

d'Questions HABITAT

Regards croisés des acteurs de l'habitat

Le PLH suscite une lecture collective du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat en associant les principaux acteurs institutionnels : collectivités publiques, partenaires sociaux, bailleurs sociaux, professionnels du secteur privé... L'ATU a choisi d'interroger¹ ces acteurs et de mettre en avant leurs attentes concernant les politiques de l'habitat (notamment dans le cadre des prochains PLH de l'agglomération tourangelle).

Définition du PLH (L.302-1 du Code de la Construction et de l'Habitation)

Le Programme Local de l'Habitat constitue le principal dispositif en matière de politique locale de l'habitat. C'est un document obligatoire d'observation, de définition, de programmation des investissements et des actions concernant la politique du logement à l'échelle du territoire intercommunal.

¹ Méthodologie : 40 entretiens approfondis ont été menés auprès des acteurs locaux de l'habitat de juin à septembre 2009. Le panel a été constitué à partir des partenaires actuels et potentiels des PLH en cours d'élaboration (Tour(s)plus et CC de l'Est Tourangeau).

Des acteurs en attente de partenariat...

1/

Quantitativement et qualitativement accru

L'analyse des différents entretiens montre une forte aspiration de tous les acteurs à un développement des partenariats. Le programme local de l'habitat apparaît alors comme un élément facilitateur en la matière. Les acteurs interrogés ont, pour la plupart, intégré la nécessité du travail en commun au-delà des frontières sectorielles ou géographiques habituelles, pour mener à bien une politique cohérente et un travail de qualité.

Les partenariats existants reposent sur les relations de proximité professionnelle (commanditaires, prestataires, clients, fournisseurs)

Chaque catégorie d'acteurs évolue dans un partenariat de proximité lié à ses activités courantes. C'est ainsi que le domaine de l'habitat se structure en deux sphères de travail, d'une part la production de logements (BTP, urbanisme, territoires, maîtrise d'ouvrage...) et d'autre part la gestion des publics (services sociaux, médico-sociaux, gestion locative, associations d'accompagnement des ménages ayant des difficultés spécifiques...). Par souci de clarté, cette dernière sphère de travail est ci-après dénommée «sphère sociale».

Un timide rapprochement entre la sphère sociale de l'habitat et la sphère de la construction

Les politiques de l'habitat interviennent dans ces deux sphères, participant à un début de reconnaissance réciproque.

Nombre d'organisations rencontrées, en particulier les autorités publiques sont structurées dans les deux domaines. Certaines disposent de services travaillant pour une part avec les professionnels de la construction et, pour une autre part, avec la sphère sociale de l'habitat. Cependant, la transversalité entre ces services reste encore souvent à construire.

Un partenariat à approfondir avec l'intercommunalité, autorité majeure dans la politique de l'habitat

La Communauté d'agglomération² est attendue par certains partenaires pour des échanges bilatéraux d'une part, mais également en coordination multilatérale. D'autres sont satisfaits des relations actuelles. Par ailleurs, plusieurs personnes rencontrées n'ont pas conscience du rôle joué par l'intercommunalité, confondant encore les différents pouvoirs publics.

Cette étude a également permis à certains d'exprimer leur volonté d'être associés à la démarche du PLH. C'est le cas des associations œuvrant dans l'insertion et de professionnels appartenant à la sphère sociale.

² Rappel : la communauté d'agglomération au titre de la compétence habitat est à l'initiative du programme local de l'habitat et a pris en charge la délégation des aides à la pierre sur son territoire.

2/

Coordonné autour de principes fédérateurs

Les attentes vis-à-vis du PLH rejoignent nombre de préoccupations actuelles de l'urbanisme. Sur le panel rencontré, différentes catégories d'acteurs (maîtres d'ouvrage, autorités publiques, financeurs...) pensent que les objectifs de production doivent être mis en rapport avec la demande, en intégrant des logements sociaux dans toutes les communes. A ce titre, la référence à la loi (SRU) est fréquente.

Beaucoup souhaitent une politique globale de l'habitat qui ne soit pas concentrée seulement sur l'agglomération³

Une plus grande cohérence entre les documents d'urbanisme des différents périmètres mais également entre politiques sectorielles (transports, urbanisme, développement économique) est attendue.

Pour tous, une politique foncière à l'échelle de l'agglomération devrait être menée de manière vigoureuse. La majorité des intervenants rencontrés sont partisans d'un développement urbain plus dense.

