



COMMENT FAVORISER ENSEMBLE LA DIVERSITE DANS L'HABITAT ET LA VILLE ?

Paris, le 1^{er} avril 2010

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	1
II.	LA DIVERSITE SOCIALE DANS L'HABITAT : ETAT DES LIEUX ET PISTES DE SOLUTIONS	1
A.	Quels rôles jouent les différents secteurs de l'habitat en matière de diversité ?	1
1.	Diversité des statuts et diversité sociale	2
2.	Des disparités liées aux localisations	2
3.	La mobilité et ses variations conjoncturelles	3
B.	La diversité sociale dans l'habitat : état des lieux et pistes de solutions	4
1.	Augmenter l'offre de logements en la diversifiant	4
2.	Mieux articuler les politiques sociales et économiques au service de la diversité dans l'habitat	4
3.	Stabiliser les règles pour définir une politique du logement claire	5
4.	Mobiliser le secteur privé	5
5.	Améliorer la procédure d'attribution des logements sociaux	5
6.	Elaborer des instruments fiables de pilotage et d'évaluation	5
C.	Questions et débat avec la salle	6
D.	Les enjeux de la diversité de l'habitat dans les territoires : table ronde	7
III.	DIVERSITE ET EGALITE DES CHANCES : LES DEMARCHES ET LES EXPERIMENTATIONS DANS LE LOGEMENT SOCIAL	13
A.	Les enjeux de la diversité et de l'égalité des chances	13
1.	Améliorer l'objectivation du traitement de la demande par les organismes	13
2.	Mieux informer les demandeurs et les partenaires	14
3.	Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social	14
4.	Améliorer la gestion de la demande sur les territoires	14
5.	Contribuer à la définition d'un cadre territorial de la gestion de la demande et des attributions	15
B.	L'accord intercommunal d'attribution à Tours Plus	16
1.	Un accord en réponse à un contexte local	16
2.	Un accord fondé sur un diagnostic partagé	16
3.	Un accord fondé sur l'articulation des pratiques communales et patrimoniales	17
C.	Elaboration d'un fichier partagé de la demande locative sociale en Côte d'Or	21
1.	L'origine de la démarche	21
2.	L'organisation de la démarche	22
3.	Les règles de gestion du fichier et l'outil informatique retenu	22
4.	Les impacts attendus	23
IV.	CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	24

LES INTERVENANTS

26

LES ANIMATEURS

26

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Philippe ANGOTTI, chargé de mission, Association des Communautés Urbaines de France

Le Réseau des acteurs de l'habitat regroupe l'Assemblée des Communautés de France, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Communautés Urbaines de France, l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération Nationale des Associations Régionales Hlm, l'Association Ville et Banlieue, l'Association des Maires des Villes Moyennes et bénéficie du soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations. L'ambition du réseau est de développer une culture commune en matière d'habitat et d'initier des réflexions à la croisée des préoccupations des bailleurs sociaux et des acteurs locaux de l'habitat.

La présente rencontre va aborder deux sujets majeurs : le logement qui constitue l'une des principales préoccupations de nos concitoyens et la diversité sociale qui est un facteur essentiel de l'intégration, de la cohésion et de l'égalité des chances. Pour autant, la diversité se heurte encore aux immobilismes, à une logique des marchés et peut paraître parfois contradictoire avec l'idée d'un droit au logement pour tous. Nous sommes donc face à une problématique qui doit faire appel à une logique politique de long terme et qui vise à « déverrouiller » tous les blocages relatifs à l'habitat et à l'urbanisme. Car il s'agit bien ici d'accroître l'offre de logements, d'agir sur le traitement de la demande, de mobiliser tant le parc public que le parc privé.

Pour aborder cette question de la diversité, nous avons fait appel à Jean-Claude Driant pour poser les éléments de cadrage et à Jean-Pierre Duport pour nous présenter les pistes de solutions. Ces deux interventions introductives seront suivies d'une table ronde d'acteurs nationaux et locaux puis mises en perspective par la présentation d'expériences locales.

II. LA DIVERSITE SOCIALE DANS L'HABITAT : ETAT DES LIEUX ET PISTES DE SOLUTIONS

A. Quels rôles jouent les différents secteurs de l'habitat en matière de diversité ?

Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'Urbanisme de Paris¹

Trop souvent, la mixité sociale dans les politiques de l'habitat s'est organisée autour de la mixité des statuts du logement. Or la diversité sociale répond à plusieurs facteurs. Tout d'abord, il faut rappeler que la composition sociale de l'habitat est le résultat cumulé des choix résidentiels en termes de lieux, de statuts et de logements, qui sont opérés sous la double contrainte de la structure de l'offre et de la solvabilité de la demande. Il faut donc bien avoir à l'esprit que la diversité sociale n'est pas qu'une affaire d'offre, mais qu'elle est aussi une affaire de choix. Il faut ensuite préciser que l'offre et le choix sont des variables sensibles à la notion d'espace avec son attractivité résidentielle plus ou moins forte, et à la notion de temps ou de cycles conjoncturels.

¹ La présentation de Jean-Claude DRIANT est disponible sur : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article296>

1. Diversité des statuts et diversité sociale

Quels sont les principales analyses et enseignements que nous pouvons tirer des enquêtes Logement de l'INSEE, menées tous les 4 ans ?

Concernant la structure par âge des différents statuts d'occupation, on constate des différences très marquées, y compris parmi les propriétaires accédants ou non accédants. Mais il est intéressant de noter que le statut d'occupation du locatif social est celui qui accueille la structure par âge la plus diversifiée et qui ressemble le plus à la structure globale de la population. Le locatif privé est davantage tourné vers les plus jeunes et la propriété vers des personnes plus âgées. Le locatif social est également le statut d'occupation au sein duquel la structure des ménages est la plus proche de la représentation globale de la société française, avec certes une surreprésentation des familles monoparentales ; l'accession à la propriété étant plutôt une « affaire de famille » et le locatif libre un parc accueillant plutôt des petits ménages.

Quelles sont les évolutions du peuplement du parc locatif social entre 1992 et 2006 ? Il est intéressant de noter la baisse significative de la part des ménages les plus jeunes (les moins de 30 ans) et une augmentation de la part des ménages les plus âgés. Le vieillissement de la population du parc locatif social est donc en marche, à un rythme supérieur à celui de l'ensemble des ménages, même si elle reste globalement plus jeune. L'évolution de la structure des ménages occupant le parc locatif social montre l'accroissement des personnes vivant seules (qui est une des conséquences du vieillissement) et une baisse des couples avec enfants qui a été longtemps le modèle de référence de l'occupation du locatif social, mais qu'on observe dans la société dans son ensemble. Entre 1992 et 2006, le parc locatif social a accueilli également de plus en plus de ménages à bas revenus (le premier quintile) qui constituent aujourd'hui près de 35 % des ménages du parc social, et de ce fait les écarts se sont profondément creusés sur ce critère entre le parc locatif social et les accédants à la propriété dans lesquels on n'a quasiment plus en 2006 de ménages à bas revenus.

Les deux dernières décennies ont donc été marquées par une spécialisation accentuée des différents statuts :

- de plus en plus de jeunes et de personnes mobiles dans le parc privé,
- une présence de tous les groupes sociaux en termes d'âge et de structure des ménages, et de plus en plus de ménages à revenus modestes et bas revenus dans le parc social,
- une accession à la propriété de plus en plus sélective sur le critère du revenu (et particulièrement depuis les années 2000).

2. Des disparités liées aux localisations

À partir des données de l'enquête Logement de l'INSEE, il est possible de repérer les spécificités du peuplement des zones urbaines sensibles en comparaison au statut d'occupation hors ZUS et au statut d'occupation des « communes populaires » (c'est-à-dire les communes où au moins 30 % des ménages sont ouvriers ou employés)². En fonction de la localisation, la structure de l'offre est fortement différente avec

² Typologie de Nicole TABARD, INSEE

62 % de logements sociaux en ZUS, 22 % en communes populaires, 7 % dans les villes de moins de 10 000 habitants et 13 % dans les autres communes urbaines. La différenciation sociale que l'on trouve du fait de la diversité des statuts en ZUS n'efface pas les effets de localisation. La présence de logements sociaux en ZUS, en quartier populaire ou en commune urbaine, ne donne pas la même structure sociale : le statut d'occupation dans lequel nous trouvons les ménages les moins aisés est le locatif social en ZUS, suivi du locatif privé en ZUS. Ainsi, le principal critère de « tri » entre le locatif social et le locatif privé est bien la localisation et non pas le statut, sauf que, de fait, il y a beaucoup plus de logements sociaux en ZUS et dans les communes populaires.

Nous pouvons donc dire que nous sommes face à des structures d'offres différenciées qui produisent des compositions sociales également différenciées. Et les effets sont encore accentués au sein de chaque statut d'occupation par la localisation, et par le couple attractivité / solvabilité.

