

Hors-série

n° 73 20 €

www.urbanisme.fr

LA REVUE

urbanisme

50 ans de politiques
d'amélioration de l'habitat,
et après ?

1971 2021 2071

**MIEUX
VIVRE
DEMAIN
NOUS Y
ŒUVRONS
CHAQUE JOUR**
**DEPUIS
50 ANS**

RÉNOVATION
DE L'HABITAT PRIVÉ,
COHÉSION DES
TERRITOIRES,
LUTTE CONTRE
LE MAL LOGEMENT,
TRANSITION ÉCOLOGIQUE.

AVANT-PROPOS

Un acteur essentiel de la transition énergétique

Par **Emmanuelle Wargon**, ministre déléguée chargée du Logement

Depuis sa création en 1971, l'Agence nationale de l'habitat œuvre à un seul objectif, améliorer le parc de logements privés en France. L'intervention sur le bâti existant est au croisement de quatre enjeux structurants pour notre pays : un enjeu social, pour lutter contre le mal-logement et la précarité ; un enjeu écologique, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et stopper l'artificialisation des sols ; un enjeu territorial, pour renforcer l'attractivité et le dynamisme des territoires grâce à une offre de logements de qualité à un coût abordable ; un enjeu économique, pour soutenir l'activité dans les territoires.

En cinquante années d'existence, l'Anah a su constamment enrichir ses missions et ses outils pour répondre aux évolutions de la société française, aux nouvelles attentes des propriétaires et aux besoins des territoires. D'abord aux côtés des propriétaires bailleurs, l'agence s'est progressivement tournée vers les propriétaires occupants et les copropriétaires. Historiquement dédiée à la lutte contre l'habitat indigne, ses missions se sont enrichies pour répondre au choc démographique ou permettre la rénovation des nombreuses copropriétés construites dans les années 1960 et 1970. Aujourd'hui encore, l'agence continue de se transformer et de réinventer ses modes d'intervention pour contribuer à revitaliser les cœurs de villes et relever le principal défi des cinquante prochaines années : le défi climatique. L'agence est ainsi devenue un acteur essentiel de la transition énergétique. Elle permet à tous les Français de s'engager dans la rénovation énergétique de leur logement en leur apportant une aide financière massive et un accompagnement simplifié. Mais l'Anah ne doit

pas être réduite à cela. L'amélioration de l'habitat, c'est avant tout permettre à tous de vivre dignement chez soi, dans un logement confortable, au cœur d'un quartier apaisé. L'éradication des 4,8 millions de passoires thermiques est un objectif essentiel, qui doit se conjuguer avec l'adaptation des logements à la perte d'autonomie, avec la réhabilitation des copropriétés dégradées, avec la redynamisation des petites villes et villes moyennes ainsi qu'avec la lutte contre l'habitat indigne.

Cette action résolue ne serait pas possible sans le réseau d'acteurs que l'Anah fédère, opérateurs, partenaires, acteurs privés... Avec eux, l'Anah a développé une véritable expertise dans l'accompagnement des particuliers, et d'abord des plus fragiles. Sans oublier les collectivités territoriales, qui savent pouvoir s'appuyer sur l'agence pour bâtir leur stratégie locale de rénovation de l'habitat et apporter une réponse sur-mesure aux réalités et aux besoins du terrain.

Depuis 2017, le gouvernement a fait le choix d'une confiance sans cesse renouvelée envers son opérateur, en le dotant des moyens humains et bud-

gétaires à la hauteur de ses objectifs, et en lui confiant la conception de programmes nationaux ambitieux pour lesquels l'expertise de l'agence et sa connaissance des territoires étaient précieuses.

La rénovation des logements existants est essentielle pour penser la ville durable, favoriser la cohésion territoriale et réduire les fractures sociales. Vivre mieux chez soi, tout en réduisant l'impact pour le climat, quel plus bel objectif pour les cinquante prochaines années ? C'est un enjeu primordial qui répond à notre ambition pour le logement et pour la planète, pour la qualité de vie de chacun et le pouvoir d'achat de tous. —



© Manuel Bouquet-Terra

ENTRETIEN

- 6 Thierry Repentin
« Concilier ambition sociale
et ambition écologique »

HISTOIRE

LES POLITIQUES DE L'HABITAT PRIVÉ EN FRANCE

9 DIALOGUE

Hélène Peskine et Yves Dauge
Retour sur les politiques
publiques de l'habitat

12 L'habitat privé, objet central
des politiques du logement

Par Jean-Claude Driant

15 Retour sur la loi de 1970 sur la
résorption de l'habitat insalubre

Par Thibault Tellier

17 Un sociologue à l'Anah
Par Alain Bourdin**19 ENTRETIEN**

Hélène Péliissard
« L'Anah et Soliha ont des liens
historiques très étroits »

21 ENTRETIEN

Patrick Jarry
« Pour une action forte en faveur
du renouvellement urbain »

22 POINTS DE VUE

Les partenaires du secteur
de l'énergie : Pierre-François Chenu,
Franck Briatta et Frédéric Utzmann

24 Mobiliser une ingénierie
pluridisciplinaire
par Emmanuelle Pernes**25** Vers un nouveau partage
de responsabilités entre l'État
et les collectivités
par Jean-Pierre Troche**ENJEUX**

LA LUTTE CONTRE LES FRACTURES SOCIALES ET TERRITORIALES

29 L'Anah au cœur des grands
programmes nationaux**30 CARTE**

L'Anah au service des territoires

31 FOCUS Pau

Une concession d'aménagement et
une Opah-RU pour le cœur d'agglomération

33 Combattre le mal-logement**36 FOCUS Plaine Commune**

Sur tous les fronts

38 Adapter les logements
à la perte d'autonomie**39 FOCUS Bas-Rhin**

Un opérateur unique

40 Lutter contre la précarité
énergétique**41 FOCUS Saint-Omer**

Les apports d'un guichet unique

43 Produire un parc locatif privé
abordable**36 FOCUS Grenoble**

« Le parc privé accueille beaucoup
de ménages modestes »
« Mieux répondre aux besoins
de logements à bas loyers »

PROSPECTIVE

PENSER LE DEVENIR DE L'HABITAT PRIVÉ

47 ENTRETIEN

Valérie Mancret-Taylor
« La capacité à mobiliser
les ménages est réelle »

49 L'amélioration de l'habitat privé
en Europe

Par Jean-Pierre Schaefer

52 Les limites de la massification
de la propriété

Par Fanny Bugeja-Bloch
et Anne Lambert

54 ENTRETIEN

Viviane Hamon et Éric Lagandré
La rénovation de l'habitat privé
au défi de la transition énergétique

57 Offre privée et offre sociale,
quelle complémentarité ?

Par Emmanuel Trouillard

59 Logements, collectivités et usages

Par Grégoire Alix-Tabeling

61 Sans-abri, des réponses
toujours à inventer

Par Julien Damon

63 ENTRETIEN

Christine Leconte
« Répondre aux usages de demain »

64 L'Anah, au-delà du plan de relance

Par Sabine Baïetto-Beysson

66 RÉFÉRENCES

En couverture
Mulhouse (détail)
© Cyril Chigot



ÉDITO

Leçons pour un cinquantenaire

Depuis 1971, l'Anah, c'est l'agence de l'amélioration de l'habitat privé, rappelle Thierry Repentin, son président. Le sigle Anah est ainsi connu de beaucoup de nos concitoyens. Il est resté le même, lorsque l'Agence nationale de l'habitat a simplifié son intitulé en 2006. Dans le paysage politico-institutionnel français, cette stabilité d'une structure et cette permanence d'une intervention spécifique sont une forme d'exception. On ne compte plus les organismes qui ont changé de nom et de vocation au fil des ans.

Yves Dauge, figure des politiques urbaines et de l'habitat en France, qui a connu nombre de ces évolutions, identifie bien cette singularité de l'Anah et de son outil privilégié d'intervention, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat instituées en 1977 : « *Les Opah ont été une invention tout à fait efficace, et ce, dès le début. Et ce qui est assez rare dans les procédures administratives, les Opah ont perduré et perdurent toujours. C'est un outil exceptionnel.* » Une agence qui franchit le cap de la cinquantaine, un outil d'intervention qui a dépassé la quarantaine, et, pour 2021, un objectif ambitieux : rénover plus de 600 000 logements, pour enclencher une nouvelle étape de la rénovation énergétique des logements existants. Voilà le passé et l'avenir de l'Anah résumés en quelques lignes.

Ce numéro hors-série propose d'aller au-delà des quelques idées toutes faites sur l'Anah. D'abord, dans une première partie, en revenant sur sa place dans les politiques du logement en France (Jean-Claude Driant) et la spécificité de la résorption de l'habitat insalubre (Thibault Tellier), sur son histoire intellectuelle (Alain Bourdin), sur ses relations de longue date avec un grand opérateur, Soliha, sur ses partenariats avec les Entreprises publiques locales, avec les énergéticiens, avec des bureaux d'études (Urbanis). En conclusion de cette séquence, Jean-Pierre Troche s'interroge sur les enjeux d'un nouveau partage de responsabilités entre l'État et les collectivités.

Ces enjeux sont au cœur de la seconde partie. Les

démarches conduites dans le cadre des grands programmes nationaux de lutte contre les fractures sociales et territoriales comme dans celui des programmes spécifiques de l'Anah font certes apparaître l'ampleur des interventions de l'agence. Mais elles reposent fondamentalement sur la mobilisation des services déconcentrés de l'État et des collectivités délégataires de compétence, comme l'illustrent une série de focus : revitaliser un cœur d'agglomération (Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées), combattre le mal-logement (Plaine Commune), adapter les logements à la perte d'autonomie (Conseil départemental du Bas-Rhin), lutter contre la précarité énergétique (Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer), produire un parc locatif privé abordable (Grenoble-Alpes Métropole).

La troisième partie propose de penser le devenir de l'habitat privé. Elle est ouverte par le point de vue de la directrice générale de l'Anah. Valérie Mancret-Taylor pointe la nécessité d'un changement de culture vis-à-vis du parc existant, qui est loin d'être arrivé à terme. Certes la France n'a rien à envier à ses voisins européens dans la prise en charge de l'amélioration de ce parc, comme le souligne Jean-Pierre Schaefer. Mais le travail à accomplir reste considérable. Et la politique du « tous propriétaires » longtemps soutenue par les pouvoirs publics ne facilite pas forcément la tâche (Fanny Bugeja-Bloch et Anne Lambert). Quant à l'indispensable transition énergétique, elle nécessite de convaincre les ménages de réaliser des travaux chez eux et d'accompagner leur décision (Viviane Hamon). La complémentarité de l'offre privée et de l'offre sociale (Emmanuel Trouillard), la prise en compte de la question des usages (Grégoire Alix-Tabeling et Christine Leconte), le lancinant problème des sans-abri (Julien Damon) : autant de défis qui restent à relever. Pour Sabine Baïetto-Beysson, qui a dirigé l'Anah entre 2007 et 2010, « *les atouts de l'Anah sont dans ses gènes* ». Et l'histoire des cinq dernières décennies le confirme : l'Anah a toujours su repenser ses interventions. — Antoine Loubière



Thierry REPENTIN, ancien ministre, maire de Chambéry, vice-président en charge de l'habitat de la Communauté d'agglomération du Grand Chambéry, a été nommé président du conseil d'administration de l'Anah le 14 octobre 2020. Il a succédé à Nathalie Appéré, maire de Rennes et présidente de Rennes Métropole

© Louis Garnier

ENTRETIEN

« Concilier **ambition sociale** et **ambition écologique** »

Thierry Repentin, nouveau président de l'Anah.

Quel regard portez-vous sur l'agence et son rôle depuis sa création en 1971 ?

Thierry REPENTIN: D'abord, je suis honoré de prendre la tête de cette grande agence dans un contexte où les attentes sont très fortes à son égard. Je connais l'engagement des femmes et des hommes, qui la font vivre au quotidien, au siège comme dans les territoires. Comme élu local, j'ai commencé à les connaître et à les apprécier sur le terrain. Je sais que le logement privé se trouve au cœur de problématiques sociales, territoriales, environnementales et économiques essentielles pour notre pays. La crise sanitaire a mis en exergue la qualité du logement dans lequel nos concitoyens ont été et sont de nouveau confinés. La lutte contre le mal-logement doit être abordée dans sa globalité. C'est ce qui fait la richesse des missions de l'agence à travers la résorption de l'habitat indigne et insalubre, la lutte contre la vacance et contre la précarité énergétique, le traitement des copropriétés fragiles et en difficulté, la réponse aux besoins liés à la perte d'autonomie...