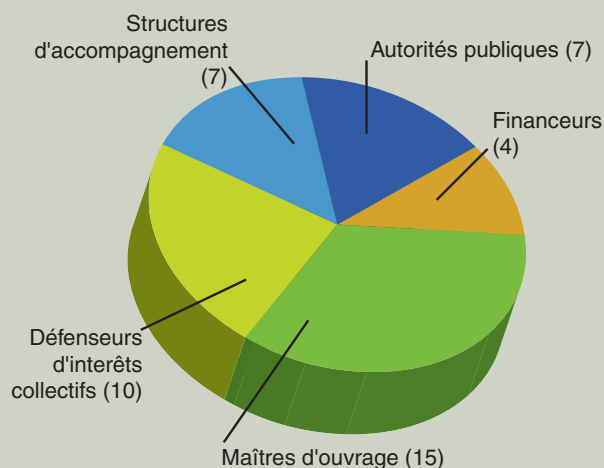
La nécessité d'une politique foncière des collectivités plus affirmée fait l'unanimité auprès des acteurs rencontrés

Les acteurs souhaiteraient que le PLH se déploie davantage dans sa dimension sociale, rappelant le rôle clé que joue le logement dans l'insertion. A ce titre, une meilleure prise en compte des coûts d'usage

(charges et loyers) est revendiquée, afin qu'ils soient plus adaptés aux ressources des ménages.

³ Le Plan Départemental de l'Habitat en cours d'élaboration par l'Etat en collaboration avec le Conseil général, a pour vocation de coordonner les politiques de l'habitat à l'échelle départementale, entre secteurs géographiques pourvus ou non de PLH et selon ses différentes composantes (offre / demande, production / réhabilitation, location / accession, prise en compte des publics spécifiques...).

LES ACTEURS INTERROGÉS (COMPOSITION DU PANEL)



- L'association jeunesse et habitat, l'ADMR, l'EIE, les Compagnons Bâisseurs, les Castors et le PACT 37.
- Le service logement de Saint-Cyr-sur-Loire, le service logement de Joué les Tours, les services logement et urbanisme et le centre communal d'action sociale de Saint Pierre-des-Corps, la DASS, la DILO, la DDE, le Conseil général.
- La CDC, la CAF, le Conseil général et le CIL.
- Val Touraine Habitat, l'OPAC de Tours, la Tourangelle, la SEMIVIT, la SET, la SEM Maryse Bastié, ArtProm, Bouwfonds Marigan, les Eco-Bâisseurs, ICF Atlantique, Nouveau Logis Centre Limousin et Icade Aménagement.
- La FFB, la CAPEB, la CCI, la CMA, la chambre des notaires, le conseil de l'ordre des architectes, l'USH, l'UNPI, la CNL, l'UDAF et Arche 37.

Des préoccupations de professionnels...

Maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage, qu'ils soient publics ou privés, montent les opérations de logement, dans leurs différentes dimensions (juridiques, économiques et techniques). Ils peuvent également répondre à des consultations mises en œuvre par les communes. Les maîtres d'ouvrage publics sont également gestionnaires de patrimoine social. Ils sont associés à la démarche du PLH pour apporter leur expertise opérationnelle.

Attentes des maîtres d'ouvrage

En ce qui concerne les maîtres d'ouvrages, catégorie regroupant les bailleurs sociaux, les promoteurs privés et les aménageurs, des partenariats plus ou moins anciens et dynamiques existent au sein de chaque famille. L'Union Sociale pour l'Habitat de la région Centre regroupe les bailleurs sociaux, leur permet de mutualiser les savoir-faire, de prendre des positions communes vis-à-vis des autres partenaires. De même, les promoteurs sont regroupés au sein de la Fédération des Promoteurs Constructeurs de la région Centre, pour porter leurs intérêts communs. Aujourd'hui, le partenariat de proximité ne suffit plus face aux évolutions techniques et réglementaires ainsi qu'aux nouvelles exigences induites par le développement durable (transversalité, coût global, long terme...).

Plus récemment, les promoteurs et les bailleurs se sont retrouvés pour la concrétisation de ventes en bloc⁴ de logements des promoteurs aux bailleurs.

Publics ou privés, les maîtres d'ouvrage attendent une augmentation des objectifs de production dans le 2ème PLH. Certains d'entre eux souhaitent qu'il influence les prescriptions concernant la taille des logements et qu'il apporte des solutions pour le logement des personnes en difficultés (financière, de santé ou d'insertion sociale).

Les maîtres d'ouvrage attendent des communes qu'elles soient parties prenantes de la politique communautaire de l'habitat, déclinant les objectifs du PLH sur leur territoire, notamment dans leur document d'urbanisme.