3. La mobilité et ses variations conjoncturelles

Aux conclusions précédentes, il convient d'ajouter que ces phénomènes évoluent dans le temps en fonction des effets de mobilité

Que nous disent les résultats de l'enquête logement sur l'évolution des nouveaux entrants ? Dans le parc locatif social, on constate de moins en moins de nouveaux entrants jeunes alors que la part des nouveaux entrants de plus de 50 ans s'est accrue entre 1996 et 2006. En comparaison, l'accession à la propriété et le locatif privé n'ont pas connu d'évolution significative similaire. Sur la même période, le parc locatif social a accueilli de plus en plus de nouveaux entrants à faibles revenus et d'autre part il a vu son taux de rotation chuter (de + de 12,0 % en 1999 à moins de 9 % en 2007 (cela correspond à environ 160 000 attributions par an). Cette baisse de la rotation est en partie due à la baisse des flux des locataires du parc social vers l'accession à la propriété compte tenu du contexte des prix immobiliers.

Plus précisément, l'analyse des mobilités des ménages dans les agglomérations de plus 50 000 habitants ³révèle que :

- Pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds de ressources (PLAI) : 48 % accèdent au locatif libre, 32 % au locatif social, 7 % à la propriété ;
- Pour les ménages dont les revenus sont compris entre 60 % et 100 % des plafonds : 46 % accèdent au locatif libre, 23 % au locatif social, 25 % à la propriété ;
- Pour les ménages dont les niveaux de revenus correspondent au niveau du PLS : près de la moitié des ménages en situation de mobilité accèdent à la propriété, 36 % accèdent au locatif privé et 10% au locatif social ;

³ Voir à ce propos les schémas de la mobilité selon les plafonds de ressources présentés par Jean-Claude DRIANT dans son Power Point : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article296>

- Enfin, pour les ménages dont les niveaux de revenus sont supérieurs aux plafonds PLS : l'accèsion à la propriété a clairement pris le pas avec près de 60 % des situations et le locatif social ne représente plus que 2 %.

B. La diversité sociale dans l'habitat : état des lieux et pistes de solutions

Jean-Pierre DUPORT, ancien Préfet de région, membre du jury de la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat

La conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat correspondait à une commande du ministre de la cohésion sociale et du logement. Elle a été organisée par la HALDE en liaison avec le Conseil National de l'Habitat autour de trois éléments : établir un état des savoirs, recueillir l'expérience des professionnels par le biais d'un cycle d'auditions, mobiliser l'expertise de chercheurs. L'ensemble de ces travaux a donné lieu à la production d'un rapport consensuel, qui malheureusement, n'a pas donné lieu à une large diffusion, sans doute en raison de la prise de position du rapport contre la vente du patrimoine HLM, qui était alors une priorité du gouvernement.

1. Augmenter l'offre de logements en la diversifiant

Le premier élément d'une politique de diversité sociale dans l'habitat est l'augmentation de l'offre de logements sociaux. L'augmentation de l'offre doit d'ailleurs être soutenue par un effort de diversification de la part des opérateurs, y compris en investissant dans les centres villes et le patrimoine existant. Mais pour avoir une politique de diversification et d'augmentation de l'offre, il est nécessaire de mener une politique foncière innovante et dynamique. De ce point de vue, le rapport insistait sur la nécessité de réformer le droit de préemption urbain. De même, le rapport insistait sur la nécessité « d'inventer des terrains » : c'est-à-dire transformer un terrain non constructible en terrain constructible en s'appuyant sur des établissements publics fonciers comme sur les établissements publics d'aménagement. Il semblait judicieux de reconnaître que sans une intervention publique massive, il serait difficile de « refaire la ville sur elle-même ».

Sur l'augmentation de l'offre et la diversification, les membres du jury de la conférence de consensus ont également pris position contre le développement de la vente du parc social au-delà de ce qui est déjà permis par les textes, qu'il s'agisse de vente aux occupants ou à des tiers. Le rapport indiquait que « la vente du logement social doit être réservée aux quartiers où la propriété est rare pour y introduire de la diversité. Elle doit au contraire être exclue dans les zones plus favorisées, hormis l'hypothèse où la vente du logement serait préalablement compensée par l'offre de nouveaux logements sociaux dans la même zone ».

2. Mieux articuler les politiques sociales et économiques au service de la diversité dans l'habitat

La diversité sociale dans l'habitat ne pourra voir le jour sans une meilleure articulation avec l'ensemble des politiques sociales et économiques. Il ne saurait y avoir de diversité sociale dans l'habitat sans un sentiment d'appartenance des habitants à la communauté que constitue leur ville. Pour favoriser ce sentiment

d'appartenance, les membres de la conférence ont unanimement approuvé la proposition d'accorder le droit de vote aux élections municipales pour tous les étrangers installés en France depuis plusieurs années. Il n'y aura pas plus de diversité sociale dans l'habitat si nous ne savons montrer que l'on peut vivre et réussir dans les quartiers. Ainsi, les politiques de l'éducation, la culture la qualité de l'environnement et des équipements, sont autant d'instruments qui favorisent la diversité sociale.

3. Stabiliser les règles pour définir une politique du logement claire

La première remarque des membres de la conférence a consisté à rappeler le caractère essentiel du programme local de l'habitat. En même temps, il faut que l'ensemble du dispositif de réglementation de l'urbanisme soit un dispositif dans lequel la préoccupation d'intérêt général soit prise en compte. Il faut aller au-delà de la simple exigence de compatibilité entre documents d'urbanisme (notamment entre PLU et SCOT) qui permet encore à certains acteurs de sortir du cadre tracé. À ce titre, on ne peut que regretter que le projet de loi Grenelle 2 ait supprimé le caractère obligatoire des directives territoriales d'aménagement (DTA).

4. Mobiliser le secteur privé

Les différents dispositifs de défiscalisation et de subventions n'ont pas réussi à favoriser le développement du parc social privé. Au contraire, ils ont produit des effets pervers en termes de discrimination. Cette incitation fiscale doit être doublée d'un engagement du bailleur. De même, le rapport préconisait d'étendre la possibilité ouverte aux préfets de réserver des logements dans le parc privé pour lutter contre les discriminations. La HALDE, pour sensibiliser le parc privé, est d'ailleurs en train d'élaborer un code de bonne conduite pour les agents immobiliers et un guide de recommandations à l'attention des propriétaires dans le cadre de la lutte contre les discriminations et pour la mobilisation des acteurs privés.

5. Améliorer la procédure d'attribution des logements sociaux

Les principales mesures autour des procédures d'attribution de logements sociaux qui ont été mises en avant par les membres de la conférence de consensus sont : élargir la composition de la commission d'attribution à des représentants d'associations et de l'État, donner plus de souplesse à la commission par une réforme de la mise en œuvre des contingents, donner plus de transparence à la procédure d'attribution grâce à l'énonciation de critères clairs et assumer la priorité de l'affectation, améliorer la fluidité du parcours résidentiel en développant des mécanismes d'échanges de logements.

6. Elaborer des instruments fiables de pilotage et d'évaluation

Le dernier point sur lequel le rapport a souhaité apporter un éclairage concerne l'élaboration d'instruments de pilotage et d'évaluation des politiques de diversité sociale. En premier lieu, il s'agit d'améliorer la connaissance statistique des problèmes rencontrés dans les attributions de logements au regard de la lutte

contre les discriminations. Les recommandations formulées par la CNIL en 2005 concernant la mesure de la diversité des origines apportaient une réponse satisfaisante, mais elles n'ont malheureusement pas été validées par le Conseil Constitutionnel. Or, la connaissance de la réalité ethnique n'est pas une question de statistiques raciales. La connaissance statistique est tout de même en marche : le secrétaire d'État au logement vient de demander la mise en place d'un groupe de travail pour améliorer la connaissance statistique des phénomènes de mal logement.

C. Questions et débat avec la salle

Guy LEMEE, INVENTAIRES

Quels sont les rôles que doivent jouer les différents secteurs du parc ? Au regard des constats posés lors de votre intervention, quels sont les secteurs qui jouent véritablement leur rôle ?

Jean-Claude DRIANT

Deux secteurs ont des rôles affichés en matière de politiques publiques du logement : l'accession à la propriété, d'une part, qui a un rôle « assurantiel », mais qui peine à assumer celui-ci pour certains ménages compte tenu de la chute de la rotation et de l'évolution des prix immobiliers, et le locatif social, d'autre part, dont la mission d'accueil large est contredite par les faits. En effet, est-ce que le parc social est un parc pour tous ou un parc spécialisé vers l'accueil de ménages à bas revenus ? Vraisemblablement, il s'agit dans les faits, du second terme. Ce que disent les plafonds de ressources est différent de ce que nous apprend la réalité du peuplement en logement social.

Marion BONTE, CLAIRSIENNE

La vente HLM n'a pas été évoquée. Clairtienne est une ESH qui met en vente une partie de son patrimoine qui lui permet ensuite d'accélérer le rythme des constructions neuves.