Ces préoccupations, l'élu local que je suis les appréhende parfaitement et se rend compte de l'importance d'un opérateur national comme l'Anah pour répondre aux grands enjeux placés devant nous : la massification des travaux tout en garantissant la qualité et un accompagnement personnalisé ; les attentes des territoires, car les politiques de l'habitat ne peuvent pas se décider uniformément depuis Paris et des relations sont

à réinventer entre l'agence, les services déconcentrés et les collectivités ; enfin, la transformation digitale au service des usagers pour améliorer les prestations et rendre l'accès aux aides plus facile.

Comment voyez-vous l'évolution des Opah ?

T.R.: Avec les Opah, l'Anah a été en avance sur son temps, en anticipant des pratiques contractuelles qui deviennent de plus en plus la règle dans les relations avec les collectivités. Les formes de contractualisation permettent une réponse sur mesure, un engagement coconstruit avec les collectivités, en s'appuyant généralement sur un diagnostic territorial partagé. Ce modèle permet d'articuler l'intervention des différents acteurs pour une politique de l'amélioration de l'habitat plus efficace. La contractualisation permet aussi de limiter le reste à charge pour les ménages, en adaptant l'accompagnement financier à des cas de figure très différents.

Il faut préserver ce modèle dans la lutte contre les fractures territoriales et pour accompagner les collectivités dans leurs politiques d'amélioration de l'habitat privé, comme l'agence le fait avec 750 programmes locaux et 523 Opah en cours. Dès qu'un diagnostic conduit à identifier le besoin d'une Opah, l'Anah continuera à le soutenir. Ce modèle s'articule très bien avec de grands programmes nationaux territorialisés, comme en témoignent les très bons résultats du plan « Initiative

Copropriétés », des programmes « Habiter Mieux » et « Action cœur de ville ». La contractualisation mobilise des acteurs de terrain qui s'engagent sur des objectifs prédéterminés. Elle constitue un challenge collectif, et je peux vous dire que localement on apprécie.

Comment les documents de planification peuvent-ils mieux prendre en compte les interventions en direction du parc privé ?

T.R. : Nous disposons aujourd'hui de documents de planification avec un tamis très fin, tout particulièrement le PLUi-HD, intégrant l'habitat et les déplacements. La prise en compte de l'habitat privé y est de plus en plus fréquente dans la répartition spatiale et les objectifs de mixité, du moment qu'ils sont conçus avec une assistance à maîtrise d'ouvrage compétente. Pour ne parler que du Grand Chambéry, le ciblage quantitatif, la planification de l'habitat privé et de l'habitat individuel figurent dans le PLUi-HD. Et dans cette période de début de mandat municipal, l'établissement du plan pluriannuel d'investissements, qui colle aux orientations du PLUi-HD, dégage des lignes de financement pour l'accession à la propriété sociale et à la propriété abordable, l'accompagnement des logements à forme participative, le soutien à l'effort de réhabilitation du parc privé de nos concitoyens... Ces sujets sont de plus en plus partagés dans l'ensemble des territoires.

La rénovation énergétique des logements devient le nouvel axe fort de l'intervention de l'Anah. Sur quoi s'appuie cette intense mobilisation ?

T.R. : Des actes forts ont été posés à l'échelle internationale qui interpellent les consciences ; je pense aux accords de Paris, lors de la COP21. Il y a un mouvement profond des populations, notamment des générations montantes, de prise de conscience de l'urgence climatique et écologique. La réponse à l'urgence climatique nécessite un urbanisme luttant contre l'artificialisation des sols, la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), l'objectif 2050 de « zéro carbone »... Elle impose une accélération de la rénovation énergétique du parc de bâtiments existants, qui est le deuxième secteur émetteur de GES après les transports.

La réussite de ce chantier passe par la conciliation de deux ambitions qu'il ne faut pas opposer : l'ambition sociale et l'ambition écologique. L'ambition sociale implique d'accompagner ceux qui en ont le plus besoin. L'élargissement des aides de l'agence ne se fait pas au détriment des plus modestes ; ce qui signifie un accompagnement neutre et de qualité de tous les ménages, avec une attention particulière pour les ménages âgés, précaires, qui sont bien moins à l'aise avec les outils digitaux et sont les plus éloignés de l'information sur des dispositifs auxquels ils ont droit. L'ambition de la rénovation du parc locatif privé est essentielle dans la lutte contre la précarité qui touche presque 4 millions de locataires.

Un pont doit se faire avec l'ambition écologique : massifier la rénovation énergétique (d'où l'objectif de plus de 600 000 logements rénovés pour 2021), éradiquer les passoires thermiques, rénover en qualité, éviter les phénomènes de fraude. Une condition essentielle pour sa réussite est un écosystème vertueux. Nous bénéficions déjà de l'action du réseau FAIRE, le service public de la rénovation énergétique, qui conseille et aide les ménages. Ensuite, il existe des opérateurs-conseils, comme Soliha ou Urbanis, qui apportent un accompagnement technique, social, financier auprès des ménages les plus modestes. Puis il faut la mobilisation des collectivités, qui

délivrent une information plus écoutée de nos concitoyens, car elles incarnent la proximité, à travers des élus connus de tous, des liens physiques et humains, une connaissance des besoins ; elles sont bien positionnées pour déterminer le niveau d'aide requis par leur population. Enfin, les acteurs privés doivent acquérir la culture de l'intervention sur le bâti existant, lutter contre la fraude : d'où l'enjeu de la labellisation. Ce sont les synergies entre tous ces acteurs qui mettront en place un véritable écosystème de la réhabilitation.

Comment favoriser une meilleure compréhension de l'action de l'Anah ?

T.R. : Depuis 1971, l'Anah a pour mission d'améliorer le parc de l'habitat privé en France et je pense que cette marque est actée. L'objectif est bien connu et reconnu par nos concitoyens et les collectivités territoriales. Pour déployer son action, l'Anah s'appuie sur son réseau qui est multiple : services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales délégataires de compétences, opérateurs conseils et agences partenaires comme l'Anru, l'Ademe et l'ANCT. L'efficacité de son action dépend d'abord d'une bonne compréhension de ses outils par ce réseau. Et même si le grand public ne perçoit pas forcément l'Anah derrière telle ou telle aide, les opérateurs, nos partenaires, nous connaissent bien. Le rôle de l'agence est d'animer son réseau, de produire de l'expertise et des synergies entre tous les acteurs qui le composent.

Un reproche adressé souvent à l'Anah est l'empilement de ses dispositifs. Comment améliorer leur efficacité ?

T.R. : C'est la rançon d'un certain succès et d'une démultiplication de l'Anah sur de multiples champs. En cinquante ans d'existence, l'Anah a su enrichir ses missions et ses outils pour répondre aux attentes de la société française. Elle s'est ouverte aux propriétaires occupants et copropriétaires, après avoir été centrée sur les propriétaires bailleurs. Elle a su s'adapter aux évolutions des territoires, autour des enjeux de l'intervention en centre ancien, en quartier pavillonnaire, sur les maisons individuelles, sur les copropriétés, en zone urbaine comme en zone rurale, dans leur diversité.

L'agence dispose d'un très large panel d'outils et elle a commencé à simplifier ses dispositifs, notamment depuis trois ans, autour d'une stabilité double : stabilité réglementaire qui permet aux territoires d'inscrire leurs actions dans la continuité ; stabilité budgétaire – avec même une croissance – qui donne de la visibilité aux territoires pour piloter leurs politiques de l'habitat dans la durée et atteindre leurs objectifs.

À cela s'est ajouté, depuis 2016, le vaste chantier de la dématérialisation avec une grande réussite : 90 % des dossiers sont déposés de façon totalement dématérialisée. C'est un défi pour les collectivités locales, qui doivent s'assurer qu'il n'y a pas de fracture territoriale en la matière. Il y a eu aussi un gros travail en interne de simplification des process : le délai d'instruction des dossiers et de paiement a été divisé par deux.

Les résultats sont là. Depuis 2017, on observe un fort dynamisme de tous les programmes sur l'ensemble des territoires. En 2019, sous la présidence de mon prédécesseur, Nathalie Appéré, maire de Rennes – une ville exemplaire depuis longtemps pour ses politiques de l'habitat – l'Anah a atteint et même dépassé ses objectifs. Et malgré le contexte sanitaire, l'année 2020 connaît la même dynamique. Et ce sera encore plus vrai en 2021 avec l'élargissement de « MaPrimeRénov » à tous les ménages. ■
Propos recueillis par **Antoine Loubière** et **Jean-Michel Mestres**



HISTOIRE

LES POLITIQUES DE L'HABITAT PRIVÉ EN FRANCE

Retour sur les politiques publiques de l'habitat

Urbanisme a organisé un échange entre **Yves Dauge**, figure des politiques urbaines et de l'habitat en France, et **Hélène Peskine**, secrétaire permanente du Plan urbanisme construction architecture (Puca). Une manière de mettre en perspective le rôle historique de l'Anah et d'explorer quelques pistes pour un repositionnement de l'État face aux crises actuelles.

La création de l'Anah en 1971 engage une « politique d'amélioration de l'habitat privé », qui va marquer durablement le visage de nombreuses villes françaises, notamment petites et moyennes, en particulier avec les Opah (Opérations programmées d'amélioration de l'habitat) instituées en 1977. Quel regard rétrospectif portez-vous sur cette politique et ses effets ?

Yves DAUGE: J'ai le privilège d'avoir vécu les Opah lors de leur création comme praticien, notamment à la direction de la Fédération des Pact-Arim¹, puis comme directeur de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'Équipement. Et enfin, comme élu, maire de Chinon à partir de 1989.

Les Opah ont été une invention tout à fait efficace, et ce, dès le début. Et ce qui est assez rare dans les procédures administratives, les Opah ont perduré et perdurent toujours. C'est un outil exceptionnel. Ce qui me paraît essentiel, et apparaît dans leur intitulé – Opération programmée d'amélioration de l'habitat –, c'est la reconnaissance d'une programmation dans le temps parce qu'il faut agir dans la durée, avec la présence d'une équipe de professionnels qui va faire un travail avec les habitants pour bâtir avec eux leur propre projet de réhabilitation.

Dans les années 1970, on l'a oublié, cet outil s'est combiné avec d'autres dispositifs comme les plans de référence, le fonds d'aménagement urbain, les contrats villes moyennes... Et cela a marqué le paysage urbain de nombreuses villes. Mais, je voudrais le souligner, il faut constamment réintervenir. Je pourrais vous citer des villes petites ou moyennes qui étaient parmi les exemples les plus remarquables de ces années-là et qui connaissent aujourd'hui des difficultés extrêmes, liées parfois au développement non maîtrisé de leur périphérie. Avec des rues vides de commerces, des immeubles murés, un patrimoine abandonné...

C'est là où on touche les limites des Opah et où il faut passer à un niveau d'intervention plus élevé pour créer les conditions de réutilisation d'un patrimoine abandonné. Cela suppose des investissements très lourds. C'est l'ambition du programme « Action cœur de ville » (ACV), que j'ai fortement souhaité, mais qui me semble trop limité aux villes moyennes. La reconquête des centres historiques suppose l'amélioration des outils

existants, le cumul de plusieurs outils, en particulier l'Anah et l'Anru. L'Anah l'a bien compris : elle finance déjà les chefs de projet ACV. Mais il faudrait qu'elle ait des moyens supplémentaires et joue un rôle plus important dans la restructuration urbaine, avec d'autres outils, comme les Établissements publics fonciers pour des acquisitions-restaurations. Il faut anticiper !

DIALOGUE

Hélène PESKINE: Secrétaire permanente du Puca depuis 2017, je peux dire, parce que nous en sommes fiers, qu'un des prédécesseurs du Puca, le Plan construction, a été créé en même temps que l'Anah par le gouvernement Chaban-Delmas, avec Paul Delouvrier comme premier président. C'était une époque de réflexion intense sur la manière dont l'État pouvait accompagner les territoires et les habitants à se projeter dans des constructions plus confortables, autour d'une modernisation des modes de vie urbains et de l'habitat.