Enfin, la politique foncière fait débat parmi les bailleurs et promoteurs. Certains souhaitent la création d'un établissement public foncier, d'autres estiment que sa création apporterait davantage de confusion pour les acteurs et pour la population.

Autorités publiques

Les autorités publiques sont parties prenantes de la politique de l'habitat.

L'Etat par le biais de son porter à connaissance fixe le cadre juridique et est associé à l'élaboration du PLH.

Les communautés de communes pilotent l'élaboration et la mise en œuvre.

Les communes participent aux différentes étapes et seront amenées à contractualiser avec la Communauté pour l'application du PLH sur leur territoire.

Plus de transversalité
notamment entre
institutions publiques

Attentes des autorités publiques

Parmi les autorités publiques que nous avons rencontrées, plusieurs d'entre elles souhaitent que le deuxième PLH de la Communauté d'agglomération ait des orientations plus affinées et qu'il accentue

la production de PLAI5. Elles souhaitent également qu'un lien entre les institutions soit renforcé pour parvenir à une cohérence d'intervention, le PLH pouvant être un catalyseur de ce lien.

spécifiques à chaque catégorie

Plusieurs autorités publiques veulent également que l'action sociale soit plus représentée au sein du comité de pilotage du PLH.

Le PLH pourrait soutenir les services de l'urbanisme (à leur demande) dans le développement d'une architecture plus contemporaine à travers les programmes de logement et l'intégration de matériaux écologiques.

Associer de nouveaux acteurs à la démarche du PLH

Chaque autorité publique a tendance à agir par champ de compétences sans toujours arriver à créer la transversalité interne nécessaire à une

approche collective de leurs interventions respectives. Par exemple, les services sociaux (CCAS, service logement des communes) oeuvrent avec les associations d'accompagnement et les travailleurs sociaux, tandis que les promoteurs et bailleurs sont les partenaires incontournables des services d'urbanisme.

Alors que l'analyse fait apparaître que les institutions travaillent beaucoup entre elles, au moins récemment, elles désirent des liens plus forts.

Attentes des porteurs d'intérêts collectifs

Une majorité des porteurs d'intérêts collectifs cite comme partenaire de premier plan les délégataires des aides à la pierre.

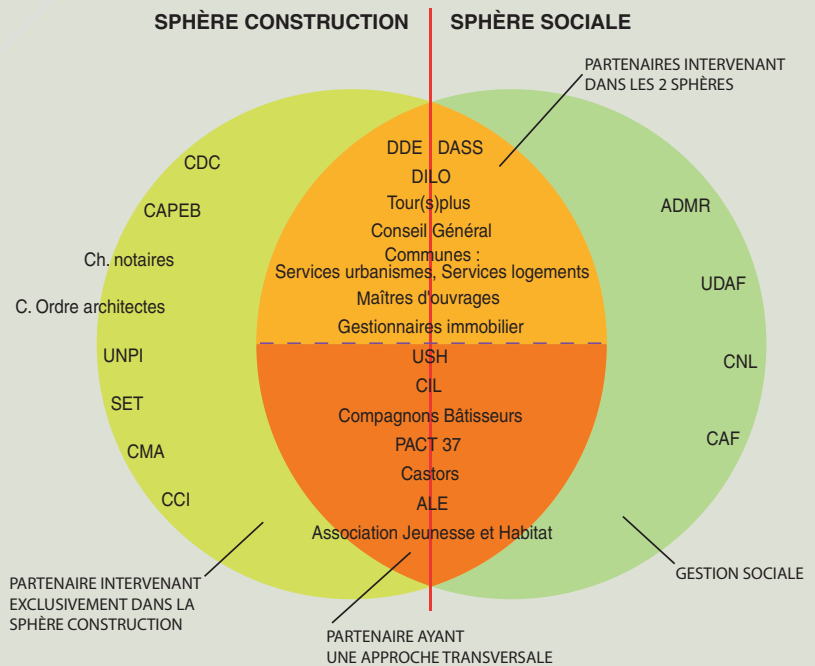
Une demande de soutien de la filière économique de la construction (durable)

Le PLH est attendu au niveau du développement du logement social mais aussi pour la construction de logements à la

fois en location et accession de la part de l'ensemble du BTP... Le secteur de la maîtrise d'ouvrage et de la construction attend du PLH qu'il joue un rôle contracyclique⁶.

La majorité des acteurs souhaite un essor des filières locales de matériaux et construction durables. Sont également cités les besoins induits en formation auprès des professionnels et en information auprès des particuliers.