Jean-Claude DRIANT

En soi, la vente Hlm n'a pas d'effet aujourd'hui sur la mobilité dans le parc social. Je pense qu'actuellement elle joue davantage un rôle d'amortisseur de la baisse des financements de l'État.

Dominique VOIRON, AFPOLS

Comment peut-on expliquer la baisse de la rotation dans le parc social à partir des années 2000 ?

Jean-Claude DRIANT

La courbe de la baisse de la rotation est à mettre en perspective avec la courbe de l'évolution des prix de l'immobilier. Sur la seconde moitié du 20^e siècle, les prix de l'immobilier ont suivi l'indice des prix à la consommation. Jusqu'aux années 1990, la primo accession connaissait un essor, la mobilité fonctionnait et la vacance dans le parc social n'était pas insignifiante. D'aucuns parlaient même « de détente de la demande ». Cette période correspond d'ailleurs à l'apparition du discours sur la démolition. Depuis le début des années 2000, le rythme de l'évolution des prix immobiliers a pris un essor sans commune mesure et la

courbe ne suit plus la tendance de l'indice des prix, ce qui freine considérablement la mobilité. Mais il n'est pas exclu qu'elle reparte à la hausse une fois la crise passée.

D. Les enjeux de la diversité de l'habitat dans les territoires : table ronde

Didier VANONI, FORS Recherche Sociale, animateur de la table ronde

Madame Koné, vous êtes secrétaire générale de la Confédération Syndicale des Familles. A ce titre, êtes-vous satisfaite de l'utilisation que l'on fait des mots de « diversité et mixité » ? Comment, dans votre rôle, militez-vous pour davantage de diversité ?

Aminata KONE, Secrétaire générale, Confédération Syndicale des Familles

Derrière le terme de diversité se cache une version édulcorée de la mixité sociale. La vraie question que pose la diversité est celle du peuplement dans les quartiers. Va-t-on continuer longtemps à parler de mixité et baisser les plafonds de ressources pour essayer de gérer la crise du logement, alors que le parc social est déjà largement paupérisé ? Mais la question de la diversité ne peut pas se réduire uniquement au logement : il faut également réfléchir à une diversité fonctionnelle des quartiers, au développement économique, au développement foncier, puis à la mobilité. Il s'agit donc de concevoir un autre aménagement des quartiers qui ne soit pas uniquement tourné vers la question du logement.

Didier VANONI

Monsieur Pinet, LOGIREM a une histoire particulière avec les minorités. Mais vous maniez la mixité avec prudence et modestie compte tenu de votre capacité à renverser certaines tendances. En tant que bailleur, quel lien établissez-vous entre le produit logement et la production d'une certaine diversité ?

Jean-Marc PINET, Président du directoire, LOGIREM

Le métier de bailleur consiste à loger ses locataires dans les meilleures conditions, faire en sorte qu'ils se sentent bien. Mais le logement n'est qu'un élément de la diversité. Je rejoins ce qui vient d'être dit : la diversité, c'est également une politique de l'emploi, de transport, de culture. Quant à la question que vous me posez sur le lien entre le produit logement et la production de la diversité, je souhaite vous citer quelques chiffres. LOGIREM gère un parc de 22 000 logements. À ce jour, nous avons 17 000 demandes valables, nous sommes capables de faire chaque année 1350 attributions et nous construisons 500 logements par an. Dans ce contexte, comment est-il possible de gérer la diversité ? D'ailleurs, lorsque nous attribuons un logement, la première question que nous nous posons n'est pas de savoir si nous répondons à un objectif de diversité, mais si nous avons fait le meilleur choix possible ou parfois le « moins pire ».

Didier VANONI

Monsieur Brachet, que signifie favoriser la diversité au niveau d'une agglomération ?

Olivier BRACHET, Vice-Président chargé de l'habitat et du logement social, Communauté Urbaine du Grand Lyon

La mise en œuvre de la diversité ou de la mixité, ce sont des choix simples d'action publique, mais c'est long, il faut persévérer. Souvenons-nous de la situation dans les années 70 lorsqu'il fallait faire enregistrer une demande de logement pour un immigré et souvenons-nous de la situation dans certains de nos quartiers, comme à Vaulx-en-Velin ou à Vénissieux dans les années 80. Comment peut-on faire une autre politique de territorialisation du logement social, comment diversifier ces quartiers ? Depuis, nous avons fait des progrès : ces quartiers là ne sont plus comme avant. Il a fallu 25 ans ! Sur la question de la discrimination, mon expérience dans l'accueil des réfugiés m'a montré que lorsque les gens sont assurés d'avoir les mêmes droits et les mêmes devoirs, on échappe largement à la problématique de la diversité, telle qu'elle se pose aujourd'hui. Il faut décliner simplement et avec transparence la question de l'accès aux droits dans le cadre du pacte républicain. C'est ce que nous essayons de faire actuellement, nous essayons de favoriser la coordination de 28 bailleurs sociaux dans un contexte de 57 pratiques communales, mais on progresse.

Didier VANONI

Monsieur Troussel, la diversité fait-elle consensus aujourd'hui ? A quoi êtes-vous confrontés au niveau du département de Seine Saint-Denis ?

Stéphane TROUSSEL, Vice-Président du Conseil Général de Seine Saint-Denis, en charge de l'habitat, de la politique de la ville et de la mixité sociale

Contrairement à une idée répandue, je ne pense pas que la mixité et la diversité fassent consensus. J'ai plutôt tendance à penser qu'il y a un certain nombre d'aspirations contradictoires dans notre société. Y compris parmi les élus locaux. Lorsque l'on décide de baisser des plafonds de ressources, lorsque l'on décide de vendre le patrimoine social, il y a un risque de spécialisation du logement social et l'on prend l'exact contre-pied des préconisations que le Préfet Jean-Pierre Duport nous a exposées. Force est de constater que nous n'arrivons pas à faire prendre conscience que la situation actuelle du logement est le résultat d'un choix politique. La République est en train de jouer son avenir dans nos quartiers d'habitat social. C'est d'abord dans ces quartiers que nous devons montrer que la promesse d'égalité, d'émancipation individuelle et collective, est en train de se concrétiser. Toutes les politiques publiques sont interpellées, pas uniquement le logement. Comment va-t-on arriver à faire venir des nouveaux ménages dans nos programmes de logements et les fidéliser sur nos territoires si l'avenir de leurs enfants n'est pas garanti dans les écoles de la République ?

Didier VANONI

Monsieur Dubourdieu, quel est votre sentiment en tant que directeur de la HALDE, sur tout ce qui vient d'être dit ?

Marc DUBOURDIEU, Directeur général, HALDE

La HALDE a deux missions : la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité. Parmi les priorités que s'est fixée la Haute autorité depuis cinq ans figurent le logement, l'éducation et l'emploi. Le logement représente 6 % de l'ensemble des réclamations qui ont été transmises à la HALDE, dont 2 points concernent particulièrement le secteur social. Mais ce faible chiffre cache sans doute une incapacité de ceux qui sont discriminés en matière de logement à comprendre la situation de discrimination et à pouvoir apporter la preuve de celle-ci. Pour la HALDE, la diversité est une notion floue, peu opérationnelle, voire dangereuse et qui va au-delà de la définition de la mixité. Si l'on parle de diversité d'un point de vue des ressources économiques des ménages, il semble assez difficile de demander aux bailleurs de la mettre en œuvre. Si l'on

parle de diversité d'un point de vue sociologique ou ethnique, alors la diversité devient dangereuse car il est difficile d'avoir des outils de gestion qui permettent de quantifier les ménages sans tomber dans le travers d'opérer des critères de répartition selon des critères prohibés par le code pénal.

Didier VANONI

On comprend la difficulté de manier la notion de diversité. Mais si nous savons dire que nous n'avons pas atteint l'objectif, c'est que cet objectif a été clairement quantifié. Pourquoi s'interdit-on de disposer de statistiques pour mesurer ces phénomènes ?

Marc DUBOURDIEU

Je préfère parler de la mesure de la discrimination plutôt que de la mesure de la diversité. Mais cette question est complexe. Il vaudrait mieux vérifier au préalable que les procédures d'accès à la demande de logements et d'attribution sont exemptes de critères discriminatoires. C'est le meilleur moyen pour mettre en oeuvre la diversité.

Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat

Il faut distinguer la pratique de la diversité de la valeur qu'elle représente. Effectivement il y a une tendance à l'entre soi, notamment dans les quartiers riches. En revanche, nous avons pu constater lors de travaux préparatoires aux états généraux du logement qui se tiendront au mois de mai 2010 que la mixité était une valeur à défendre et une valeur partagée. Et tous les Etats européens où le communautarisme se porte bien nous invitent à ne pas lâcher prise sur cet objectif. Nous devons donc nous atteler à rechercher des solutions pragmatiques. Il faut donc voir comment, avec tous les acteurs concernés (bailleurs sociaux, bailleurs privés, entreprises, écoles, police, services de la collectivité), nous allons arriver à nous mettre d'accord au même moment sur un territoire.