Dans son histoire, le Puca a plutôt été porté sur l'innovation dans le logement social, notamment la R & D du côté du Plan construction, un peu sur les stratégies urbaines et les prémices de la politique de la ville du côté du Plan urbain, mais pas

dans des missions liées à l'habitat privé, qui était le domaine de l'Anah. Il faut cependant noter à l'époque de sa création, l'existence d'une vision globale de l'État dans l'accompagnement vers une forme de modernité dans l'habitat à la hauteur des ambitions de la France. Cela passait par différents outils dont l'Anah et les Opah. Ce qui est caractéristique des Opah, c'est qu'elles sont à la fois très ambitieuses à l'échelle nationale et très spécifiques à l'échelle de chaque opération. En tant qu'architecte urbaniste de l'État, j'ai été formé à ces opérations. La référence absolue était le centre ancien de Bayonne avec le rôle d'Alexandre Melissinos². Il a fallu trouver des solutions technico-architecturales pour relever les défis d'îlots très complexes. Et cela a marché avec un réinvestissement du centre ancien par les habitants. Dans un autre contexte, il y a Bourges et les maisons à colombage de son centre. Je pense qu'on peut trouver des centaines d'opérations qui ont été des réussites. La difficulté, comme l'évoquait Yves, c'est qu'elles tiennent dans le temps, avec les cycles de l'immobilier, les évolutions ...

Il faut constamment réintervenir

--- territoriales et le désinvestissement pour les villes moyennes depuis vingt ou trente ans.

Si l'habitat social a fait l'objet de nombreuses recherches de la part du Puca et de ses prédécesseurs, c'est beaucoup moins le cas de l'habitat privé. Cette situation a-t-elle évolué ?

H. P.: L'habitat privé est devenu un sujet avec le Prebat, le Programme national de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans les bâtiments, lancé en 2005, et une première recherche sur la précarité énergétique copilotée et cofinancée par l'Anah, l'Ademe et le Puca en 2007, puis une autre sur la rénovation énergétique des copropriétés traitant à la fois des questions de gouvernance et de performance des travaux. Depuis, ce sont des sujets sur lesquels nous travaillons régulièrement avec l'Anah, qui plus est avec des présidents communs pendant plusieurs années : Dominique Braye puis Claude Dilain, jusqu'à sa mort, qui étaient à la fois président de l'Anah et président du Puca.

Nous avons eu une période entre 2010 et 2015 assez intense de collaboration autour de l'énergie dans le bâtiment, qui a débouché, pour le Puca, sur le programme « Esco » d'expérimentation du tiers financement de la rénovation énergétique des logements privés et, pour l'Anah, a contribué à l'élaboration du programme « Habiter Mieux », programme opérationnel d'amélioration de la performance énergétique des logements. C'est un résumé de nos collaborations, mais bien au-delà, nous avons cette histoire commune d'outils de l'État, fruit d'une volonté politique de mettre à la disposition des collectivités des techniciens et des moyens au service de la qualité et du confort de vie dans le logement.

Yves Dauge, quelle appréciation portez-vous sur les interventions actuelles dans les centres historiques, en particulier des villes petites et moyennes ?

Y. D.: La première génération des secteurs sauvegardés est très marquée par une dimension de conservation. Les collectivités sont d'ailleurs en train de les transformer en sites patrimoniaux remarquables (SPR), suite aux évolutions législatives. Mais on ne sauvera pas nos centres historiques par une vision trop conservatrice. Il faut des projets urbains qui comportent une intervention sur les immeubles, mais qui nécessitent aussi des démolitions. Il ne s'agit pas de moderniser nos centres-villes, mais de les rendre habitables. Ce qui implique de travailler avec les architectes des Bâtiments de France (ABF) dans un nouvel esprit. Dans ma ville de Chinon, avec l'accord de l'ABF, j'ai démolé un quartier, j'ai construit des logements neufs, créé des parkings souterrains... Nous avons fait un travail sur l'architecture et la trame urbaine pour que les gens reviennent habiter en ville. Je comprends que des ABF puissent s'opposer à des démolitions, car, pour qu'il y ait un projet urbain, encore faut-il qu'il y ait une vision du devenir de la ville, un débat pour revisiter le plan de sauvegarde qui permet de se mettre d'accord avec l'ABF sur les nécessaires transformations.

J'ajoute un élément important que j'ai toujours rappelé aux différents ministres : il faut un puissant renouvellement des études pour refaire les secteurs sauvegardés, procéder aux révisions

nécessaires, lancer les Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)... Or, il n'y a plus les crédits nécessaires du côté du ministère de la Culture. D'où mon injonction qu'il revienne dans ces politiques de cœur de ville. Car les villes concernées n'ont pas les moyens d'apporter leur propre contribution.

Il y a là une belle occasion de faire de la relance avec quelques dizaines de millions de crédits d'études. C'est le même problème avec l'investissement Malraux. Il fonctionne dans les villes riches ! Mais il ne peut pas fonctionner dans l'état actuel de la défiscalisation (30 %) dans les villes pauvres. Il faudrait des taux à 50 ou 60 % pour faire venir des investisseurs dans ces villes. Cela a été dit et écrit dans un rapport, qui est resté dans les tiroirs des ministères.

H. P.: Au Puca, à côté des programmes de recherche comme Popsu Territoires qui s'intéresse aux villes petites et moyennes, nous avons encore quelques programmes d'expérimentation, dont un d'appui à « Action cœur de ville », mandaté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Il s'agit d'un appel à projets innovants « Réinventons nos cœurs de ville » sur le modèle de « Réinventer Paris » ou d'« Inventons la Métropole du Grand Paris ». Nous aidons les villes du programme ACV à développer des partenariats public-privé, en

tout cas des négociations de gré à gré avec des investisseurs privés pour initier des projets. Ce sont des démarches assez innovantes pour des villes qui disposent d'une ingénierie limitée et qui sont habituées à des marchés publics classiques.

Au-delà de l'acteur très important qu'est Action Logement, l'idée est de développer des partenariats avec des opérateurs nouveaux qui peuvent être des chambres consulaires, des groupements d'architectes, des promoteurs locaux ou nationaux. Une centaine de villes sont engagées dans cette démarche. C'est vraiment de l'expérimentation pour que les collectivités trouvent elles-mêmes des investisseurs pour leurs centres anciens dans le cadre des Opérations de revitalisation de territoire (ORT), avec des aides à l'ingénierie, à l'investissement, au portage foncier, si nécessaire.

Je voudrais donner un autre exemple, Outre-mer, où nous aidons le maire de la commune du Prêcheur en Martinique à relocaliser son bourg menacé par la montée des eaux, en créant des aménagements et de l'habitat un peu plus hauts. On le fait dans une optique de coconstruction avec les habitants, en anticipant la disparition d'un habitat et sa reconstitution par une offre originale et écologique.

Yves Dauge, la période actuelle marquée par l'emboîtement de différentes crises (sanitaire, économique, sociale) est-elle susceptible de donner une nouvelle ampleur aux politiques publiques territoriales, notamment celles qui concernent l'habitat privé ?

Y. D.: Un des enseignements que l'on peut tirer des crises actuelles, c'est la faiblesse de l'investissement intellectuel en outils d'anticipation. Élus et professionnels, nous sommes tout le temps le nez dans le guidon, au pied du mur, sans avoir les moyens de reprendre pied ! Ce serait une fonction d'État que de relancer, dans une ambition nationale, un puissant nouveau



Hélène Peskine
© Dicom MTES/MCTRCT

des études, de la recherche, d'un travail intellectuel qu'il faudrait décliner ensuite avec les Régions. La décentralisation a été un peu stoppée, comme si on en avait peur. Or, il faut poursuivre la décentralisation. Maintenant qu'elles sont grandes, il faut prendre le risque de donner de la puissance politique et économique aux Régions. Au moment de la décentralisation de 1982, nous avons envisagé de donner un pouvoir réglementaire aux Régions, l'État définissant les limites.

Nous vivons un moment de grande incertitude. Dans ces moments-là, il faut se recentrer sur des fondamentaux indiscutables. Dans ce sens, la nomination d'un haut-commissaire au Plan me semble une excellente idée. On ne pourra aller plus loin dans la décentralisation qu'avec une étape largement débattue avec tous les acteurs. Le Plan pourrait conduire ce débat et rouvrir ainsi tout un champ d'innovations et d'initiatives.

Hélène Peskine, vous partagez sans doute ce plaidoyer pour un État plus prospectif ?

H. P. : Depuis que je suis responsable du Puca, je dis qu'il faut observer les territoires en train de se faire pour en tirer des enseignements. Il faut le faire à partir du terrain, de manière *bottom-up* pour les accompagner dans l'observation de leur capacité à agir, depuis les élus jusqu'aux entreprises en passant par les habitants, les usagers, pour comprendre comment se structure cette action territoriale. C'est ce que nous faisons avec Popsu Territoires pour les petites villes, avec Popsu Métropoles pour les grandes agglomérations. Et, de plus en plus, c'est comme cela que nous concevons nos programmes de recherche, à la fois pour apporter du recul au local et pour valoriser le local à travers des démarches nationales. Si on veut favoriser l'intervention dans l'existant, le zéro artificialisation nette... il faut regarder tous les secteurs

de la ville : la ville ancienne, constituée, qui est le cœur de cible de l'Anah, les grands ensembles qui sont celui de l'Anru, mais aussi la ville étalée, les lotissements – ce que nous appelons les campagnes urbaines, les entrées de ville, comme des lieux possibles de transformation, mais pour lesquels aujourd'hui il n'y a pas d'opérateur public. Notamment, parce que le foncier est cher et privé. Mais cette ville étalée est déjà là. Et pour qu'elle ne s'étale pas davantage, il faut être plus attentifs à ces territoires, notamment les lotissements quand ils se paupérisent. C'est une réflexion que nous avons développée après le mouvement des « gilets jaunes », sans encore savoir comment intervenir précisément. Il faut donner à ces territoires la capacité de développer des fonctions hybrides, mieux les relier au reste de la ville, pour éventuellement se densifier. Mais ce serait plutôt une conséquence qu'un préalable. Ce serait aussi une manière de s'adresser à des personnes modestes ou fragiles, qui ont des difficultés à boucler leurs fins de mois, notamment du fait de leurs dépenses énergétiques pour leur transport individuel et leur logement. Une mission que l'Anah prend déjà en compte : la ville étalée et ses habitants en situation de précarité, énergétique en particulier.

Les organismes comme l'Anah, qui ont à la fois les pieds dans le sol et une structure nationale qui permet de faire remonter le vécu et d'en tirer des enseignements, sont des outils à conforter, dans le cadre de stratégies nationales un peu plus instruites elles-mêmes par les démarches de terrain.

■ **Propos recueillis par Antoine Loubière**

- ① La Fédération des Pact-Arim a fusionné en 2015 avec la Fédération nationale habitat et développement pour donner naissance à Soliha-Solidaires pour l'habitat (cf. *entretien avec Hélène Pélissard*, p. 19-20).
- ② Alexandre Melissinos (1941-2017), architecte urbaniste, promoteur des secteurs sauvegardés (cf. *Urbanisme*, hors-série n° 79).



Yves Dauge
© Claude Truong Ngoc



Albi (Tarn)
© Gilles Lefrancq

L'habitat privé, objet central des politiques du logement

Depuis plus de cinquante ans, les politiques publiques ont dessiné les contours du parc privé actuel constitué de plus de 30 millions de logements.

D'où l'importance des problématiques de l'amélioration et de la transformation du parc existant, qui prennent une dimension plus aiguë dans la période présente.

Par **Jean-Claude Driant**,
professeur à École d'urbanisme
de Paris et chercheur au Lab'Urba

Avec près de 24,5 millions de résidences principales, plus de 3,5 millions de résidences secondaires, et 2,6 millions de logements

vacants, ce sont plus de 30 millions de logements qui constituent ce que l'on appelle communément le « parc privé », à comparer aux 5,2 millions de logements locatifs sociaux¹. Plus de 83 % des ménages, propriétaires occupants ou locataires, vivent dans un logement privé.

Ce caractère fondamentalement privé de la question du logement, élément central du budget, du patrimoine et de l'intimité des ménages, n'est pas contradictoire avec l'intervention publique. Au contraire, le secteur a suscité avec constance, et de longue date, des politiques d'intensités variables. Pour en schématiser les contours, on peut caractériser cet intérêt par trois registres d'enjeux : la contribution du secteur privé au développement de l'offre de logement, l'amélioration et la transformation du parc existant et la dimension sociale du secteur.

LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA FABRIQUE DU PARC PRIVÉ

Il est possible de dater les amorces de politiques de développement de l'offre de logements privés à la fin du XIX^e siècle en relation avec un ensemble d'initiatives patronales souvent associées aux prémices du logement social, mais majoritairement concrétisées par de l'accession à la propriété. C'est toutefois à partir de l'après-guerre que des politiques publiques en la matière ont pris leur essor, aussi bien pour rendre à l'investissement locatif la rentabilité qu'il avait perdue après plus de trente ans de moratoire des loyers (la loi du 1^{er} septembre 1948) que pour favoriser la construction neuve en accession à la propriété via les primes et prêts du Crédit foncier, à partir de 1950, et les « Logécos », créés en 1953².

Il s'agissait d'apporter une contribution privée à la résorption de la crise du logement que connaissait la France après la guerre et des décennies de production atone, mais aussi de soutenir l'économie de la construction, nécessaire au redressement du pays. Transformées à de nombreuses reprises, sous la forme des prêts d'accession à la propriété (PAP, 1977 à 1995), puis aux multiples modalités du prêt à taux zéro (depuis 1996), en passant

par les mécanismes de défiscalisation de l'investissement locatif (depuis 1985) et les réformes diverses des systèmes d'aides à la personne, les formes d'aides au développement du parc privé gardent pour point commun d'inciter à la construction neuve, tout en diversifiant les produits.

Cette diversité se manifeste aussi sur le plan architectural et urbain. Alors que subsiste au cœur des villes et dans les communes rurales un parc très ancien souvent vétuste et mal entretenu, l'après-guerre sera marquée par des politiques ambitieuses de production d'ensembles immobiliers, où de grandes copropriétés nouvelles côtoient les HLM, symboles de modernité. Parallèlement, l'État soutient le développement des premières nappes pavillonnaires du périurbain. Devenus « villagexpos » ou « nouveaux villages » peuplés de « chalandonnettes », à la fin des années 1960³, ces lotissements amorcent une production massive de maisons individuelles plus ou moins standardisées, financièrement accessibles, mais d'une durabilité incertaine.

Soixante-quinze ans plus tard, les enjeux restent forts, même si l'intensité et les modalités de la crise ont considérablement évolué. Construire des logements neufs reste l'un des objectifs prioritaires des politiques publiques et les acteurs privés en sont les principaux opérateurs. Lorsqu'on construit 400 000 logements neufs par an, près des quatre cinquièmes le sont par des maîtres d'ouvrage privés, particuliers ou promoteurs, dont la plupart bénéficient, directement ou indirectement, de formes diverses d'aides publiques.

La constance des grandes lignes de ces politiques singularise la France par rapport à ses voisins, d'autant que, parallèlement, notre pays n'a jamais renoncé à faire croître le parc social. Elle a permis à la fois d'assurer l'un des niveaux de production neuve les plus élevés d'Europe et d'éviter les travers de la monoculture du « tous propriétaires ». Elle a aussi contribué, par des mécanismes d'aides ciblées et associés à des modalités de production variées, à façonner progressivement un parc privé aux contours très diversifiés. La maison individuelle en est aujourd'hui la forme majeure puisqu'elle en constitue à peu près les deux tiers. Mais les appartements, plus de 8 millions de logements, pour la plupart en copropriété, forment un enjeu sans cesse croissant, mêlant problématiques individuelles et collectives. Cette diversité se décline aussi en matière de statuts d'occupation. 45 % des ménages du parc privé en sont

Carte postale du « villagexpo »
de Saint-Michel-sur-Orge (Essonne),
copropriété horizontale
de 360 logements,
qui a fêté ses 50 ans en 2017.
Source : Villagexpo
de Saint-Michel-sur-Orge



pleinement propriétaires, sans charge de remboursement, les autres étant soit locataires (30 %), soit accédants à la propriété (25 %).

Les politiques publiques ont donc dessiné les contours du parc privé que nous connaissons aujourd'hui. Elles en ont aussi, directement ou indirectement, généré les fragilités, contribuant ainsi, quelques décennies plus tard, à alimenter les problématiques de l'amélioration et de la transformation du parc existant.

LE CHANTIER SANS FIN DE LA TRANSFORMATION DE L'EXISTANT

Il faut remonter plus loin dans le temps pour retracer l'histoire de l'intervention publique sur l'habitat existant. Les premiers pas des politiques du logement en France sont en effet symbolisés par la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres. C'est la première intervention de l'État pour tenter de remédier à des conditions d'habitation dramatiques ayant conduit notamment à aggraver l'épidémie de choléra de 1832, qui avait fait plus de 18 000 victimes. Les effets de cette loi restèrent très limités, mais, avec elle, l'idée que l'État devait s'impliquer dans la question sociale avait fait son chemin.

Plus récemment, les suites de la Seconde Guerre mondiale marquent une nouvelle étape. Les conséquences du conflit se cumulent avec les insuffisances des politiques menées pendant l'entre-deux-guerres, pour dresser un constat dramatique sur l'état du parc. L'ordonnance du 28 juin 1945 instaure un prélèvement sur les loyers du secteur privé, afin d'alimenter une caisse nouvelle qui deviendra en 1948 le Fonds national d'amélioration de l'habitat (Fnah), préfiguration de l'Anah. Toutefois, malgré ces initiatives tournées vers l'amélioration de l'habitat, les trente années qui suivent la guerre restent principalement marquées par des politiques de démolition de l'habitat privé dégradé, dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Le véritable tournant intervient avec la création de l'Anah par la loi de finances du 31 décembre 1971, pour se substituer au Fnah, en bénéficiant d'un nouveau financement affecté, la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), appliquée à tous les loyers des logements achevés avant le 1^{er} septembre 1948. La montée en puissance de l'agence sera toutefois lente et il faudra attendre le rapport Nora-Eveno⁴, en 1975, pour que soit conçu un véritable plan d'amélioration de l'habitat ancien, concrétisé par la loi du 3 janvier 1977, puis par la création des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah), quelques mois plus tard.

La réforme de 1977 et la montée progressive des politiques locales au cours des années 1980 ont transformé l'action publique sur le parc privé. On cesse de le démolir et on l'améliore. Selon les enquêtes nationales Logement de l'Insee et le mémento de l'Anah, à partir des années 1980, le nombre de résidences principales antérieures à 1948 a pratiquement cessé

de baisser. Elles étaient presque 11 millions (sur un total de 16,4 millions) en 1970 ; elles n'étaient plus que 8,7 millions en 1984 (sur 20,3 millions). Trente-cinq ans plus tard, elles étaient encore plus de 8 millions (sur 28 millions).

Ce maintien d'un parc ancien abondant et massivement privé s'est accompagné d'un effort considérable d'amélioration du confort. En 1970, 48,6 % des résidences principales ne disposaient pas du confort sanitaire élémentaire⁵ ; en 2013, elles n'étaient plus que 1 %. L'essentiel de ces évolutions s'est produit au cours de la seconde moitié des années 1970 et des années 1980, laissant parfois croire que cet âge d'or des mesures incitatives avait permis de tourner définitivement la page du mauvais logement.

C'était ignorer, d'une part, que la norme du « bon logement » est en évolution perpétuelle par laquelle de nouvelles exigences apparaissent constamment et, d'autre part, qu'un logement ou un ensemble immobilier reste toujours susceptible de se dégrader. Dans le premier registre, un chantier nouveau apparaît dès les années 1980 et ne cesse de se développer depuis : celui de l'adaptation du parc au vieillissement de ses occupants, notamment dans les maisons individuelles. Le second est caractérisé par les difficultés que rencontrent certaines copropriétés anciennes ou récentes, et par la permanence de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « logement indigne ».

Dès la fin des années 1980, la montée des préoccupations liées aux copropriétés en difficulté modifie la donne. Elle révèle des situations qui peuvent atteindre une gravité extrême, tout en posant la question de la légitimité de l'intervention publique, dans un cadre où prévaut une responsabilité collective de droit privé. On touche là les limites de l'action incitative. La question des copropriétés va servir de révélateur à la problématique plus large de la persistance en France de situations de logements que le rapport de Nancy Bouché⁶ qualifiera d'« indignes ».

Ce rapport renouvelle les politiques de l'habitat ancien privé. Il met en avant la sous-utilisation par les acteurs locaux de l'arsenal juridique de l'action coercitive auprès des propriétaires indécis et des moyens de les aider à faire s'ils sont impécunieux. Il révèle d'importantes pistes d'évolution de ces outils, qui ouvriront la voie à une abondante production législative, dès la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, qui donne, notamment, un statut juridique à la notion de logement décent. — — —

--- Le rapport de Nancy Bouché est suivi de la création du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, qui joue un rôle important d'animation de la politique de l'État dans ce domaine, pour concevoir les adaptations juridiques nécessaires et pour impulser la mise en place de plans d'action locaux.

Depuis la loi SRU, tous les textes votés par le Parlement et portant sur l'habitat ont compris un volet sur l'habitat indigne et sur les copropriétés. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 introduit même une définition du logement indigne dans son article 84 comme étant « les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». Quant aux copropriétés, elles sont abondamment traitées dans la loi ALUR du 24 mars 2014, dans le prolongement de l'important rapport de Dominique Braye (alors président de l'Anah).

Une nouvelle priorité s'impose au cours de la seconde moitié des années 2000, avec la montée des préoccupations liées au changement climatique. En 2007 et 2008, les travaux menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement ont mis en relief le fait que le secteur du bâtiment consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions de gaz à effet de serre. Outre les réglementations qui s'appliquent à la construction neuve, l'enjeu principal devient la mise à niveau du parc existant.

C'est pourquoi l'article 5 de la loi « Grenelle I » (3 août 2009) prévoit que « l'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020 ».

À l'enjeu climatique s'ajoute la question sociale, symbolisée par l'apparition de la notion de précarité énergétique introduite dans la loi Grenelle II du 12 juillet 2010. La longue expérience de l'amélioration acquise dans le monde HLM permet à ses opérateurs de se mettre assez rapidement en ordre de marche. Il n'en va pas de même du côté des propriétaires privés et l'effectivité de la mise en œuvre des objectifs affichés peine à se manifester. Les lois se succèdent pour tenter d'accélérer le mouvement : loi de transition énergétique du 17 août 2015, loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019, jusqu'au volet logement du plan de relance de l'économie annoncé en septembre 2020. Beaucoup reste à faire, mais la priorité est claire et tend à se substituer à toutes les autres, sans doute pour les deux ou trois décennies à venir.

UN RÔLE SOCIAL POUR LE PARC PRIVÉ ?

Les enjeux sociaux des politiques publiques appliquées au parc privé se déclinent en deux registres : celui du ciblage des aides à l'amélioration et celui de la façon dont ce parc peut contribuer à l'accueil des ménages les plus modestes ou en difficulté.

La mise en œuvre de la réforme de 1977 prévoyait diverses modalités permettant de donner une priorité sociale aux aides publiques à l'amélioration de l'habitat. La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), destinée aux propriétaires occupants les plus modestes, créée en 1979 et intégrée dans le giron de l'Anah en 2000, en est une pièce essentielle. Parallèlement, les aides à l'amélioration des logements locatifs privés, si elles ne

comportent pas de condition de revenus pour les propriétaires, sont modulées à la hausse dans le cadre du « conventionnement Anah », qui cible les logements améliorés pour des locataires sous plafond de ressources et avec des loyers comparables à ceux des logements sociaux. Ce double système, réformé à de multiples reprises, persiste aujourd'hui et organise une bonne part des dispositifs complexes de subventions et d'aides fiscales s'adressant aux propriétaires occupants modestes et très modestes⁷, et aux bailleurs signant des conventions à loyers « intermédiaire », « social » et « très social ». La montée de la priorité donnée à la rénovation énergétique, accélérée par le plan de relance de l'économie annoncé fin 2020, modifie progressivement la donne en réduisant le ciblage social des aides, avec un nombre croissant de dispositifs sans conditions de ressources : éco-PTZ, avantage fiscal « Denormandie », TVA réduite et, à partir de 2021, « MaPrimeRénov » ouverte à tous les propriétaires.

Plus largement, dans un contexte de difficultés croissantes d'accès au parc social dans les villes à marchés tendus, se pose la question de l'accueil des ménages en difficulté dans le parc privé.