SCHEMA DE SYNTHÈSE DU POSITIONNEMENT DES ACTEURS INTERROGÉS



⁴ Les ventes en bloc sont également connues sous l'acronyme VEFA (vente en l'état futur d'achèvement). C'est le contrat juridique qui permet de vendre un logement, un bâtiment avant sa construction (vente sur plan). NDLR : Tour(s)plus a également réuni ces 2 fédérations pour la rédaction d'une charte tripartite en vue de la mise en œuvre de la mixité sociale.

⁵ Prêt locatif aidé d'intégration : il est destiné à financer la construction, l'acquisition, et l'amélioration de logements loués à des personnes cumulant des ressources faibles et des difficultés sociales et pouvant nécessiter de ce fait un accompagnement spécifique.

⁶ Contracyclique se dit d'une politique publique allant à l'encontre d'un cycle en cours (économique, immobilier...). Par exemple, en période de récession immobilière, le logement social, fortement soutenu par les politiques publiques est qualifié de contracyclique, car il permet de soutenir la filière économique de production.

Porteurs d'intérêts collectifs

La catégorie des porteurs d'intérêts collectifs regroupe les instances de représentation professionnelle (conseils de l'ordre) et les représentants de secteur économique (bâtiment) ou de groupe de personnes déterminées (propriétaires, locataires...). Le partenariat, dans sa dimension de lobbying, est la raison d'être de ces instances.

Cette catégorie est, un peu artificielle dans la mesure où elle assemble des porteurs d'intérêts divergents.

Attentes des structures d'accompagnement des publics

Ce type d'acteurs souhaite une extension des objectifs quantitatifs de production de logements financièrement accessibles, intégrant l'encadrement des coûts d'usage des logements (loyers et charges). A ce titre, la mise en œuvre de la rénovation thermique du parc existant est également sollicitée. Le PLH pourrait s'atteler à l'amélioration de la fluidité dans les parcours résidentiels de ces publics en difficulté.

Une demande de régulation économique des coûts d'usage

Les principaux partenaires de ces structures sont les autorités publiques, principalement les communes et les travailleurs sociaux de divers services. Pour ce qui est des partenaires opérationnels, on retrouve les missions locales, les territoires de vie sociale, ou encore les chambres consulaires. Les associations d'accompagnement travaillent également beaucoup entre elles afin d'augmenter leur pouvoir d'action. En effet, bien souvent, il s'agit de petites structures.

Attentes des financeurs

Les financeurs travaillent, dans des relations équilibrées, avec leurs collatéraux : les délégataires des aides à la pierre, l'Etat et les communes. Ainsi, ils participent à l'élaboration des politiques locales de l'habitat. Avec leurs partenaires maîtres d'ouvrage, leur position de décideurs leur permet de mettre en œuvre plus directement leurs propres stratégies.

Ils souhaitent que le PLH s'attèle plus fortement à la réhabilitation du parc existant et qu'une réflexion globale à l'échelle du territoire soit menée.

À RETENIR

Le partenariat est aujourd'hui accepté par tous les acteurs professionnels voire considéré comme incontournable notamment au regard des nouvelles attentes en matière de développement durable, intégrant plus nettement la sphère sociale. Les deux principales sphères partenariales de l'habitat (sociale, construction) gagneraient à s'ouvrir plus largement l'une à l'autre, envisageant l'habitat dans son acceptation large.

Beaucoup d'acteurs ont une image réductrice de l'habitat par l'échelle considérée (cellule logement sans ses abords immédiats) mais également par les fonctions appréhendées (bâti, abri de la cellule familiale sans les services indispensables : transports, commerces et équipements de proximité...).

Par ailleurs, il semble que l'habitant ne soit pas au centre des préoccupations des intervenants : peu d'entre eux l'ont cité comme principal acteur de l'habitat. La prise en compte des points de vue des habitants (dans leur diversité) serait probablement une étape d'intégration partenariale supplémentaire vers une plus grande satisfaction des besoins.

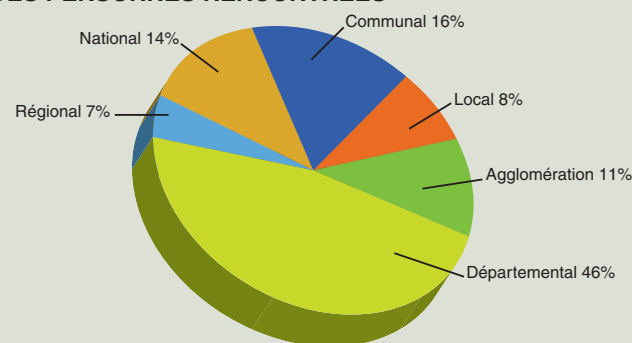
Structures d'accompagnement

Cette catégorie réunit les associations qui accompagnent les particuliers dans leur projet d'habitat, qu'il s'agisse d'un achat, d'une construction, d'une rénovation, d'une perte d'autonomie.

