTION ET LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

L'habitat dans le projet de SCOT
Production d'opérations mixtes
Centre de ressources des personnels de proximité
Charte de relogement en renouvellement urbain
La diversification de l'offre en renouvellement urbain

5 UNE GOUVERNANCE CLARIFIÉE, UNE DÉMOCRATIE RENFORCÉE

CNL : une concertation active pour des projets soutenus et partagés
L'animation des politiques de l'habitat hors agglomération



LE LOGEMENT EN RHÔNE-ALPES

RESSUSCITER
L'INTÉRÊT
GÉNÉRAL!

MANIFESTE RHÔNE-ALPES
À L'ADRESSE
DES ÉTATS GÉNÉRAUX
DU LOGEMENT

« La finalité de la Cité,
donc de son gouvernement,
est de garantir
la vie et le bien-vivre,
dans une législation éduquant
à l'émancipation. »

(Aristote)

Au-delà de toute autre considération, l'objectif des politiques de l'habitat est simple : garantir à chacun la possibilité d'un habitat digne, dans des villes encourageant la coexistence harmonieuse de leurs habitants.

Quatre obstacles principaux entravent actuellement la réalisation de ce double objectif :

- ❑ le dérapage des prix du logement et notamment des prix du foncier qui rendent les loyers de sortie incompatibles avec les ressources des ménages,
- ❑ la pénurie de l'offre disponible, principalement abordable,
- ❑ l'urbanisation mal maîtrisée,
- ❑ l'organisation peu lisible de l'intervention publique.

En clair, la réalisation de **l'impératif d'avoir à loger et de construire un habitat durable pour tous** passe par l'affirmation de la primauté de l'intérêt général sur l'initiative individuelle et par une remise en cohérence de l'action publique.

La contribution rhônalpine aux États généraux du logement est constituée du présent document d'analyse générale et d'une vingtaine de fiches action présentant des expériences réussies menées dans les territoires de la région.

Cet exercice s'appuie sur une expérience de partenariat déjà ancienne et toujours renouvelée des acteurs de l'habitat dans la région.

1. STABILISER ET ENCADRER LES PRIX À UN NIVEAU COMPATIBLE AVEC LES REVENUS DE LA POPULATION, SANS PÉNALISER LA PRODUCTION NI L'ENTRETIEN

La déréglementation des prix engagée depuis les années soixante-dix n'a pas eu l'effet escompté. Elle n'a pas suscité une production suffisante et, depuis 10 ans, l'augmentation des prix a été beaucoup plus rapide que celle du revenu disponible des ménages. À l'inverse, elle a engendré des dépenses publiques supplémentaires, principalement via l'aide individuelle au logement, sans effet sur l'offre.

Les soubresauts des marchés et de la production entraînent une désorganisation de la filière BTP, générant des problèmes d'emploi, de qualification des agents, d'agencement des filières, voire de déstabilisation économique... Il faut donc mailler les moyens d'intervention pour ramener les prix à un niveau raisonnable, sans pénaliser la production ni la maintenance des logements.

Cette politique de stabilisation des prix passe par :

► **une politique urbaine et foncière au service du développement social**, à travers les documents réglementaires (objectifs des PLH, servitudes sociales dans les PLU, etc.), et des solutions opérationnelles (stratégie foncière des collectivités mise en œuvre par des outils adéquats, production public-privé...)

► **un renforcement des rôles des autorités locales** dans la stratégie à l'œuvre pour les politiques de l'habitat et l'organisation du système d'acteurs. Par exemple, pour les délégataires, la modulation locale de l'accès aux logements sociaux ou intermédiaires doit être renforcée et adaptée aux conditions des marchés locaux, tout en garantissant l'équilibre des opérations : plafonds de ressources et niveaux de loyer maximum notamment

► **un encadrement social et environnemental des dispositifs de défiscalisation** pour éviter la surenchère foncière et adapter la production aux besoins locaux

► **le maintien d'un secteur Hlm « généraliste »**, ouvert à une large partie de la population sous conditions de ressources, au contraire d'un secteur du logement social réduit au logement des plus démunis

► **une régulation et une mobilisation effective du marché locatif privé** pour préserver l'offre à loyers abordables, qui existe encore aujourd'hui, mais risque de disparaître avec l'amélioration de la qualité du logement et le rattrapage de la rentabilité des loyers sur le capital investi. Pour cela des observatoires fiables, une meilleure maîtrise du conventionnement avec et sans travaux et la capacité pour les autorités de décider d'un encadrement des loyers quand le marché s'emballent sont indispensables.

► **le renforcement d'un secteur marchand non-spéculatif**, au bénéfice des occupants : habitat coopératif, accession sociale sécurisée avec gel des prix en contrepartie, etc. ■

2. DES LOGEMENTS DE QUALITÉ, COMBINANT EFFICACITÉ SOCIALE ET EXCELLENCE ENVIRONNEMENTALE

La notion de qualité du logement s'étend de plus en plus au-delà des seuls critères de confort et de salubrité, pour inclure l'adaptation à la variété des besoins, vieillissement, handicap, la performance énergétique et environnementale.