Ce rôle existe de fait, puisqu'une part significative des ménages à bas revenus loge dans ce parc : en 2013, 21 % des ménages relevant des 20 % les plus pauvres étaient propriétaires occupants et 33 % locataires du parc privé⁸. Mais cette part baisse constamment, montrant qu'il est de plus en plus difficile d'y accéder avec un revenu modeste dans un contexte où les politiques publiques peinent à exercer une

influence sur les prix et les loyers. En 2016, Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé-Pierre, remettait à la ministre du Logement un rapport consacré à la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Il y soulignait l'ampleur du potentiel que peuvent constituer les dispositifs d'intermédiation locative⁹, diffusés surtout depuis 2009, mais proposait de « passer de l'artisanal à l'industriel », pour dépasser le caractère encore marginal des solutions ainsi proposées. Ce tournant n'a pas encore été pris, malgré l'affichage d'une forte ambition de développement du « Logement d'abord », pour lequel le parc privé peut constituer un important vivier d'offres. Ce chantier-là reste ouvert. ■ Jean-Claude Driant

Se pose la question
de l'accueil des
ménages en difficulté
dans le parc privé

① Sauf mention contraire, les chiffres utilisés dans cet article sont tirés du mémento de l'habitat privé de l'Anah, dans son édition de 2019 (données de 2015).

② Sabine Effosse, *L'Invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

③ Hélène Steinmetz, « Les chalandonnettes. La production par le haut d'une accession bas de gamme », *Politix*, n° 101, 2013/1, p. 21-48.

④ Simon Nora et Bertrand Eveno, *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, La Documentation française, 1975.

⑤ C'est-à-dire, eau courante, WC intérieur et une installation de baignoire ou de douche.

⑥ Nancy Bouché, *Expertise concernant les immeubles menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres*, La Documentation française, 1998.

⑦ L'Anah estime que près d'un tiers des propriétaires occupants sont éligibles à ses aides.

⑧ « Mal-logement, mal-logés », enquête Logement de l'Insee, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), 2018.

⑨ Solibail ou, à Paris, « Louer solidaire et sans risque ».

Retour sur la loi de 1970 sur la résorption de l'habitat insalubre

La loi du 10 juillet 1970, qui prévoit notamment la création de l'Anah, est destinée à lutter contre l'habitat insalubre. Une préoccupation séculaire, qui prend une nouvelle actualité dans la France des Trente Glorieuses, et s'exprime dans la politique dite de RHI.

Depuis la première révolution industrielle et la croissance urbaine sans précédent qui s'est ensuivie, la question du logement des catégories sociales les plus modestes a été au cœur de la réflexion urbaine. Depuis 1850 et la première loi en France définissant les critères de salubrité du logement, jusqu'à la loi de 1970, plusieurs grands programmes d'intervention ont été définis comme la création du Fonds national de l'amélioration de l'habitat (Fnah) en 1948. Le contexte de la prospérité qui caractérise la période des Trente Glorieuses rend d'autant plus insupportable la persistance de nombreux îlots de pauvreté au sein des villes. Ce sera la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

AUX ORIGINES

Après la loi de 1850 (dite aussi loi de Melun), qui n'eut guère réellement d'impact concret sur l'évolution qualitative du logement populaire, il faut attendre le vote de la loi de 1894 qui crée les habitations à bon marché (HBM) pour que l'État, du moins formellement, s'engage sur la question de l'amélioration de l'habitat des catégories sociales incapables de se loger dans le secteur privé. Grâce aux dispositions fiscales de la loi Ribot (1907) de nombreuses familles pourront acquérir un terrain afin d'y faire bâtir un logement. Si cette disposition a pu favoriser durant l'entre-deux-guerres les lotissements défectueux, elle a aussi permis de les faire sortir des centres urbains anciens où se trouvent concentrés les logements insalubres. Toutefois, les dispositions contenues dans ces lois ne concernent pas vraiment les catégories sociales parmi les plus modestes, mais plutôt les catégories intermédiaires. C'est après la Seconde Guerre que les pouvoirs publics, dans le contexte de la reconstruction, se saisissent à nouveau de la question de la lutte contre l'habitat dit insalubre. Les premières études réalisées en 1946 par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) estiment à près de 50 % la part de la population qui est mal logée, et à 33,6 % le nombre de logements surpeuplés. C'est dans ce contexte qu'est constitué le Fonds national de l'amélioration de l'habitat, dont le but est de faciliter l'exécution des travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration des

immeubles à usage principal d'habitation. Parallèlement, l'État peut aussi compter sur la mobilisation d'associations: la Fédération nationale des Pact (Propagande et action contre les taudis), dont l'origine

immobilière remonte à Lyon en 1942, se constitue en 1951. Les Comités interprofessionnels du logement (CIL), nés à Roubaix en 1943, s'attaquent aussi au logement insalubre dans la métropole lilloise. La politique de construction à grande échelle qui se met en place à partir de 1954 (les grands ensembles) constitue aussi pour les pouvoirs publics une réponse efficace au mal-logement. Au début de la V^e République, on constate toutefois une certaine inflexion dans la conduite des politiques publiques. Tandis que de nouveaux outils sont mis en place pour accélérer le rythme des constructions (décret sur les ZUP en 1958), le ministre de la Construction, Pierre Sudreau, annonce une politique spécifique de « rénovation urbaine ». Il ne s'agit plus désormais de transporter les populations des taudis vers les grands ensembles, mais de s'attaquer au cœur même des villes anciennes, qui, dans une plus ou moins large mesure, sont composées d'habitats insalubres. Les programmes mis en œuvre pratiquent souvent la table rase et il faut attendre 1962 pour que l'État crée les « secteurs sauvegardés », afin d'éviter les destructions massives au sein du tissu urbain ancien. Rapidement, la politique de rénovation urbaine marque ses limites du point de vue tant urbanistique que social. Dans un ouvrage appelé à faire date, le sociologue Henri Coing met l'accent sur les conséquences sociales d'une telle politique¹. Alors même que l'État se lance dans une recherche de rationalisation des choix budgétaires, le coût de la rénovation urbaine apparaît extrêmement élevé. Il faut donc inventer une nouvelle politique.

UNE NOUVELLE POLITIQUE

L'augmentation globale du niveau de vie de la société française rend d'autant plus criante les poches de pauvreté qui subsistent au sein des quartiers d'habitat ancien. En 1965, les ...

Par **Thibault Tellier**,
professeur d'histoire
contemporaine, Institut d'études
politiques de Rennes



Bidonville de la Fosse-aux-Loups.
Au fond, les nouveaux immeubles
d'Argenteuil (Val-d'Oise), février 1971
© Roger-Viollet

Dès le 10 juillet 1970, la loi sur la résorption de l'habitat insalubre dite « loi Vivien » est votée. Elle reprend en partie les principes contenus par la précédente loi Debré² sur l'éradication des bidonvilles, mais propose de nouveaux outils. Un groupe d'intérêt public (GIP) est constitué. Ses missions sont définies dans une circulaire du Premier ministre aux préfets (27 août 1971) : « *Animer et coordonner l'action de divers ministères intéressés par la lutte contre les taudis, les bidonvilles et d'une manière générale contre tous les locaux qui n'ont d'habitation que le nom.* » Il s'agit dès les origines de mener une politique interministérielle en réunissant au sein d'une seule et même entité administrative l'ensemble des acteurs concernés et, notamment, les deux principales tutelles : la direction de la Construction du ministère de l'Équipement, d'une part, et celle de la Population et des migrations, d'autre part.

UNE QUESTION PRIORITAIRE

La question du logement immigré est en effet prioritaire. Le GIP se fixe trois objectifs principaux : dresser la liste des logements insalubres ; établir les programmations nécessaires ; dresser le bilan des actions entreprises et s'assurer de la bonne exécution des opérations. La loi de 1970 prévoit aussi la création d'un « *programme spécial de relogement* » destiné aux familles les plus pauvres. Il est aussi constitué une Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en lieu et place du Fonds national d'amélioration de l'habitat. Pour fonctionner, la nouvelle agence disposera de délégations situées au sein des directions départementales de l'Équipement. La déconcentration est aussi à l'ordre du jour de la nouvelle politique, car le concours des élus locaux est fortement sollicité.

Jusqu'en 1974, la politique de résorption de l'habitat insalubre connaît une intense activité. Le départ de Robert Lion de la direction de la Construction en 1974 ainsi que la définition de nouvelles orientations dans le contexte du septennat de Valéry Giscard d'Estaing tendent toutefois à infléchir quelque peu le rythme d'accomplissement de la procédure RHI³. En 1976, il est d'ailleurs mis fin au GIP, qui est alors intégré au Fonds d'aménagement urbain qui vient d'être créé en vue d'une politique urbaine globale. ■ **Thibault Tellier**

--- travaux du V^e Plan prévoient pour la première fois un volet relatif à l'amélioration de l'habitat avec une programmation annuelle de 200 000 logements à réhabiliter. Selon le nouveau ministère de l'Équipement, il convient également de replacer cet objectif dans l'approche plus fondamentale du devenir global des villes. Plusieurs études menées par la direction de la Construction du ministère de l'Équipement évoquent le spectre d'un « *pourrissement des centres-villes* » sur le modèle nord-américain. De nouveaux thèmes de mobilisation des acteurs publics émergent aussi, en particulier la valorisation du cadre de vie. Dans son intervention lors de l'installation du conseil d'administration de l'Anah en novembre 1971, Robert-André Vivien, secrétaire d'État au logement, note que « *l'existence d'un parc ancien contribue au maintien d'un cadre de vie auquel les Français demeurent attachés et qui constitue en quelque sorte l'environnement familier et rassurant où se perpétue l'âme de nos cités* ». Quant au ministre de l'Équipement Albin Chalandon, il se prononce lui aussi en faveur d'une nouvelle politique de lutte contre l'habitat insalubre. Hostile à la poursuite de la politique des grands ensembles, il entend promouvoir les villes moyennes, notamment grâce à la rénovation de leurs centres anciens. Pour cela, il est nécessaire de définir une nouvelle approche de la rénovation urbaine.

Le drame d'Aubervilliers au cours duquel, le 1^{er} janvier 1970, cinq travailleurs africains ont perdu la vie, frappe l'opinion publique et accélère la prise de décision politique. Un mois après le drame, le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas se rend en effet sur place et annonce sa volonté d'en finir avec les taudis et les bidonvilles dans un délai de deux ans.

**Le spectre
d'un « pourrissement
des centres-villes »
sur le modèle
nord-américain**

① Henri Coing, *Rénovation urbaine et changement social – L'îlot n° 4, Paris 13^e*, Les Éditions ouvrières, 1966.

② Loi du 14 décembre 1964 « *tendant à faciliter aux fins de reconstruction ou d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés bidonvilles* ».

③ Au total, 900 millions de crédits auront été engagés entre 1970 et 1976 par le ministère de l'Équipement au titre de la RHI.

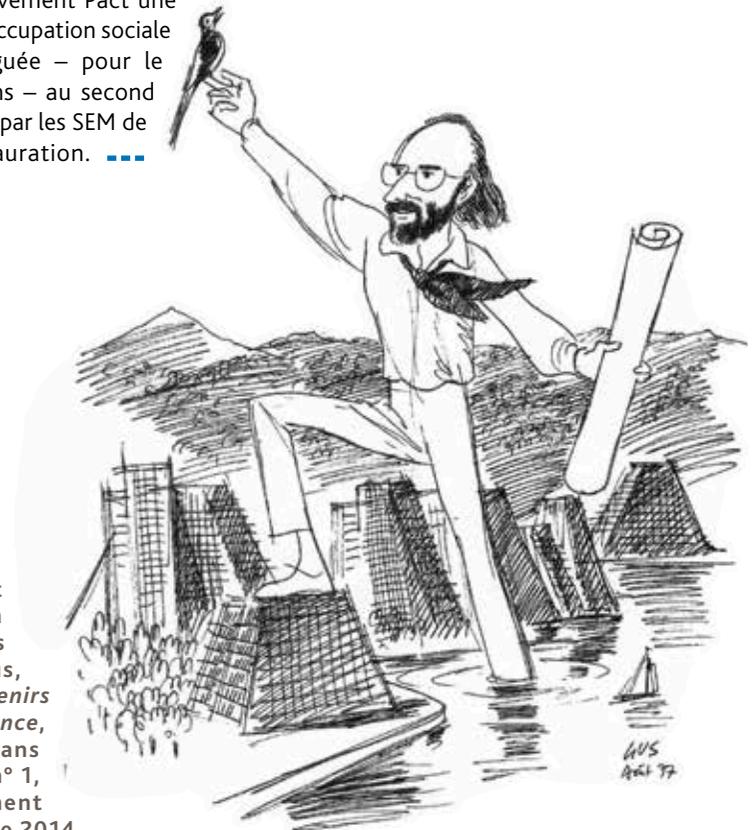
Un sociologue à l'Anah

Dans la seconde moitié des années 1980, le sociologue Alain Bourdin a partagé son temps professionnel entre son université toulousaine et le siège de l'Anah, à l'initiative de son directeur général de l'époque, Jean-Paul Lacaze. Souvenirs d'une expérience riche d'enseignements.