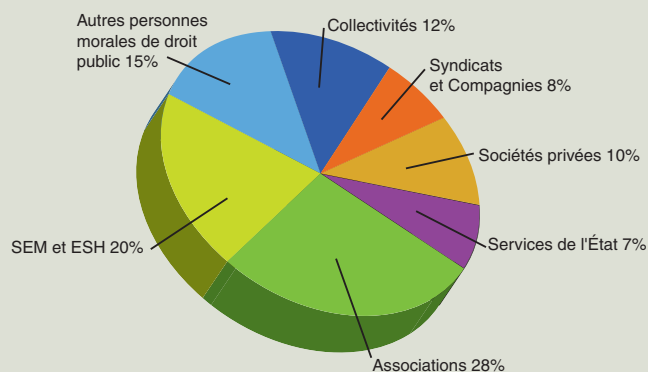
Financeurs

Les financeurs de statut public et privé participent aux investissements indispensables à la production et à la réhabilitation de logements sociaux. Ils définissent leur propres règles d'intervention en cohérence avec leur propre stratégie.

CHAMP D'INTERVENTION GÉOGRAPHIQUE DES PERSONNES RENCONTRÉES



STATUT JURIDIQUE DES STRUCTURES RENCONTRÉES



SYNTHÈSE DES ENTRETIENS

Attentes spécifiques	Attentes partiellement partagées	Attentes faisant consensus
Maîtres d'ouvrage		
<ul style="list-style-type: none"> • Fédération des communes sur les orientations des PLH • Augmentation des objectifs de production • Préconisation concernant la taille des appartements • Renforcement des équilibres du territoire • Réhabilitation durable du parc existant 		
Autorités publiques		
<ul style="list-style-type: none"> • Orientations plus affinées du PLH • Action sociale présente à l'élaboration du PLH • Promotion de l'architecture contemporaine • Très grands logements pour les quelques familles très nombreuses 		
Porteurs d'intérêts collectifs		
<ul style="list-style-type: none"> • Développement de la politique du logement social • Prise en compte du développement durable dans les filières de construction • Economies sur les énergies existantes • Information sur l'habitat durable pour les particuliers • Adaptation des professionnels aux nouvelles techniques liées à l'habitat durable 		
Structures d'accompagnement	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la production de PLAI • Cohérence entre les politiques publiques (sectorielles et institutionnelles) de l'agglomération • Production équilibrée en fonction de la demande • Mixité fonctionnelle des quartiers • Développement des filières locales de construction écologique • Insertion par le logement • Coûts d'usage raisonnables • Mixité sociale • Faciliter l'accession à la propriété 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité d'une politique foncière intercommunale • Cohérence entre tous les documents de planification • Construction de logements sociaux dans toutes les communes
<ul style="list-style-type: none"> • Rénovation thermique du parc existant • Davantage de fluidité dans les parcours résidentiels • Encadrement des prix de la filière habitat durable • Amélioration de la territorialisation des actions du PLH • Insertion durable des jeunes • Equilibre entre périurbain et urbain 		
Financeurs		
<ul style="list-style-type: none"> • Réflexion globale à l'échelle du territoire • Réhabilitation du parc de logements sociaux 		

SIGLES :

ADMR : Aide à Domicile en Milieu Rural
BTP : Bâtiment et Travaux Publics
CAPEB : Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations
CIL : Comité Interprofessionnel du Logement (également appelé 1% Logement)
CMA : Chambre des Métiers et de l'Artisanat
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
CNL : Confédération Nationale du Logement
DDE : Direction Départementale de l'Équipement
DILO : Délégation Inter-services du Logement
EIE / ALE : Espace Info Énergie devenu en 2009 l'Agence Locale de l'Énergie
ESH : Entreprises Sociales de l'Habitat
FFB : Fédération Française du Bâtiment
ICF Atlantique : Immobilière des Chemins de Fer (secteur Atlantique)
Loi SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbains
PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration (par extension désigne les logements très sociaux Financés par ce prêt)
PLH : Programme Local de l'Habitat
SEM : Sociétés d'Économie Mixte
SET : Société d'Équipement de la Touraine
UDAF : Union Départementale des Associations Familiales
UNPI : Union Nationale des Propriétaires Immobiliers
USH Centre : Union Sociale pour l'Habitat de la région Centre