Jeanne DIETRICH, UNIOPSS

A l'UNIOPSS, nous défendons l'idée qu'il y ait 30 % de logements sociaux construits dans chaque programme. Qu'en pensez-vous ?

Jean-Marc PINET

On ne peut pas appliquer une règle à l'identique pour tout le monde. Je pense qu'il faut laisser les collectivités s'adapter aux besoins en fonction du bassin d'habitat et en fonction de leurs relations avec les opérateurs. C'est une question de temps, et il y a des endroits où cela fonctionne, y compris des endroits très difficiles du point de vue des conditions de départ de la mixité.

Véronique MARCIQUET, chargée d'une mission d'appui aux EPCI de PACA sur l'hébergement et le logement des personnes les plus démunies

On peut se passer de règles strictes si l'Etat joue son rôle de régulateur. Or en PACA, ce n'est pas le cas : l'Etat délègue, ne dit rien quand la part du logement social baisse alors qu'on est loin des objectifs de la loi SRU. Pour qu'il y ait pacte républicain, il faut un Etat qui régule.

Aminata KONE

La question de la diversité pose finalement la question du vivre ensemble. Or, pour faire accepter que l'autre a également le droit de disposer d'un espace de vie, de perspectives d'avenir, cet autre doit avoir le droit de vote pour exprimer sa voix.

Stéphane TROUSSEL

Au-delà du droit de vote, le mode de scrutin qui consiste à désigner le nombre d'élus en fonction du nombre de votants et non en fonction de la population du département, ne favorise pas la représentativité des quartiers populaires dans leur diversité.

Olivier BRACHET

Sur le territoire du Grand Lyon, la dynamique de construction de logements sociaux est profondément engagée. Aujourd'hui, nous finançons près de 4000 logements sociaux par an, c'est une véritable rupture, et avec un effort financier considérable. La véritable question qu'il nous reste à aborder est celle du parc privé face auquel nous sommes démunis pour faire bouger les choses. On a par exemple un quadruplement de la demande de logements sociaux des plus de 70 ans qui viennent du parc privé.

Stéphane TROUSSEL

Dans le Département de la Seine-Saint-Denis, le Conseil Général a décidé de s'investir en faveur du logement privé, notamment pour éradiquer le logement indigne qui est devenu du logement social de fait, et cela même avant que l'Etat ne mette en place le PNRQAD et retienne deux sites dans le département. Nous aidons les communes à porter le déficit foncier. Dès lors, nous avons des exigences sur la nature du programme qui va être construit à la place en essayant de faire réaliser 30 % de logement social. Il faut convaincre car le logement social est le seul à permettre cette mixité. Nous allons également autoriser l'OPH de Seine Saint-Denis à créer une coopérative d'accession sociale à la propriété pour proposer des solutions aux familles pour lesquelles l'application du surloyer de solidarité va les obliger à quitter le logement social.

Didier VANONI

La question des attributions est majeure dans le cadre d'une politique de diversité et de mixité. Mais comment introduire plus de transparence ?

Aminata KONE

La question de l'accès au logement ne se pose pas qu'au niveau du logement social mais également dans le parc privé où des garanties excessives sont demandées aux candidats. Je dirais même que l'ensemble des exigences ne doit pas être posé uniquement pour le secteur social. À partir du moment où le secteur privé reçoit au moins autant d'aides que le secteur public, pourquoi ne définit-on pas aussi pour lui des exigences et des objectifs ? Pour ce qui est du logement social la question est de savoir comment nous allons introduire davantage de transparence vis-à-vis du demandeur qui est dans une démarche administrative dès lors que celui-ci dispose d'un numéro. Cela veut dire comment son dossier va être traité, l'informer à quel stade son dossier se trouve, comment lui apporter une explication de la réponse (positive ou négative).

Olivier BRACHET

Pour introduire de la transparence, le Grand Lyon élabore un fichier commun de la demande qui va constituer un accord entre tous les bailleurs sur la façon dont une demande sera enregistrée. Il faut

reconnaître que nous avons traversé des difficultés pour arriver à l'élaboration de ce fichier, qui en est aujourd'hui au stade du développement informatique : cela constitue une véritable avancée, même si c'est laborieux. En ce qui concerne le parc privé, c'est sans doute là que se situent les enjeux pour demain; car si nous voulons faire avancer la mixité par le logement social sans faire participer le parc privé, nous n'y arriverons pas. L'idée soulignée tout à l'heure de charte de prévention des discriminations dans le logement signée par les adhérents des organisations de propriétaires privés permet sur le Grand Lyon de faire avancer les choses. Par contre, le recul de la politique gouvernementale sur les logements à loyers maîtrisés dans le parc privé nous prive sur ce plan d'un outil modeste mais qui apportait sa contribution.

Jean-Marc PINET

Au niveau de l'organisme, nous nous sommes fixés des règles à respecter quelle que soit l'origine de la demande, y compris si celle-ci nous remonte par le biais des élus : gérer l'ancienneté, répondre systématiquement à toute demande, travailler étroitement avec les collectivités afin de cerner les demandes qui vont pouvoir remonter en commission d'attribution, mais nous ne pourrons jamais faire remonter l'ensemble des demandes en commission. Je signale d'ailleurs que dans ce contexte, le DALO est parfois vécu par certains comme un coupe-file.

Olivier BRACHET

Il y a un véritable travail à mener avec les élus pour faire accepter les ménages qui accèdent à un logement social par le biais du DALO, alors qu'une demande DALO sur trois est une demande de mutation dans le parc social. Ce que nous essayons de faire actuellement pour éviter les « faux gestes » est de fusionner les fichiers des réservataires Etat / Collectivités pour créer de la transparence et de la régulation et travailler de manière mieux organisée avec les territoires de l'agglomération. Cela permettra de multiplier par deux la capacité à attribuer suivant les territoires. Par « faux geste », on entend le fait de se priver d'une capacité d'offre attributive et de créer une source de dysfonctionnement potentiel.

Stéphane TROUSSEL

Tout ce qui peut favoriser la transparence, la publicité des décisions des commissions, l'anonymisation des situations, le pluralisme des commissions d'attribution, le fichier commun de la demande sert à réintroduire de la confiance dans le dispositif. La règle doit être l'ancienneté de la demande mais, dans une situation qui consiste à gérer la pénurie de logements, il faut aussi comprendre que certaines personnes aillent frapper à toutes les portes, y compris celles des élus. Quand une situation d'extrême urgence ou d'handicap nous est remontée, il est du devoir des élus de la signaler et du bailleur de l'étudier et d'y répondre, quelle que soit l'ancienneté du dossier et quelle que soit l'origine de la demande.

Didier VANONI

Quel est l'avis de la HALDE sur la question des attributions et y voyez-vous un lien avec la production de la diversité sur un territoire ?

Marc DUBOURDIEU

Je voudrais saluer le travail que mène L'Union sociale pour l'habitat auquel la HALDE participe et qui devrait conduire à la diffusion d'un guide à destination des bailleurs sociaux sur le traitement des demandes. L'origine de ce travail est le constat de la diversité des pratiques et le besoin d'objectivation et de transparence. Nous pointons les risques que les bailleurs peuvent courir lorsqu'à tel ou tel moment de l'instruction de la demande ils sont tentés d'utiliser des critères de jugement qui se trouvent être prohibés.

Juliette FURET, L'Union sociale pour l'habitat

Comment les organismes peuvent-ils, avec les contraintes qui ont été exposées par la HALDE, s'outiller pour prendre les bonnes décisions et éviter les « faux gestes » ?

Jean-Marc PINET

Sur LOGIREM, 72% des logements sont réservés. Une partie de la réponse passe par le travail qui est réalisé en amont avec les équipes des collectivités pour partager, sortir de l'émotif et arriver sur du factuel.

Marc DUBOURDIEU

Ce qui est discriminant c'est le refus d'accès. La politique de peuplement, cela peut exister, mais elle doit être partagée avec l'ensemble des acteurs : il y a risque de discriminations lorsqu'elle est définie et conduite par le seul bailleur.

Didier VANONI

Nous poserions-nous les mêmes questions et apporterions-nous les mêmes réponses dans un contexte de marché détendu ?

Stéphane TROUSSEL

J'ai tendance à penser qu'une partie des questions et des réponses est très liée au contexte de pénurie de logements. La première réponse est donc bien d'augmenter l'offre. Cela nous permettrait d'aborder les thématiques différemment.

Olivier BRACHET

Avec 70 % de la population du Grand Lyon sous les plafonds de ressources, nous ne sommes pas sortis de la situation de crise de logement et de pénurie. Il nous reste beaucoup à faire pour faire face à la situation de pauvreté d'une grande partie de nos concitoyens.