J'avais écrit *Le Patrimoine réinventé* (1984), un livre consacré à la mise en œuvre de la loi (Malraux) du 4 août 1962. Mes terrains d'étude étaient essentiellement des îlots opérationnels de secteurs sauvegardés (notamment à Bordeaux, Lyon, Tours), restaurés par un ensemble de sociétés d'économie mixte (SEM), sous le pilotage d'une filiale de la Caisse des Dépôts dont on a sans doute oublié jusqu'au nom¹, la Sarpi (Société auxiliaire de restauration du patrimoine immobilier). J'avais alors peu de liens avec l'Anah, jusqu'à ce que l'un de ses responsables prenne contact avec moi pour envisager une collaboration. Or, le ministère de l'Éducation nationale venait de créer la position de délégation qui permettait à un enseignant-chercheur de participer « à des fins d'intérêt général² » aux activités d'un organisme public ou d'une entreprise dans une procédure très souple. Pendant deux ans (d'octobre 1985 à octobre 1987), j'ai donc partagé mon activité entre le siège de l'Anah et mon université toulousaine, puis, retourné à plein temps au monde académique, j'ai continué encore quelques années à collaborer avec l'agence. Ce qui suit est à peine un témoignage, mais plutôt la relecture de mes propres souvenirs, concernant une période où les politiques urbaines et celles du logement se transformaient, alors qu'un événement réenchantaient très provisoirement la société française : le bicentenaire de la Révolution. À l'époque, l'Anah était une assez petite équipe, avec (si ma mémoire est fidèle) quatre directions régionales, une quinzaine de délégués interdépartementaux et, à Paris, les directions générale, technique et financière. Son activité quotidienne était assurée par ses délégués au sein des Directions départementales de l'Équipement (DDE). Mais, malgré le recouvrement paresseux du ministère des Finances, l'agence recevait et gérait le montant de la taxe additionnelle au droit de bail (intégrée au budget de l'État en 1987) et, pour peu que son directeur le voulût, cela lui donnait une certaine autonomie dans les politiques urbaines. Et Jean-Paul Lacaze (1930-2013), qui la dirigeait alors, le voulait. Le professeur d'urbanisme qu'il était aussi (à l'École nationale

des ponts et chaussées de 1969 à 1985³) accordait une grande importance aux relations entre l'urbanisme et les politiques du logement. Cela correspondait bien aux orientations qui prévalaient dans l'utilisation des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) : elles portaient essentiellement sur des quartiers urbains et prenaient le relais des îlots opérationnels à travers une politique incitative abandonnant l'ambition de traiter de manière radicale (restauration lourde) et systématique tout le tissu bâti. Les conventions avec les collectivités signées par Jean-Paul Lacaze comprenaient habituellement un volet portant sur l'espace public qui faisait l'objet d'un financement spécifique. Les Associations de restauration immobilière (Arim), créées par la Fédération des Pact en 1967, étaient alors des acteurs centraux, en lien direct avec les collectivités territoriales. Elles avaient hérité du mouvement Pact une préoccupation sociale reléguée – pour le moins – au second plan par les SEM de restauration. ...

Par **Alain Bourdin**,
sociologue et urbaniste,
professeur à l'École d'urbanisme
de Paris et membre du Lab'Urba



Jean-Paul Lacaze brandissant un petit oiseau, symbole de l'environnement à protéger, sur les pyramides de la Grande-Motte, caricature de Gus, 1977. Source : *Souvenirs du temps de l'aménagement de la France*, Jean-Paul Lacaze, décembre 2013, dans *Les feuillets du Cercle*, n° 1, Le Cercle pour l'aménagement du territoire, octobre 2014.

--- Cela donnait l'image d'un urbanisme social affectant les centres-villes (dans des villes assez petites) ou les quartiers péricentraux de villes plus grandes. Cette action, qui n'a concerné que relativement peu de logements, a sans doute marqué l'urbanisme français plus qu'il n'y paraît.

UNE TRANSFORMATION URBAINE MAJEURE

On avait, en tout cas, le sentiment d'assister à une transformation urbaine majeure, affectant aussi bien des petites villes (Figeac, Chinon) que des métropoles (Lyon, Bordeaux, et même Paris, malgré le caractère très atypique et contestable de la restauration du Marais). Rétrospectivement, on voit combien s'ouvrait là un long processus qu'illustre bien le cas de Lyon où, après les îlots opérationnels de Saint-Jean et les Opah de Saint-Georges, les dispositifs de préservation-aménagement des quartiers anciens franchissent la Saône jusqu'à ce qu'on en arrive au périmètre de classement au patrimoine de l'humanité. Dans mon souvenir, il y a eu peu de travaux de recherche sur le peuplement de ces quartiers après réalisation des Opah. On s'est préoccupé (d'ailleurs assez peu) des populations déplacées, mais

très peu du nouveau « mix » de population créé par ces opérations. À l'époque, les quartiers d'habitat social focalisaient l'attention, la thématique des copropriétés dégradées commençait à émerger (avec Odile Saint-Raymond, nous y avons contribué un peu plus tard, par une étude menée pour le compte de l'Anah). Ultérieurement apparaîtrait la thématique de la gentrification, placage de problématiques américaines (dérivées de travaux anglais) assez inadaptées aux situations françaises.

Jean-Paul Lacaze voulait contribuer (y compris par ses propres publications⁴) à la théorisation, en particulier économique, de la question du logement, et organisait des réunions de chercheurs qui ont contribué à la structuration du milieu de la recherche. On doit alors rappeler qu'outre les « affaires » qui le touchèrent, le secteur du logement était en pleine transformation. Les outils financiers évoluaient et la diversification des activités du Crédit foncier allait changer son rôle et ses modes d'intervention, puis contribuer à la crise qu'il subit à partir de 1995. Plus que tout, cette époque est celle d'une révolution politique et intellectuelle. L'État commence à se désengager du financement du logement dès 1986, mais cela ne s'explique pas (ou pas seulement) par la volonté de rupture du gouvernement de cohabitation avec la politique socialiste : un peu plus tard, François Ascher me rapportera qu'alors qu'il essayait de sensibiliser des responsables du Parti socialiste sur des questions concernant le logement, on lui a répondu que désormais le logement c'était l'affaire du marché. Cela correspond également à ce qu'analyse Philippe Zittoun⁵ à propos du logement social et qui a été théorisé par Bruno Jobert sous le nom de tournant néolibéral.

LA DIMENSION EUROPÉENNE

Jean-Paul Lacaze, soucieux de la dimension européenne, m'avait confié une étude sur les politiques de l'habitat ancien dans plusieurs pays d'Europe. J'étudiai la Grande-Bretagne, la RFA (je visitai Kreuzberg, à Berlin, avant la chute du mur), les Pays-Bas, le Portugal, avec quelques incursions dans le système italien. Dans la Grande-Bretagne thatcherienne, l'heure était au

libéralisme, mais encore plus à l'affaiblissement des municipalités travaillistes qui contrôlaient le secteur du logement social. Pour cela, le gouvernement favorisait des organisations à but non lucratif, les *housing associations*, dont le bilan à terme se révèle beaucoup plus nuancé que ne le pensaient au départ les chercheurs liés aux communes travaillistes. Peu de choses sur le patrimoine historique. À Glasgow, cependant, (sous le non-nuage de Tchernobyl) je découvre une opération spectaculaire de revalorisation du centre-ville, qui, à partir du ravalement de façades dont à l'origine la pierre était très colorée, entraîne une évolution générale qui s'affirmera dans la décennie suivante. Aux Pays-Bas, le logement était complètement sous l'emprise de l'État, en coopération avec des associations (souvent liées aux mouvements religieux) du même type que les *housing associations*. Sa libéralisation sera radicale et très rapide. En Allemagne, les coopératives et sociétés publiques de logement social étaient en train de perdre leur statut d'utilité publique (en 1989), alors que le cadre législatif très précis concernant le patrimoine urbain s'appliquait difficilement. J'en garde surtout le souvenir de Kreuzberg : des associations qui organisent des dispositifs participatifs sophistiqués avec les habitants, pour assurer la maintenance ou la mise aux normes d'immeubles souvent occupés par des squatteurs ou des victimes de la drogue, et qui, en même temps, testent des outils modernes adaptés au type d'immeubles concerné⁶.

Encore plus frappant est le souvenir de l'exemple portugais : avec les groupes techniques locaux (GTL), un État désargenté a réussi à aider des collectivités encore plus désargentées à développer une politique socialement et urbanistiquement intelligente de sauvegarde et mise en valeur d'une partie de ses quartiers historiques.

Ces souvenirs épars interrogent l'histoire de l'urbanisme français après la décentralisation. L'importance de la politique de la ville, du projet urbain, des grandes opérations sur les friches, etc., ne fait pas de doute, mais au moment où nous devons construire un nouveau paradigme, il y a beaucoup à apprendre de tout ce qui s'est fait à « bas bruit », piloté par des acteurs discrets tels que l'Anah. ■ Alain Bourdin

Jean-Paul Lacaze
voulait contribuer
à la théorisation
de la question
du logement

① Et celui de son inventeur : Henry de Ségogne (1901-1979).

② Décret n° 84-431 du 6 juin 1984.

③ Cf. en particulier, Jean-Paul Lacaze, *Les Méthodes de l'urbanisme*, coll. « Que sais-je ? », PUF, régulièrement réédité.

④ Jean-Paul Lacaze, *Les Français et leur logement. Éléments de socio-économie de l'habitat*, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1989.

⑤ Philippe Zittoun, *La Politique du logement, 1981-1995. Transformations d'une politique publique controversée*, L'Harmattan, 2001.

⑥ Les outils étaient un enjeu : on se souvient d'une délégation soviétique pressée d'achever une réunion non pour se rendre là où on l'imaginait, mais dans un magasin de bricolage.

« **L'Anah et Soliha** ont des liens historiques très étroits »

Hélène Pélissard, présidente du mouvement Soliha-Solidaires pour l'habitat, revient sur l'histoire du mouvement, son rôle dans les politiques de l'amélioration de l'habitat privé et son partenariat avec l'Anah.

Soliha provient du regroupement de la Fédération des Pact-Arim et la Fédération Habitat & Développement. Pouvons-nous rappeler les origines de ces deux réseaux associatifs ?

Hélène PÉLISSARD : Les mouvements Pact et Habitat & Développement ont accompagné l'émergence et la construction de la politique d'intervention sur le parc privé existant à usage social. Ils trouvent leur origine dans l'engagement de bénévoles qui, dès les années 1920, interpellent la société et les pouvoirs publics pour dénoncer l'inconfort et l'insalubrité de l'habitat, dans les villes et les campagnes. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les deux mouvements associatifs se développent rapidement : d'un côté, les associations Pact « Propagande et action contre le taudis », et de l'autre, les CDHR « Comités départementaux de l'habitat rural ».

Dans les années 1950-1960, ces organismes amplifient leurs actions d'amélioration de l'habitat et se structurent au sein de leur fédération respective. Alors que se met en place une politique de rénovation urbaine à grande échelle, les associations militent pour une politique de l'habitat qui prenne en compte la réhabilitation des centres et des quartiers anciens. Avec la mise en place des premiers dispositifs financiers et opérationnels, les deux mouvements professionnalisent leurs équipes et mettent en œuvre les opérations groupées de restauration immobilière, préfiguration des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah), qu'ils déploieront dans les années 1980.

Des dispositifs se mettent en place, dès les années 1990, pour lutter contre les nouvelles formes de paupérisation et de mal-logement. Les deux mouvements y prennent part en développant l'offre sociale dans le parc privé, notamment à travers la production de logements très sociaux et la création d'agences immobilières sociales. Dans les années 2000, ils participent à la mise en œuvre du droit au logement opposable et à la lutte contre le logement non décent, en proposant des solutions d'habitat pour les populations en difficulté. Ils revendiquent les spécificités de leurs réponses et la plus-value sociale de l'intervention des acteurs associatifs dans le domaine de l'habitat. Fin des années 2000, avec la loi MOLLE, les associations des deux mouvements sont agréées Service social

d'intérêt général, pour leurs activités en faveur des personnes défavorisées.