Si les préoccupations sont unanimement partagées, restent à clarifier les modes opératoires : définir les critères de durabilité et définir le mode de prise en charge des coûts induits par ces objectifs.

Les premiers enjeux sont l'harmonisation des référentiels de qualité et la définition de l'effort à fournir par les différentes parties concernées (collectivités, organismes Hlm, promotion privée, habitants, etc...) pour satisfaire à ces objectifs. Par ailleurs, un chantier est à élargir sur la manière dont peut s'organiser, avec une contribution des acteurs publics, la filière de production, donc influencer sur les prix, les matériaux, la formation, la recherche.

Pour le parc public, il faut clarifier les objectifs pour viser la baisse des consommations d'énergie et avoir ainsi un effet réel sur les charges en priorité, tout en s'assurant des moyens financiers pour y parvenir. Il faut notamment tenir compte des avancées locales pour adapter les financements. En effet, le parc Hlm en région Rhône-Alpes est pour 43 % déjà en étiquette D.

3. DES PARCOURS RÉSIDENTIELS FACILITÉS

Le modèle d'ajustement, qui misait sur un parcours résidentiel calqué sur la promotion économique des citoyens, ne fonctionne plus depuis longtemps. Les différences de rapport à la mobilité sont devenues un élément des inégalités sociales. Il est nécessaire d'inventer une stratégie adaptée aux difficultés de la période.

Dans le parc public, faciliter les démarches des demandeurs de logement et garantir une égalité de traitement :

Une des pistes de progrès consiste tout d'abord à faciliter la démarche de demande de logement pour les ménages, avec la généralisation des fichiers communs de la demande.

La diversité des réservataires crée également des difficultés, des effets de filière. Une réforme des réservations, dans le sens d'une meilleure articulation et d'une plus grande lisibilité, mérite d'être engagée. Une meilleure mutualisation locale de l'accès au logement permettrait de mieux répondre aux stratégies de mobilité des ménages modestes.

Les bailleurs sociaux ont depuis des années investi et retenu des programmes de réhabilitation qui ont permis au parc rhonalpin d'être aujourd'hui en bonne position pour atteindre des niveaux de performance encore plus intéressants, cependant cette étiquette ne fait pas partie des priorités du moment en matière de financements.

Pour le parc privé, l'expérience montre que la continuité dans le volontarisme local est la clé de réussite des politiques d'amélioration de l'habitat.

On le constate notamment dans la lutte contre l'insalubrité ou le redressement des copropriétés fragiles : agir avec une multitude de décideurs disposant de moyens financiers très faibles demande du temps et une mobilisation financière significative. Le patrimoine déqualifié de demain sera celui dont les piètres qualités thermiques occasionneront des charges trop élevées. Ces logements, construits pour la plupart entre 1950 et 1980 représentent une part importante du patrimoine de la région. Il est donc essentiel de retrouver une vision à long terme et une plus grande cohérence des outils (Anah, incitations fiscales, aides des collectivités) permettant d'améliorer l'habitat des personnes modestes, qu'elles soient propriétaires ou locataires sans en augmenter le coût.

De ce point de vue, l'Anah doit obtenir les moyens nécessaires à la mise à niveau de ce parc et à la production de loyers maîtrisés.

C'est toute l'intervention publique qui est à reformer, autour d'objectifs sociaux réaffirmés. L'ensemble des dispositifs existants poursuivent des finalités variées, allant des préoccupations sanitaires à la vitalité de l'économie du bâtiment. Ils doivent être actualisés et mis en cohérence, dans une même politique de l'habitat durable, autour de la volonté de répondre d'abord aux besoins d'habitat de la population. ■

Dans le parc privé, il reste dans les territoires même tendus une masse significative de logements locatifs privés à loyers abordables : en utilisant le conventionnement sans travaux (appuyé sur l'avantage fiscal « Borloo populaire dans l'ancien ») dans le cadre d'un plan d'action complet associant les bailleurs privés et animé par l'autorité locale, on devrait pouvoir maintenir dans le temps cette offre abordable. Une action locale forte, alliant régulation des loyers, conventionnement avec ou sans travaux, amélioration des conditions d'accès au logement locatif privé, sécurisation des propriétaires et suivi des logements conventionnés, devrait permettre de rééquilibrer l'action dans le parc locatif privé, en visant un équilibre entre les objectifs environnementaux et les objectifs sociaux.

Améliorer la fluidité entre dispositifs d'hébergement et logement social. L'articulation des acteurs locaux doit être renforcée en révisant en profondeur les liens entre logement et services à la personne, c'est-à-dire recomposer les métiers et rechercher les complémentarités entre les différents acteurs. La production de logements très sociaux, dans le parc public

Lorsque la mixité sociale est invoquée à travers les politiques de peuplement, elle ne peut que conduire à brider l'accès au logement social des ménages qui en ont le plus besoin. L'équilibre des quartiers est une nécessité, c'est donc à travers la diversité de la production et les choix de morphologie urbaine que la mixité sociale doit être recherchée.