Marc DUBOURDIEU

La HALDE a eu l'occasion le 16 mars 2009 de faire un certain nombre de recommandations aux pouvoirs publics, collectivités locales et Etat, sur les principes qui devaient guider la compréhension de la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale. Parmi ces principes, le premier d'entre eux est l'obligation d'atteindre les 20 % de logements sociaux, afin de répartir territorialement et de manière équitable des efforts à faire en matière d'accueil des publics défavorisés. Rappelons qu'à ce jour moins de la moitié des acteurs concernés par cette obligation a atteint ses objectifs.

Aminata KONE

Même si nous arrivons à régler la question du logement parce que nous aurons réussi à construire massivement, une question demeurera : celle des revenus des ménages et de la pauvreté relative que nous constatons aujourd'hui.

III. DIVERSITE ET EGALITE DES CHANCES : LES DEMARCHES ET LES EXPERIMENTATIONS DANS LE LOGEMENT

A. Les enjeux de la diversité et de l'égalité des chances

Juliette FURET, conseillère technique, L'Union sociale pour l'habitat⁴

Les enjeux liés à la diversité et l'égalité des chances dans le parc social sont importants pour plusieurs raisons. D'une part, la décision d'attribution est devenue un enjeu essentiel pour les demandeurs de logements sociaux qui sont fragilisés et pour lesquels le parc social devient une sorte de filet de sécurité. 40 % d'entre eux se situent dans le premier quartile de la population en termes de ressources ; sans compter la part croissante de personnes isolées et en situation de rupture ou d'exclusion. D'autre part, les enjeux sont d'autant plus importants qu'il y a une inadéquation entre la demande et l'offre sur certains territoires. De ce fait les risques de discrimination sont plus importants et demandent plus de rigueur. En troisième lieu, il faut insister sur le système d'attribution qui est devenu progressivement peu lisible avec un nombre d'acteurs croissants dont les modalités d'intervention sont bousculées par le DALO. Dans ce système, les bailleurs ont une responsabilité particulière puisqu'ils ont en charge la commission d'attribution des logements qui prend la décision d'attribution nominative des logements et assure le « service de l'enregistrement ». C'est pour cela que le mouvement Hlm a pris un engagement afin d'améliorer la gestion et la transparence des attributions, lors du congrès Hlm de 2008, avec notamment : une information complète sur l'offre de logements au niveau du bassin d'habitat, l'inscription de la demande dans des fichiers communs, l'adoption de méthodes objectives et partagées de traitement adossées sur des critères adoptés localement, une meilleure information des demandeurs et des partenaires formalisée dans des chartes d'attribution.

1. Améliorer l'objectivation du traitement de la demande par les organismes

Pour améliorer l'objectivation du traitement de la demande, il s'agit en premier lieu de formaliser et d'actualiser les procédures d'attribution. L'Union sociale pour l'habitat est en cours d'actualisation d'un guide des procédures d'attribution en partenariat avec la HALDE. Ce guide a pour objectif d'encadrer l'intervention des services et de la commission d'attribution et de proposer des recommandations qui permettent de limiter les risques de discrimination, notamment lors des enquêtes préalables à l'attribution. Ce guide vise également à sécuriser les pratiques des bailleurs, dans un contexte où la réglementation évolue vite et où les injonctions sont parfois contradictoires.

Le mouvement professionnel travaille également à la mise en place de méthodes objectives de traitement de la demande qui s'appuieront également sur une analyse qualitative des situations. Une expérimentation est

⁴ La présentation est disponible sur : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article296>

en cours conduite par l'USH Midi Pyrénées à l'échelle de la région afin d'élaborer une méthode commune pour l'ensemble des bailleurs qui interviennent sur le territoire de la région.

2. Mieux informer les demandeurs et les partenaires

Pour mieux informer le demandeur sur le cheminement de sa demande et la façon dont elle va être prise en compte, le mouvement Hlm souhaite s'engager vers l'élaboration de chartes d'attribution par chaque organisme. Ces chartes devront afficher les priorités d'attribution, rappeler les démarches à réaliser pour déposer une demande et rappeler les engagements du bailleur sur le traitement de la demande. En parallèle, sur un certain nombre de territoires, les organismes souhaitent travailler ensemble à l'élaboration de chartes inter-organismes qui ont pour intérêt d'harmoniser les pratiques, de prendre des engagements collectifs vis-à-vis des partenaires et de décliner de façon opérationnelle ces engagements (Alsace, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne). Certaines de ces chartes donnent lieu à des contractualisations comme dans la Loire, avec la COPEC, démarche soutenue par l'ACSE.

3. Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social

Faciliter la mobilité, c'est mieux prendre en compte les aspirations des habitants et optimiser l'occupation du parc, notamment en marché tendu. Pour y arriver, les organismes doivent mieux connaître les demandes exprimées de mutation, identifier les besoins éventuels des locataires (sous-occupation, sur occupation, inadéquation du montant de la quittance aux ressources, besoins d'habitat adapté) pour engager une démarche visant à favoriser une éventuelle mobilité résidentielle. Pour les organismes, cela s'appuie sur le Livret de mobilité du locataire. Certains organismes ont d'ores et déjà engagé des expériences intéressantes, soit en partenariat avec d'autres bailleurs (c'est le cas de la bourse de mutation à Cergy-Pontoise qui permet d'élargir le champ de la réponse à l'ensemble des parcs locatifs sociaux), soit à l'initiative des locataires (c'est le cas des bourses d'échange du logement à Montreuil ou encore à Grenoble), ce qui permet d'accorder un rôle de plus en plus actif aux locataires, demandeurs de mutation.

4. Améliorer la gestion de la demande sur les territoires

Il existe des initiatives anciennes d'organismes en matière de mutualisation de la gestion de la demande par des fichiers communs (Haute-Savoie, Pays de la Loire qui a essaimé en Bretagne) qui comporte beaucoup d'intérêt pour les demandeurs et pour les partenaires. Ces démarches sont aujourd'hui réactivées par la réforme de la demande initiée par la loi MOLLE qui va conduire à une gestion plus collective de la demande sur les territoires et qu'il va falloir organiser entre partenaires. Cette évolution va sans doute permettre de réduire les discriminations et à tout le moins d'organiser des arbitrages communs et de faire remonter des besoins en matière de production complémentaire.

5. Contribuer à la définition d'un cadre territorial de la gestion de la demande et des attributions

A travers cet enjeu, il s'agit de concilier droit au logement, mixité sociale et lutte contre les discriminations en améliorant la cohérence des pratiques et la transparence entre les acteurs, tout en organisant la réponse à la demande dans sa diversité et en encadrant les décisions individuelles. La démarche de l'agglomération de Tours qui va être présentée en est une illustration. En s'appuyant sur le dispositif existant d'accord collectif d'attribution, il s'agirait de l'élargir à l'ensemble des publics pour travailler à l'harmonisation des attributions sur un territoire.

Tous les enjeux qui viennent d'être présentés devront être relevés dans un contexte où des injonctions contradictoires entre objectif de mixité sociale, droit au logement et lutte contre les discriminations (notamment dans les opérations ANRU) viennent impacter les organismes Hlm. Par ailleurs, le problème de la pénurie de l'offre reste le problème majeur en marché tendu. Un levier qui n'est pas encore assez utilisé est de donner un rôle plus actif au demandeur, à l'image de la Grande-Bretagne et des Pays Bas. Mais il ne résoudra pas tout : il faut aborder la mixité et la lutte contre les discriminations de façon globale sur les territoires en travaillant pour l'emploi des locataires et pour une offre éducative de qualité sur les territoires.

Catherine BEN HAMICHE, Chef de service, Communauté d'agglomération de Plaine Commune

Qu'entendez-vous par le fait de donner un rôle plus actif au demandeur de logement ?

Juliette FURET, conseillère technique, L'Union sociale pour l'habitat

Dans les expériences en Grande Bretagne, l'offre est mise en ligne et le demandeur se positionne sur cette offre. C'est dans cet esprit qu'on a lancé l'expérimentation sur les bourses d'échanges.

Daniel MOSMANT, Adjoint au Maire de Montreuil, Vice-Président de l'OPH de Montreuil

L'expérimentation de la bourse à Montreuil a été élaborée sur un an et demi, puis mise en place en 6 mois : depuis octobre 2009, elle est opérationnelle. Nous avons déjà réalisé 10 échanges, 40 sont en voie d'aboutir, 90 en cours de négociation entre locataires et avec l'OP. Nous avons 1600 demandes de mutation en instances, et nous pourrions en solutionner ainsi environ 300 en assez peu de temps. Ce n'est pas inintéressant.