C'est en mai 2015, suite à la fusion des deux réseaux, que naît le mouvement Soliha-Solidaires pour l'habitat. Premier acteur associatif du secteur de l'habitat privé à usage social, il s'inscrit pleinement dans l'Économie sociale et solidaire.

Quels sont aujourd'hui les principaux champs d'intervention de Soliha ?

H.P. : Soliha est présent dans tous les territoires, métropolitains et ultramarins, urbains, périurbains et ruraux, aux côtés de ceux qui veulent améliorer les conditions d'habitat des populations défavorisées, fragiles et vulnérables, et revitaliser les bourgs et quartiers dégradés. Notre ambition était de faire de cette fusion un levier de développement pour mieux répondre aux besoins de logement, tout en gardant au cœur de notre projet ce qui en fait sa force : notre engagement militant pour que chacun vive mieux.

Aujourd'hui, nous intervenons dans deux champs d'action principaux :

- la réhabilitation, qui comprend les actions accompagnées à destination des particuliers (rénovation énergétique, adaptation du logement, lutte contre l'habitat insalubre) et celles à destination des collectivités (conduite de projets de territoires) ;
- le « Logement d'abord », qui intègre les métiers de la gestion locative sociale, la maîtrise d'ouvrage d'insertion, l'accompagnement des personnes et la conduite de projets sociaux.

Quelles sont les caractéristiques de votre intervention dans le cadre du dispositif « Logement d'abord » ?

H.P. : Le mouvement Soliha développe une activité répartie également entre la « réhabilitation » et le « Logement d'abord ». De fait, la production de logements très sociaux, la gestion locative sociale et l'accompagnement social de ménages en difficulté occupent une place de plus en plus importante dans les activités de nos équipes, en lien avec les besoins croissants de logements abordables et économes de nos concitoyens. En 2019, notre réseau comptait 30 000 logements très sociaux et a accompagné plus de 38 000 ménages, notamment dans des dispositifs de relogement. Citons la mobilisation ...

ENTRETIEN



Hélène Pélissard

© D.R.

--- de Soliha Provence pour reloger les sinistrés de la rue d'Aubagne, à Marseille; l'accueil, par une trentaine de nos associations, de plus de 800 réfugiés syriens et subsahariens fuyant les zones de guerre.

Nos organismes ont été pionniers dans la mise en œuvre du dispositif « Un chez-soi d'abord » visant à loger les sans-abri, en mettant en place un dispositif global alliant suivi médical et appropriation du logement.

Par ailleurs, nous gérons une quinzaine de structures d'hébergement et plus de 70 résidences, hôtels sociaux et pensions de famille. Nous travaillons également à la résorption accompagnée des bidonvilles et squats, et animons une centaine d'actions en direction des gens du voyage.

En juin 2019, le mouvement a adopté un nouveau cadre stratégique CAP 2025. Quels sont les objectifs poursuivis ?

H. P.: Il nous a paru nécessaire de nous doter d'un nouveau cadre stratégique. L'objectif de ce dernier est de structurer le développement du réseau, d'amplifier la coopération entre ses différents échelons, afin de nous permettre de mieux répondre aux attentes des ménages, des collectivités territoriales et de l'ensemble de nos partenaires.

Ce travail a été conduit avec l'ensemble du mouvement. Il repose sur la volonté d'agir selon un double positionnement d'opérateur d'utilité sociale et d'apporteur de solutions. Il s'agit, d'une part, de répondre à l'enjeu de « massification » et de performance dans les actions conduites, notamment en mettant en œuvre les différents programmes lancés par les pouvoirs publics. D'autre part, Soliha souhaite entretenir sa plus-value d'intérêt général *via* la conception, le test et la proposition de modalités d'intervention nouvelles, au plus près des bénéficiaires. Cet impératif d'innovation et d'amélioration continue doit permettre au mouvement de poursuivre son travail permanent d'adaptation aux besoins et d'interpellation.

Concernant notre organisation territoriale, notre stratégie est de la faire évoluer, notamment à travers des projets de rapprochement sur les territoires, tout en gardant un très fort ancrage local, afin d'atteindre des tailles critiques en cohérence avec le modèle économique des différents métiers.

Des plans stratégiques régionaux sont en cours de définition. Chacun part d'un diagnostic de territoire, permettant d'identifier collectivement les besoins spécifiques et les réponses apportées par le mouvement Soliha. Il s'agit ensuite de s'accorder sur la meilleure manière d'amplifier son action selon les principes de coopération, transparence, subsidiarité.

Comment analysez-vous l'impact de la crise sanitaire sur les conditions de logement des Français ?

H. P.: La crise sanitaire a agi comme un révélateur de la crise du logement. Certains ménages s'entassent dans des logements exigus, faute de logements à loyer abordable dans les zones

tendues. D'autres ménages vivent dans les logements insalubres, ce qui pose des problèmes de sécurité et présente un vrai danger pour leur santé.

Pour les habitants et résidents qui vivent dans des structures collectives (centres d'hébergement, pensions de famille, résidences sociales, Ehpad), toutes les conditions étaient réunies pour en faire de vrais clusters. Il en va de même pour les populations qui vivent dans des bidonvilles ou des squats, en particulier, dans les Outre-mer. Quant aux sans domicile fixe, ils se sont trouvés dans une situation aggravée, avec plus de difficulté pour se nourrir et accéder aux soins. Enfin, la crise

que nous traversons va se traduire par une réduction du pouvoir d'achat de nombreux ménages, voire par la perte d'emploi de beaucoup d'entre eux. Les impayés de loyers ou de charges vont augmenter, les menaces d'expulsion se multiplier.

Compte tenu de cette situation, nous avons proposé un ensemble d'actions de transformation visant à faire du logement un levier du plan de relance, en s'attaquant résolument à trois fléaux: les logements énergivores occupés par des ménages très modestes (3,2 millions de logements), en finançant à 100 % leurs projets de rénovation énergétique; les logements insalubres (600 000 logements), tant en milieu urbain que rural; les bidonvilles, en particulier dans les Outre-mer, où nous estimons que 300 000 personnes survivent aujourd'hui.

Qu'attendez-vous aujourd'hui de l'Anah ?

H. P.: L'Anah et Soliha ont des liens historiques très étroits. Dès la création de l'agence en 1971, les Fédérations Pact et Habitat rural en sont administrateurs. Depuis la création de Soliha, en 2015, la fédération siège au conseil d'administration de l'agence comme membre qualifié pour ses compétences dans le domaine social.

Nous attendons que l'Anah amplifie ses interventions dans deux directions:

- la politique du « Logement d'abord », l'Anah doit être un acteur clé de cette politique *via* la mobilisation du parc privé à des fins sociales, son rôle s'est beaucoup émoussé ces dernières années;
- les territoires ultramarins, ils ont un besoin vital de revitaliser leurs bourgs-centres et traiter l'habitat insalubre, les interventions de l'Anah y sont très attendues.

Nous attendons que l'agence conserve, comme fil conducteur de ses interventions, une attention particulière vers:

- nos concitoyens les plus modestes, en n'oubliant pas la nécessité de leur accompagnement dans leur projet d'amélioration de l'habitat, jouant ainsi son rôle de cohésion sociale;
- les territoires les plus fragiles, qu'il s'agisse de bourgs-centres délaissés ou de copropriétés dégradées, jouant ainsi son rôle de cohésion territoriale.

En deux mots, Soliha attend que l'Anah reste fidèle à ses valeurs de cohésion sociale et territoriale, à son rôle historique. ■

Propos recueillis par **A. L.**

En chiffres

Le mouvement Soliha fédère

140 associations présentes sur l'ensemble du territoire national.

Il réunit **2 800** professionnels et est administré par **2 200** administrateurs bénévoles.

En 2019:

■ **59 000** ménages accompagnés dans leur projet de réhabilitation;

■ **2 420** projets de territoire animés avec des collectivités locales ou des partenaires;

■ **30 340** logements sociaux gérés;

■ **232** logements sociaux créés avec des bailleurs privés ou en maîtrise d'ouvrage d'insertion et un parc propre qui totalise

7 000 logements;

■ **38 155** ménages en difficulté accompagnés socialement.

« Pour une action forte en faveur du **renouvellement urbain** »

Élu président de la Fédération des Entreprises publiques locales (FedEpl), à l'occasion du congrès des EPL organisé à Angers (14 et 15 octobre 2020), **Patrick Jarry** est maire de Nanterre, conseiller départemental des Hauts-de-Seine et président de la Société d'économie mixte de Nanterre (Semna). Il a succédé à Jean-Marie Sermier, député du Jura.

Les Entreprises publiques locales (EPL) ont développé ces dernières années leurs interventions pour revitaliser les territoires, en particulier dans les centres de villes petites et moyennes. Comment cette action, qui rejoint celle de l'Anah, notamment dans « Action cœur de ville », s'est-elle déployée ? Par la diversification des EPL existantes, par la création de nouvelles EPL ou de filiales ?

Patrick JARRY: Les élus locaux sont intervenus très tôt sur les centres anciens, comme à Rennes, Bordeaux ou dans l'agglomération d'Angers. Dans ces villes, la relation avec l'Anah est donc très ancienne.

De nombreuses EPL affichaient donc déjà les compétences et 90 % des villes du programme « Action cœur de ville » ont à proximité une EPL d'aménagement ou d'immobilier en mesure d'intervenir directement ou bien de développer une réponse sur-mesure.

C'est la particularité des EPL : leur très grande souplesse pour intervenir en « couteau suisse » en fonction des besoins des élus. Sur certains territoires, des nouvelles EPL ont été créées pour des besoins spécifiques, principalement des SEM patrimoniales pour du portage immobilier, mais aussi des EPL avec un rôle fort pour redonner de l'attractivité au centre, une intervention décisive sur l'acquisition-amélioration de commerces en rez-de-chaussée comme à Calais ou de gestion de halles de marchés comme à Pau.

Comment analysez-vous l'impact de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales sur le logement des Français ? Le plan de relance annoncé en septembre 2020 par le gouvernement vous paraît-il aller dans le bon sens ?

P. J.: L'impact de la crise du Covid est pour l'heure difficile à déterminer sur le marché immobilier. Le plan de relance apporte quelques éléments de réponse (fonds Friches, fonds de restructuration des locaux d'activités), même si nous regrettons qu'il n'y ait qu'une somme relativement faible allouée au

renouvellement urbain et à la sobriété foncière. Il s'agit d'une première reconnaissance de cette problématique, mais les besoins sont immenses, sur l'ensemble des champs du renouvellement urbain : centres anciens, attractivité et mise en tourisme des sites remarquables, quartiers prioritaires de la ville, friches commerciales, friches industrielles polluées, etc.

Nous plaçons pour une action forte en faveur du renouvellement urbain qui puisse prendre en compte tous ces enjeux avec une fiscalité à repenser, en fonction des besoins identifiés avant tout par les élus locaux. Mais les mesures du plan de relance ciblent davantage la rénovation énergétique du bâtiment (7 milliards d'euros pour les bâtiments publics, l'habitat privé et le logement social) que le thème de l'amélioration de la qualité de vie *via* des projets urbains complexes, garantissant la mixité sociale et fonctionnelle, des équipements publics de proximité, des faibles distances entre domicile et travail, l'accès à la nature en ville, etc.

Comment concevez-vous l'évolution du partenariat entre la Fédération des EPL et l'Anah ?

P. J.: À ce jour, nous n'avons pas de partenariat formalisé, mais nous avançons main dans la main.

Ainsi, l'Anah a récemment modifié son règlement pour ouvrir aux EPL la possibilité de porter de nouveaux dispositifs de rénovation d'habitat privé à l'immeuble (la Vente d'immeuble à rénover et le Dispositif d'intervention immobilière et foncière). C'était une demande de longue date de la part de la Fédération des EPL.

C'est une première avancée pour reconnaître l'intervention à l'immeuble et un jour peut-être à l'îlot. Plus efficaces, ces restructurations complexes d'îlots dégradés permettent de refaire la ville sur elle-même, d'éviter le saupoudrage des aides publiques sans réel effet sur l'image d'un quartier. ■ Propos recueillis par **A. L.**

ENTRETIEN



Patrick Jarry
© D. R.

Les partenaires du secteur de l'énergie

Engie, Total, Effy, trois partenaires de l'Anah, expliquent leur rôle dans la rénovation énergétique de l'habitat privé.