Mais elle doit également être recherchée à travers **une gestion urbaine de proximité, quotidienne et efficace**, cœur de métier des bailleurs sociaux, capables d'assumer les obligations du bail, en matière de propreté et de tranquillité. La gestion urbaine met nécessairement l'accent sur l'enjeu de **la mobilisation de l'ensemble des acteurs** (collectivité, État, habitants, etc.) concernés sur les territoires. Dans ce processus, **la prise en compte de l'expression des populations** doit être améliorée, car elle est restée bien souvent une intention louable.

Des investissements importants ont été réalisés dans notre région dans l'organisation et la qualification des personnels et ces efforts doivent être poursuivis, et notamment sur le plan financier, car ils concernent plusieurs millions de personnes en Rhône-Alpes.

Une autre piste consiste à rechercher une **diversification des produits d'habitat**, reflétant mieux la variété actuelle des modes de vie, intégrant la malléabilité des structures familiales, les trajectoires professionnelles sinusoïdales, le rallongement de l'espérance de vie, les possibilités de colocation, etc.

La combinaison de statuts différents, notamment à travers les croisements entre marché libre et logement social, participe également à favoriser la mixité sociale. Sur ce plan, les stratégies des collectivités territoriales peuvent permettre une bonne synergie entre acteurs privés et publics, dans la production neuve. En Rhône-Alpes, plusieurs territoires ont expérimenté des initiatives concluantes dans ce sens.

Dans cet objectif, **les projets de renouvellement urbain doivent être poursuivis jusqu'à leur terme** : l'ensemble des collectivités publiques, des organismes Hlm et de tous les acteurs de l'habitat concernés s'est lourdement investi pour redonner à ces quartiers et à leurs habitants une vraie place dans les agglomérations.

et dans le parc privé, avec la possibilité d'accompagner correctement les ménages qui en ont besoin, est également un point clé de succès. En situation de crise, la mobilité doit être accompagnée, comme un processus permanent, un mode de travail plus qu'un support d'évaluations a posteriori.

Le parcours résidentiel des ménages vers l'accession doit gagner en souplesse et en sécurisation. Si les conditions d'une accession sociale à la propriété sécurisée sont à mieux diffuser (aide à la gestion, aux travaux, aux impayés, pour les accédants en difficultés), il est essentiel de **créer un tiers-statut entre le locataire et le propriétaire** : par exemple à travers l'usufruit. C'est la logique de l'habitat coopératif communautaire, mais aussi des « faitières » qui peuvent être créées ou permises aux coopératives HLM. ■

4. FAVORISER LA MIXITÉ SOCIALE À TRAVERS LA PRODUCTION ET LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Les progrès enregistrés dans de nombreux quartiers ne doivent pas cacher l'ampleur de ce qu'il reste à accomplir pour faire disparaître les zones de relégation. L'ANRU doit obtenir d'une part les moyens de terminer les actions engagées et d'autre part, de prendre en compte des quartiers qui n'ont pas jusqu'alors été retenus dans le périmètre ANRU, alors qu'ils concentrent les mêmes problématiques. Il en va de la **cohésion sociale que ce premier programme soit évalué et suivi d'un deuxième**.

On notera enfin la nécessité de conforter les **logiques d'aménagement du territoire**, dans les zones rurales comme dans les villes. D'abord à travers une meilleure maîtrise publique du foncier, qu'elle passe par l'acquisition des sols ou par une réglementation plus prescriptive. Ensuite, pour un fonctionnement plus harmonieux des territoires, il est essentiel de redonner du poids aux documents de programmations, SCOT et PLH, en leur conférant une dimension plus prescriptive. Les logements, les transports, les services doivent être imaginés de conserve, pour réguler les phénomènes d'attractivité, et ainsi se prémunir de spécialisations sociales territorialisées, avec une meilleure coordination entre action sociale, gérée à l'échelle de la personne, souvent par les départements et politiques de l'habitat pilotées à l'échelle d'un territoire. ■

5. UNE GOUVERNANCE CLARIFIÉE, UNE DÉMOCRATIE RENFORCÉE

L'État doit rester garant de la solidarité nationale et territoriale et conserver une fonction de stratège. Les intercommunalités qui le souhaitent (où à défaut le département) doivent avoir la capacité de devenir chef de file de la politique locale de l'habitat.

L'ensemble des acteurs qui contribuent à la mise en œuvre de cette politique est appelé à participer à son élaboration et au suivi des actions, à travers des observatoires locaux et régionaux de l'habitat. La démocratie sera renforcée à travers l'établissement de rapports de confiance entre les autorités publiques et chacun des acteurs.

En particulier, les locataires et leurs représentants doivent pouvoir trouver toute leur place dans les dispositifs légaux, mais aussi dans l'élaboration des PLH et le suivi des actions menées dans les parcs public et privé. De ce point de vue, des moyens de formation doivent être mis en place. L'adoption par la loi d'un statut d'élu social parachèverait la capacité des représentants des locataires à tenir leur rôle dans les instances de concertation. ■

Les points évoqués dans cette note ont pour vocation de contribuer au débat dans le cadre des États Généraux du Logement prévus au plan national.