B. L'accord intercommunal d'attribution à Tours Plus ⁵

Frédéric JULLIAN, Directeur du développement urbain, Communauté d'agglomération de Tours Plus

1. Un accord en réponse à un contexte local

L'agglomération de Tours (19 communes) est un territoire en croissance, tant sur le plan démographique avec 7000 nouveaux habitants recensés entre 1999 et 2006, que sur le plan de l'activité immobilière avec 11000 nouveaux logements autorisés et 8000 nouveaux logements commencés entre 2004 et 2009. L'agglomération compte 34 000 logements sociaux, soit 28 % des résidences principales, qui sont situés majoritairement sur la ville centre. Six communes accusent un déficit de logements sociaux. Toutefois, la politique en faveur du logement et du logement social est une politique active qui s'appuie sur trois leviers :

- une stratégie visant à conforter l'attractivité résidentielle des communes et la cohésion sociale de l'agglomération (par le développement d'une offre nouvelle de logement social et l'amélioration de la qualité du parc existant, notamment au travers des programmes de rénovation urbaine),
- la mobilisation de moyens financiers à hauteur de 29 M € de subventions alloués à la production et à la réhabilitation du parc locatif social, dont 16 M€ pour l'agglomération et de 80 M € d'investissement pour les organismes sur un programme de 120 M€ au titre du PRU,
- le partenariat avec l'État au titre de la délégation des aides à la pierre et avec l'ensemble des acteurs publics et privés, qui a permis une qualité de production y compris sur des communes déficitaires (logements abordables, accession sociale à la propriété). La question de la mixité sociale est réellement inscrite dans la volonté des élus de l'agglomération, ce qui n'est pas tout à fait le cas de la densité.

Malgré cela, la tension du marché du logement doit être surmontée dans la mesure car elle constitue un facteur de stigmatisation du logement social avec une précarité croissante des demandeurs et la réduction de la mobilité résidentielle. La question de la stratégie de peuplement a été inscrite très tôt dans la stratégie de la collectivité : dès le PLH en 2004, puis le CUCS en 2007.

2. Un accord fondé sur un diagnostic partagé

A Tours Plus, on ne bâtit de stratégies que lorsqu'on dispose d'un diagnostic partagé entre acteurs. C'est grâce au partenariat avec les organismes Hlm que l'agglomération a pu bâtir un diagnostic visant à qualifier le parc Hlm sur la base des enquêtes EPLS et OPS nous ayant permis de bâtir un indice statistique : l'indice

⁵ La présentation et l'accord collectif intercommunal sont disponibles sur : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article296>

de fragilité qui correspond à l'agrégat d'indicateurs de mobilité, de vacance, de précarité économique et sociale. Ce diagnostic dont la réalisation a été confiée à l'agence d'urbanisme, a été réalisé à différentes échelles (27 000 logements sociaux de l'agglomération) et a été complété par une analyse qualitative pour vérifier auprès des gestionnaires de patrimoine la pertinence de l'approche statistique. Au total, l'enquête couvre près de 53 000 personnes, soit 20% de la population de l'agglomération. Cette enquête permet *in fine* de quantifier, de classer et de spatialiser le parc de chaque bailleur et sur chaque commune en fonction de l'indice de fragilité ainsi constitué.

In fine, le diagnostic démontre que l'agglomération dispose de certaines marges de manœuvre pour l'accueil de ménages à bas revenus, lui permettant de répondre de manière raisonnée, spatialisée aux exigences du DALO ou de l'accord collectif départemental d'attribution.

Le diagnostic a été partagé avec l'ensemble des titulaires des droits de réservation du patrimoine Hlm. Ce travail a démontré le besoin de compléter les outils d'observation à l'échelle du territoire, notamment sur la question de la demande. L'agglomération de Tours va d'ailleurs lancer une étude de préfiguration pour constituer, à l'échelle départementale, un fichier commun de la demande qui permettra de mieux connaître la demande locative sociale et de simplifier les démarches administratives des demandeurs.

Grégoire SIMON, directeur de la clientèle, OPAC de Tours

Il convient de remarquer que l'indice de fragilité a été construit en particulier sur le taux de logements vacants et le taux de rotation, et il était donc important d'avoir un échange sur le classement puisque la fragilité sociale peut tout à fait coïncider avec un fort taux de logements vacants et un faible taux de rotation.

Frédéric JULLIAN

3. Un accord fondé sur l'articulation des pratiques communales et patrimoniales

Le 15 février 2010, tous les organismes Hlm qui disposent d'un patrimoine sur le périmètre de l'agglomération, les communes membres de l'agglomération, les collecteurs du 1 % logement, le Conseil Général et l'État ont signé un accord collectif intercommunal, soit une trentaine de signataires. Cet accord consiste à s'engager à attribuer au minimum 711 logements par an sur le territoire de la Communauté d'agglomération à des publics prioritaires de l'accord collectif départemental d'attribution, définis par l'État en lien avec les organismes Hlm, en modulant ces objectifs au vu de l'indice de fragilité des programmes immobiliers constaté dans le cadre du diagnostic. La mise en œuvre de cet accord repose également sur un esprit de solidarité inter-organismes : les attributions qui ne peuvent pas être faites dans les programmes désignés doivent être débattues avec d'autres organismes qui pourront faire des propositions de logements sociaux. Mais on se rend compte aujourd'hui que la mise en œuvre de cet accord risque de se heurter à la difficulté de faire coïncider cet esprit de solidarité avec les objectifs définis bilatéralement entre l'État et chaque organisme dans les conventions d'utilité sociale.

Grégoire SIMON, directeur de la clientèle, OPAC de Tours

Je confirme qu'on a une réelle difficulté à faire coïncider cet accord avec la convention d'utilité sociale, qui notamment fonctionne sur des segmentations différentes.

Frédéric JULLIAN

Il conviendrait que l'Etat accepte l'accord collectif intercommunal comme référence.

Au-delà de la feuille de route, l'accord collectif met à disposition des acteurs une boîte à outils pour faciliter la mise en œuvre et donner des moyens aux titulaires du droit de réservation pour compenser l'accueil de populations défavorisées. C'est notamment le cas avec la prise en charge partielle d'une vacance volontaire dans les patrimoines classés les plus fragiles (soit 6000 logements) pour lesquels l'agglomération est prête à accompagner les organismes Hlm sur une durée limitée en prenant en charge le loyer hors charges. L'accord prévoit également que les maires poursuivent l'effort de production de logements PLAI, engagement qui sera repris dans le nouveau PLH, que l'accompagnement social soit renforcé en rapprochant les personnels des organismes et les travailleurs sociaux, que l'EPCI dispose d'un droit de réservation conventionnel au profit des communes, que l'on sollicite l'application de la dérogation de plafonds de ressources sur certains segments.

L'accord est piloté par une commission de coordination intercommunale composée de représentants de tous les acteurs concernés, y compris les associations de locataires. Cette commission sera chargée d'établir un bilan semestriel puis annuel des attributions et une évaluation triennale de l'évolution de l'occupation du parc locatif social.

Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France, animatrice du débat

Monsieur Simon, comment les organismes Hlm se sont positionnés dans la démarche ?

Grégoire SIMON, directeur de la clientèle, OPAC de Tours

Depuis un certain nombre d'années déjà, les bailleurs ont pris l'habitude de travailler ensemble. Le premier exemple de partenariat dans le département de l'Indre-et-Loire remonte à 1990, où les bailleurs ont créé une SCI, la FICOSIL, pour produire du logement adapté, actuellement 400 logements. On peut citer un second exemple de travail partenarial lors du PDALPD pour la période 2002-2004 où les bailleurs ont mis en place une commission de relogement où sont examinées à la fois les attributions sur des logements adaptés, mais aussi les situations des familles ayant fait l'objet de deux refus dans le cadre du traitement des dossiers prioritaires. C'est sans doute pour toutes ces raisons que nous avons relativement peu de recours DALO (39) car les situations sont assez bien pris en compte. Avec cet accord collectif, les bailleurs peuvent partager avec l'agglomération leur responsabilité en matière de politique d'attribution, et également d'associer les élus à la réflexion alors que l'accord collectif départemental est essentiellement un rapport entre l'État et les bailleurs. Par ailleurs, nous allons encore plus loin en matière d'inter organismes et de transparence.

Claire DELPECH

Monsieur Jullian, comment avez-vous réussi à mobiliser les communes autour de ce projet collectif ? Comment se positionne l'agglomération ?

Frédéric JULLIAN

Avec cet accord, l'agglomération prend un rôle d'ensemblier, mais ne rentre pas dans les logiques d'attribution, même si la question s'est posée à un moment de disposer d'un contingent. Si nous avons réussi à travailler avec l'ensemble des communes de l'agglomération, c'est qu'elles étaient prêtes à franchir une étape supplémentaire dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat qui a démontré son efficacité. Pour autant, nous sommes conscients qu'il s'agit d'une étape difficile et il faut prendre le temps d'avancer à un rythme qui satisfasse toutes les communes. Certaines, les plus concernées, trouvent que nous n'allons pas assez

loin ; d'autres au contraire que cela va déjà trop loin. Nous espérons, le moment venu, intégrer dans notre démarche les acteurs du parc privé : on ne peut pas demander uniquement au logement social de répondre aux enjeux de diversité et de mixité. Pour l'heure, nous sommes très attentifs à ce que le système fonctionne et que nous puissions rentrer assez vite dans la phase opérationnelle. C'est pour cela que nous avons souhaité nous faire accompagner par une mission d'assistance pour écouter toutes les voix, créer un espace de dialogue sur un sujet qui est fondamentalement nouveau et lever tous les freins.

Claire DELPECH

Avec cet accord intercommunal, l'État est mis dans une position dans laquelle il n'a pas l'habitude de se trouver. D'un fonctionnement assez cloisonné, il est invité à travailler de façon transversale. Comment cela a-t-il été rendu possible ?

Frédéric JULLIAN

L'État local a l'habitude de coproduire la politique, donc cela ne génère de difficultés que lorsqu'on s'inscrit dans des stratégies plus nationales, telles que les CUS comme on l'a vu tout à l'heure. Il faut reconnaître que la démarche a pu voir le jour compte tenu du contexte d'élaboration de l'accord collectif départemental. Nous avons essayé de montrer avec l'accord collectif intercommunal comment nous pouvions travailler autrement au niveau du territoire de l'agglomération.

Grégoire SIMON

Il n'y a pas d'opposition entre les deux démarches : il faut savoir que l'État a déterminé les volumes avec les bailleurs dans le cadre de l'accord. Puis, l'agglomération a travaillé sur une affectation plus fine.

Guy LEMEE, INVENTAIRES

L'indice que vous avez construit concerne-t-il le patrimoine ou son occupation ? Cette démarche est-elle globale ou ne s'intéresse-t-elle qu'aux ménages en difficulté ? Envisagez-vous que l'ensemble des signataires soit obligé de respecter l'esprit de cet accord dans d'autres démarches ? Y aura-t-il une articulation entre les conventions d'utilité sociale et l'accord intercommunal ?

Frédéric JULLIAN

L'indice croise des éléments liés au patrimoine et d'autres liés à l'occupation. Il n'a pas de prétention à la scientificité mais à servir de base de dialogue entre les acteurs. Ce dialogue est essentiel.

Ce n'est effectivement pas élaborer une politique de peuplement que de traiter la répartition de la précarité sur le patrimoine. On est dans une démarche qui a pour objet d'initier des pratiques dans le domaine des attributions.

Le seul cadre de référence de la politique de l'habitat est le PLH qui doit tenir compte des accords collectifs. Il devra donc tenir compte de la production de logements à loyer abordable, qui figure dans l'accord intercommunal. Quant aux CUS, nous avons demandé au préfet de département que ces conventions soient articulées à l'accord collectif intercommunal. Reste à savoir si la Communauté d'agglomération sera signataire des conventions CUS dès lors qu'elles ne prendront pas en compte les termes de l'accord collectif. L'esprit de l'accord collectif risque de pâtir de la vision bilatérale de la convention d'utilité sociale.

Anne BERTY, Communauté Urbaine de Nantes Métropole

Cet accord s'applique-t-il également aux logements neufs ? Une approche différente est-elle proposée sur les secteurs en renouvellement urbain où les enjeux d'occupation sociale sont encore plus prégnants ?

Frédéric JULLIAN

Un effort considérable a été fait pour modifier l'image des quartiers par l'intervention sur le bâti dans le cadre de la rénovation urbaine. Nous misons sur cet acquis, constaté par les sondages d'opinion que nous réalisons, pour développer le peuplement de ces quartiers en faisant venir une nouvelle population. C'est dans ces quartiers que les indices de fragilité sociale sont les plus élevés, donc l'accord collectif intercommunal en tient parfaitement compte. C'est pour cela que nous aidons les organismes à supporter la vacance volontaire. Quant à la production neuve, nous souhaitons que l'accord collectif pourra s'y adosser.

Claire DELPECH

Quel est le budget que l'agglomération dédie à la compensation de la vacance ?

Frédéric JULLIAN

Le budget est relativement modeste puisque nous avons cherché à encadrer le dispositif pour 6000 logements potentiels. L'enveloppe allouée est de 40 000 euros, pour une compensation pendant trois mois et sollicitée une seule fois pour un logement.

Claire DELPECH

Dans cette expérience, on dépasse le volet strictement programmatique du PLH pour investir l'ensemble du spectre de la politique locale de l'habitat sur le territoire communautaire.

Frédéric JULLIAN

C'est notre cas, on a un premier PLH où on concentre les feux sur la question de la production d'une offre nouvelle mais assez rapidement se pose la question de la gestion, donc assez naturellement, je suppose que les territoires qui sont dans cette logique se posent les mêmes questions au même moment. Cette démarche s'inscrit aussi dans des contraintes de réforme territoriale, de fiscalité, de nécessité de mutualiser les services entre les communes et l'agglomération.

Cela pose également la question de l'évolution des PLH que l'on va chercher à rendre « grenello-compatible » donc en renforçant la dimension programmatique. Ne va-t-on pas perdre leur capacité à initier d'autres dimensions de la politique de l'habitat ?

Marie-Laure SUCRE, Direction de l'aménagement et de l'habitat, Conseil Général de la Seine-Maritime

Quelle a été la place du Département dans l'élaboration de la démarche présentée ?

Grégoire SIMON

Elle n'a pas été prépondérante, mis à part au titre des réflexions sur le volet accompagnement social.

C. Elaboration d'un fichier partagé de la demande locative sociale en Côte d'Or⁶

Juliette FURET, L'Union sociale pour l'habitat, animatrice du débat

Madame Guermonprez, pouvez-vous nous présenter le contexte dans lequel la démarche d'élaboration du fichier commun de la demande est en train de voir le jour ?

Myriam GUERMONPREZ, chef du service Habitat, Communauté d'agglomération du Grand Dijon

1. L'origine de la démarche

La Côte d'Or est un Département de 522 000 habitants, qui compte 35 000 logements sociaux, soit 34% du total régional. Depuis 2006, les politiques de l'habitat sont territorialisées autour de deux délégataires : le Conseil Général et la Communauté d'agglomération du Grand Dijon avec des enjeux communs, notamment sur le ScoT du Dijonnais, et sur l'action en faveur des personnes défavorisées. La Communauté d'agglomération, avec 22 communes et 250 000 habitants, a souhaité mettre en place, dès 2002, une politique de l'habitat volontariste, notamment en lien avec le dynamisme économique, en développant et diversifiant l'offre (on compte environ 600 logements sociaux financés chaque année depuis la mise en place de la délégation). Une priorité a été mise sur l'habitat à loyer modéré étant donné le déficit de logements sociaux au titre de la loi SRU (18,8% en moyenne sur l'agglomération et quatre communes déficitaires, dont la ville-centre). Ce volontarisme se décline également :

- A travers la convention d'agglomération de rénovation urbaine sur six quartiers ;
- Dans le second PLH (qui couvre la période 2009-2014) qui réaffirme la nécessité d'un rééquilibrage territorial de l'offre et à ce titre cible un taux de mixité à mettre en œuvre dans les quartiers déficitaires de la ville centre, et qui se traduira dans l'ECO-PLU qui sera bientôt adopté ; mais également un rééquilibrage entre les produits : 70% de PLU, 25% de PLAI et 5% de PLS ;
- Puis à travers la charte d'agglomération de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP) engagée en 2008 dans laquelle figure le projet de fichier unique de la demande.

La volonté d'inscrire le projet de fichier commun dans la charte de GUSP est née de la volonté de disposer de données fiables sur la demande et de tirer les enseignements de l'échec du numéro unique et des expériences de mutualisation inter-organismes menées par le passé. Par ailleurs, les dernières enquêtes Logement montraient l'augmentation des ménages les plus pauvres (moins de 20% du plafond de ressources) parmi les nouveaux entrants dans le parc social et notamment dans les quartiers ANRU.

Juliette FURET

Dans ce contexte, quelles ont été les finalités recherchées et l'organisation mise en place pour les atteindre ?

⁶ La présentation est disponible sur : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article296>

Emmanuel BOUET, Directeur de l'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne

2. L'organisation de la démarche

Les organismes de logement social, très actifs sur l'ensemble des démarches (PLH, ECO-PLU, charte GUSP...), ont tout de suite voulu s'engager dans la démarche de mise en place d'un fichier partagé de la demande et ont mandaté l'Association régionale Hlm pour constituer un groupe de travail. Dès 2008, un premier groupe est créé regroupant 5 organismes Hlm, l'Etat, la Communauté d'agglomération, le Conseil Général et le collecteur 1%. En s'engageant dans une telle dynamique, les membres ont souhaité réaffirmer la place centrale du demandeur dans le dispositif et lui simplifier les démarches. Il s'agit aussi de rendre plus performant le travail des bailleurs en mutualisant les informations, en qualifiant mieux les demandes, en évitant certains traitements redondants, et en s'articulant au mieux avec les dispositifs de l'Etat (accords collectifs, Commission Logement des Publics Prioritaires, DALO). Ce dispositif servira également à délivrer le numéro unique et à traiter les dossiers déposés dans le cadre du DALO.

Et enfin, ce dispositif servira à observer la demande de manière partagée entre organismes Hlm et partenaires.

Pour constituer ce fichier partagé, l'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne a fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage qui devait :

- Définir les grandes orientations du projet et le dispositif d'animation et de gestion ;
- Aider au choix du prestataire informatique ;
- Elaborer les règles de fonctionnement à travers une charte déontologique qui nous a occupé ces dernières semaines;
- Accompagner la mise en service du dispositif et définir le profil du futur chef de projet.

3. Les règles de gestion du fichier et l'outil informatique retenu

Le scénario retenu par les bailleurs et leurs partenaires pour la gestion du fichier est un scénario dit « intégré » qui pousse le plus loin et simplifie le plus les choses : une base de données unique où sont enregistrées immédiatement toutes les demandes saisies par chaque bailleur et chaque partenaire. Le demandeur pourra également déposer sa demande en ligne sur cette base et suivre l'historique de son dossier (près de 30% de la demande provient aujourd'hui de la saisie en ligne). Un lien sera aussi établi entre le serveur et les différents observatoires de l'agglomération et du département. Pour développer cette architecture, les partenaires ont porté leur choix sur le progiciel IMHOWEB de la société SIGMA.

Les relations entre bailleurs, les modalités de partage des demandes, sont consignées dans la charte déontologique qui vient d'être finalisée, mais dont l'élaboration a été plus longue que prévue à cause de la complexité de la discussion entre bailleurs. Cette discussion signifie également que l'appropriation du dispositif par les bailleurs est importante.

Myriam GUERMONPREZ

Le Grand Dijon aurait souhaité que le dispositif intègre la gestion de l'offre disponible, point qui a achoppé avec les bailleurs, mais qui sera repris plus tard, car nous ne voulions pas retarder la mise en place du dispositif. Par ailleurs, le Grand Dijon qui garantit tous les prêts et qui finance fortement le logement social (7 millions d'euros sur fonds propres) n'a pas souhaité pour l'instant constituer de contingent.

Emmanuel BOUET

Le premier semestre 2010 sera désormais consacré à la création de la base de données. La mise en service définitive interviendra dans le courant de l'année 2011. Le budget d'investissement (outil informatique et AMO et formation des équipes) de ce projet s'élève à 266 k€ TTC pris en charge à part égale entre les bailleurs et les partenaires. Le coût de fonctionnement annuel de 40 k€ (hors coûts, notamment salariaux, du chef de projet qui sera recruté) est réparti entre les bailleurs en fonction du nombre d'emménagements pondérés par le nombre d'enregistrements dans la base. La part totale des bailleurs ne devrait pas dépasser les 70% du coût de fonctionnement, le reste étant pris en charge par les autres partenaires. A terme, nous devrions créer une association dont la mission sera d'assurer d'accueillir la mission du chef de projet.

4. Les impacts attendus

Avec la création du fichier partagé de la demande, le locataire sera placé au cœur du dispositif et pourra avoir la garantie de transparence sur la prise en compte de sa demande et des réponses apportées, et verra les procédures simplifiées. Ce dispositif sera aussi l'occasion de fiabiliser le numéro unique, puisqu'il servira de référence à la consultation des demandes. Les bailleurs ont convenu avec le Conseil Général que les travailleurs sociaux puissent avoir à disposition des accès aux dossiers des familles qu'ils suivront, si la famille donne l'autorisation. Pour les bailleurs, ce fichier sera un pas de plus vers la connaissance partagée de la demande et des attributions, ce qui permettra d'objectiver les choses. On peut s'attendre également à une évolution assez forte des pratiques professionnelles des organismes et des projets inter-organismes au-delà de ce qu'on pouvait imaginer.

Juliette FURET

Quels sont les attendus de ce fichier pour la Communauté d'agglomération ?

Myriam GUERMONPREZ

Pour les collectivités délégataires, et la Communauté d'agglomération en particulier, nous souhaitons que cet outil puisse aider à affiner la politique locale de l'habitat et à renforcer le dialogue avec les partenaires et avec l'Etat sur la délégation des aides à la pierre ainsi que sur les enjeux de développement de la production de logements. L'outil sera aussi l'occasion de renforcer le dialogue avec le Conseil Général dont nous attendons qu'il s'investisse davantage sur ses compétences sociales pour accompagner les ménages les plus fragiles. C'est le début d'une démarche.

Juliette FURET

Est-ce qu'il y a une éventualité d'extension de ce dispositif à d'autres territoires de la Région ?

Emmanuel BOUET

Les organismes de l'Yonne sont intéressés, avec l'idée de mutualiser l'outil. On a même présenté l'outil aux organismes de la région Franche-Comté..

Hélène QUENOUILLE, Maison de l'habitat, Communauté d'agglomération d'Orléans

Est-ce qu'il a été envisagé de confier la gestion de l'outil à l'USH Bourgogne, et pourquoi un autre scénario a-t-il été retenu ? Et comment va se passer le pilotage au sein de l'Association qui sera créée ? Et concernant les contingents, sur quelle logique cela va fonctionner ?

Myriam GUERMONPREZ

C'est un groupe fondateur qui a mis en place cette démarche, et la gouvernance doit refléter cette diversité dans la mise en œuvre du dispositif.

Emmanuel BOUET

Sur les réservations, l'outil ne change pas les prérogatives des uns et des autres, ni le fonctionnement entre bailleurs et réservataires. Ces derniers auront un accès plus large à la demande pour faire leurs propositions.

Maryine KIS, Le courrier des Maires

Comment ce dispositif répond-il à la question qui nous réunit : celle de la diversité ?

Juliette FURET

La transparence est un élément de facilitation de la diversité. Dès lors qu'un demandeur n'a qu'une demande et qu'elle est connue de tous, cela conduit à discuter de façon collective sur la façon dont elle doit être prise en compte. De ce point de vue, nous sommes en droit de penser que cela limite les risques de discrimination.

Emmanuel BOUET

Sur le Grand Dijon, c'était ces questions là qui étaient premières dans l'engagement de la démarche : accueil des plus démunis, promotion de la mixité sociale.

IV. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Au nom de l'ensemble des membres du Réseau des acteurs de l'habitat, je remercie les participants et les intervenants pour leurs témoignages qui nous ont permis d'aborder les questions de la diversité et de la mixité de façon constructive, loin des stéréotypes et des lieux communs. Les échanges ont aussi permis de mettre en lumière une nouvelle approche de la diversité, une approche renouvelée, qui laisse une place à l'ensemble

des politiques publiques (plus largement que la seule question du logement) et qui repositionne les collectivités locales au centre du jeu. D'autres chantiers s'ouvrent également aux acteurs de l'habitat qu'il s'agira d'approfondir : la définition du cadre territorial de gestion de la demande et des politiques de peuplement, la relation au demandeur qui devient acteur de sa propre demande, la connaissance partagée pour piloter les actions (cette question sera d'ailleurs à l'ordre du jour de la prochaine journée du Réseau des acteurs de l'habitat le 24 juin 2010) et lutter contre les discriminations.

LES INTERVENANTS

Philippe ANGOTTI, Chargé de missions, Association des Communautés Urbaines de France

Emmanuel BOUET, Directeur, L'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne

Olivier BRACHET, Vice-Président chargé de l'habitat et du logement social, Communauté Urbaine du Grand Lyon

Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'Urbanisme de Paris

Marc DUBOURDIEU, Directeur général, HALDE

Jean-Pierre DUPORT, ancien Préfet de région

Juliette FURET, Conseillère technique, L'Union sociale pour l'habitat

Myriam GUERMONPREZ, Chef du service Habitat, Communauté d'agglomération du Grand Dijon

Frédéric JULLIAN, Directeur du développement urbain, Communauté d'agglomération de Tours Plus

Aminata KONE, Secrétaire générale, Confédération Syndicale des Familles

Jean-Marc PINET, Président du directoire, LOGIREM

Grégoire SIMON, Directeur de la clientèle, OPAC de Tours

Stéphane TROUSSEL, Vice-Président du Conseil Général de Seine Saint-Denis, en charge de l'habitat, de la politique de la ville et de la mixité sociale

LES ANIMATEURS

Dominique BELARGENT, L'Union Sociale pour l'Habitat

Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France

Juliette FURET, L'Union Sociale pour l'Habitat

Didier VANONI, FORS Recherche Sociale

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.com
www.acteursdelhabitat.com

COMMUNAUTÉS
URBAINES
DE FRANCE



Assemblée des
DEPARTEMENTS
DE FRANCE

Maires
de grandes
villes

VILLE & BANLIEUE



L'UNION SOCIALE
POUR L'HABITAT
FÉDÉRATION NATIONALE
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