« Des actions concrètes pour promouvoir les aides »

Pierre-François Chenu, directeur des Relations institutionnelles BtoC, Engie



© Jean-François Deroubaix

« Voilà bientôt dix ans qu'Engie travaille en étroite collaboration avec l'Anah, à laquelle nous souhaitons ici un très bon cinquantième anniversaire. En effet, nous œuvrons ensemble contre la précarité énergétique depuis 2011, c'est-à-dire dès le début de l'aide "Habiter Mieux", laquelle verse notamment des primes pour l'amélioration des performances énergétiques des logements en France. Le groupe aura ainsi versé près de 100 millions d'euros d'aides financières, apportant ainsi sa contribution à la rénovation globale de plus de 400 000 logements. Pour mieux lutter contre la précarité énergétique, il est essentiel de fédérer les partenaires et de mettre en place des actions concrètes pour promouvoir ces aides. Cette coopération s'est également matérialisée par la mise en place en janvier 2020 de "MaPrimeRénov", un dispositif qui fusionne les aides d'"Habiter Mieux Agilité" et du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (Cite), et qu'Engie relaie très largement auprès des bénéficiaires.

Complémentaire des soutiens à la rénovation globale, ce dispositif encourage et simplifie les procédures. Il favorise le premier pas dans la rénovation, et permet le cumul des primes liées aux Certificats d'économie d'énergie (CEE), réduisant ainsi le reste à charge des ménages, notamment les plus précaires. À compter du 1^{er} janvier prochain, ces aides s'étendront à l'ensemble des propriétaires occupants, les copropriétés et les bailleurs, puisqu'elles s'adresseront également aux ménages intermédiaires et aisés, c'est-à-dire à tous les ménages. Aujourd'hui, Engie est un acteur majeur des CEE, qui constituent le principal

fer de lance de l'État pour le financement de la rénovation énergétique. Nous aurons contribué à ce dispositif à hauteur d'environ 2 milliards d'euros de 2018 à 2021. Et nous allons, bien entendu, maintenir et renforcer notre engagement dans le cadre du plan de relance présenté le 3 septembre 2020 par le Premier ministre, et qui réserve une part importante de ses ambitions à la rénovation énergétique.

Nous accompagnons tous les particuliers, qu'ils comptent ou non parmi nos 12 millions de clients, dans une démarche visant à consommer moins et mieux leur énergie. Nous proposons l'installation et la maintenance de toutes les solutions de chauffage, comme la chaudière à très haute performance énergétique ou la pompe à chaleur, à travers notre filiale Engie Home Services. Et nous sommes également présents à toutes les étapes de leur réflexion (le conseil, le financement...), pour tous types de travaux de rénovation.

Nous assurons également un accompagnement opérationnel des particuliers pour le montage de leurs dossiers CEE et "MaPrimeRénov" jusqu'à l'obtention de ces aides, tout en nous assurant du respect des conditions de qualifications requises pour les professionnels réalisant les travaux.

Pour conclure, je rappellerai la raison d'être du groupe, qui s'inscrit parfaitement dans les missions de l'Anah : nous agissons pour accélérer la transition vers une économie neutre en carbone, par des solutions plus sobres en énergie et plus respectueuses de l'environnement. Cette raison d'être rassemble l'entreprise, ses salariés, ses clients et ses actionnaires et concilie performance économique et impact positif sur les personnes et la planète. L'action d'Engie s'apprécie dans sa globalité et dans la durée. »

« Soutenir les bénéficiaires de CEE »

Franck Briatta, chef du département Certificats d'économie d'énergie, groupe Total

« Le dispositif des Certificats d'économie d'énergie (CEE) constitue, notamment dans sa quatrième période, l'une des mesures les plus importantes pour accompagner la rénovation de l'habitat. En tant qu'obligé, Total Marketing France s'est mobilisé avec l'ensemble des acteurs de la filière du bâtiment, afin de soutenir les bénéficiaires dans leurs travaux de rénovation énergétique.

Depuis le début du dispositif, le groupe a signé des partenariats avec les fédérations professionnelles (Capeb, FFB), les associations d'ingénierie (AICVF), les industriels du génie climatique, les distributeurs de matériels ou encore les agences nationales comme l'Anah. Cette démarche permet de fiabiliser la mise en œuvre des solutions techniques, tout en assurant l'accès au marché de la rénovation aux TPE et PME qui constituent le tissu économique local.

Dans cet objectif, nous avons lancé des initiatives visant à soutenir les actions portées par l'Anah. La première d'entre elles consiste à accompagner le programme "Habiter Mieux" et de participer au repérage des ménages en situation de précarité énergétique. La seconde, concrétisée en avril 2018, se traduit par la mise en place d'une offre multisolution à destination des ménages, pour les aider à la rénovation de leur système de production de chaleur et à la réduction de leur facture énergétique. Nous avons également impliqué les acteurs de la filière (les fédérations professionnelles, des industriels, et un organisme

de certification de produit), afin de constituer un réseau engagé auprès des ménages et de proposer la solution la plus adaptée à l'occupant et son habitat. Près de 3 000 entreprises, principalement des TPE, ont déjà rejoint cette initiative dans un cadre partenarial respectueux. Pour rester au plus près des ménages, cette offre est portée par le réseau de filiales de proximité du groupe Total en France, avec des équipes dédiées pour assister les ménages dans leurs démarches administratives et les orienter vers des opérateurs spécialisés partenaires de l'Anah. Nous sommes également impliqués dans des programmes visant à la massification de la rénovation énergétique très performante. Nous pouvons citer le programme "EnergieSprong", animé par Greenflex (filiale du groupe Total), et qui a pour mission de créer un écosystème favorisant le développement de solutions innovantes et abordables pour la rénovation à niveau Bepos (bâtiment à énergie positive). Nous participons aussi au programme "Profeel", conduit par l'Agence Qualité Construction, pour la montée en compétences de la filière du bâtiment. Par ces actions concrètes, Total Marketing France s'inscrit comme un acteur incontournable de l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment en France et s'affirme comme la "major" de l'énergie responsable. »



© D. R.

« Faciliter, agréger, accélérer »

Frédéric Utmann, président d'Effy

« Dans la rénovation énergétique, Effy joue un rôle de facilitateur, d'agrégateur et d'accélérateur. Nous facilitons la tâche des particuliers pour qui le sujet est compliqué, anxiogène, mouvant, et relève du parcours du combattant. Nous absorbons à leur place toute la complexité réglementaire et technique. Nous sommes, par exemple, mandataires de "MaPrimeRénov" : nous faisons les démarches à la place des particuliers, nous pouvons avancer la prime et nous travaillons avec les équipes de l'Anah et leurs prestataires, pour rendre le plus simple possible son obtention. Nous sommes un interlocuteur global, national, capable d'accompagner tous les ménages, modestes et aisés. Nous sommes agrégateurs dans la mesure où beaucoup de projets se ressemblent et que nous offrons une économie d'échelle. Enfin, nous accélérons la rénovation énergétique. Beaucoup de gens se posent des questions, mais s'arrêtent trop souvent dans leur réflexion. En les rassurant sur le niveau de subvention et la qualité des entreprises, nous déclenchons les projets. C'est un rôle de tiers de confiance, de catalyseur.

Notre intervention consiste à identifier les particuliers qui ont des projets de rénovation énergétique et à les accompagner avec des entreprises qui réalisent les travaux, en mobilisant les aides et subventions auxquelles ils ont droit. Nous sommes entre les particuliers, les professionnels et les financeurs de la rénovation énergétique, que ce soit l'Anah ou des fournisseurs d'énergie. Et notre singularité est d'intervenir dans un territoire 100 % digital. Nous n'avons pas pas d'équipes sur le terrain, mais

des sites internet qui renseignent les particuliers et leur permettent de faire des simulations. Nous avons ainsi 5 millions de visiteurs uniques par an et recevons 1 500 appels par jour. On informe, on conseille à distance, on aide à concrétiser les projets. Notre conseil est gratuit pour les particuliers : il est financé par les artisans, qui interviendront plus tard, et par les fournisseurs d'énergie, dans le cadre de leurs certificats d'économie d'énergie. Nous travaillons avec plus de 2 000 artisans partenaires, tout corps d'État et dans toutes les régions. Effy s'est engagé très tôt contre la précarité énergétique. Notre premier partenariat avec l'Anah date de 2009, et en 2011, nous lançons notre fonds de dotation Solinergy avec des Pact-Arim. En 2013, nous avons inventé "L'isolation à 1 €", une solution d'urgence pour l'isolation des combles perdus de ménages très modestes. L'idée a été ensuite totalement dévoyée par des acteurs nuisibles. S'agissant du plan de relance, je suis évidemment très favorable à l'élargissement de "MaPrimeRénov" et au renforcement de son budget. J'aurais aimé que ce Plan soit plus ambitieux, en particulier pour les ménages les plus modestes, et que l'État finance mieux l'accompagnement des travaux que nous réalisons comme d'autres opérateurs. Quand on accompagne bien, on économise sur des subventions. » ■ Propos recueillis par **Jean-Michel Mestres**



© D. R.

Mobiliser une ingénierie pluridisciplinaire

Urbanis conseille et accompagne les acteurs publics dans leur politique d'amélioration de l'habitat privé, depuis sa création à Nîmes en 1979.

Par **Emmanuelle Pernes**,
présidente d'Urbanis

La création des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) en 1977 a représenté un tournant majeur de la politique publique en direction du parc privé. En associant par convention l'Anah, les collectivités et l'État, en visant des objectifs territorialisés, l'Opah demeure, plus de quarante ans après, la matrice de multiples dispositifs opérationnels qui ont en commun de considérer l'amélioration du parc privé non plus du seul point de vue du logement, de son propriétaire et de ses occupants, mais aussi du point de vue de l'immeuble, de l'îlot, et plus largement de la ville et de ses mutations.

La recherche de cette vision d'ensemble, urbaine, est dans les gènes d'Urbanis. Elle est transversale à nos missions, qui sont de réaliser des études habitat et de conseiller les acteurs publics, de requalifier et adapter l'habitat ancien, de redresser les copropriétés fragiles ou dégradées, et d'accompagner les projets de rénovation énergétique de l'habitat privé. Quarante ans après la création de l'entreprise, elle est portée par un réseau de 12 agences régionales qui couvre une grande partie du territoire métropolitain. Ce réseau constitue une ressource privilégiée pour agir, bien sûr. Il est également un bon observatoire des phénomènes de dégradation et/ou d'obsolescence de l'habitat privé qui se produisent à différentes échelles, dans des contextes de plus en plus différenciés sur le plan territorial, urbain, mais aussi technique, du fait de la diversité croissante des types de bâtis et des types de quartiers concernés. Plus récemment, Urbanis s'est doté de trois départements thématiques, consacrés

respectivement aux études et à l'expertise, à l'aménagement (création, en 2007, de la filiale Urbanis Aménagement, pour réaliser des opérations d'aménagement en centre ancien), et à la rénovation énergétique des copropriétés. Ces départements contribuent à développer la palette des outils nécessaires à des réflexions et des interventions qui, toujours dans le cadre des politiques publiques, gagnent en complexité et élargissent leur champ à la mesure des enjeux identifiés.

Les pouvoirs publics sont confrontés à une situation tout à fait paradoxale: jamais le parc privé n'a été aussi spacieux et bien équipé, si on se réfère aux éléments du confort normatif statistiquement recensés. Pour autant, et parce que le parc privé est le premier parc d'accueil des ménages les plus démunis, les situations d'indignité se renouvellent; elles prennent des formes qui varient sensiblement selon le degré de tension des marchés du logement, les types de bâtis et l'imagination féconde des marchands de sommeil. L'évolution des normes accélère la déqualification des patrimoines. L'obsolescence des produits que sont les logements précipite la dévitalisation des centres-villes en marché détendu...

Les enjeux de l'amélioration de l'habitat privé relèvent plus que jamais de finalités multiples: préserver la sécurité, la santé et la dignité des personnes, empêcher l'apparition de zones de non-droit, réduire la consommation d'énergies fossiles des bâtiments, adapter le parc et l'environnement urbain aux attentes et aux modes de vie d'aujourd'hui... et de demain. Ils impliquent les acteurs de l'hygiène et de la santé, de l'habitat, du social, de l'urbanisme, de l'aménagement, de la culture, de la transition énergétique et écologique, et de la transition numérique.

Cette réalité impose, pour faire œuvre utile, d'articuler ces approches thématiques dans des projets urbains fédérateurs, car pourvus d'un sens évident pour tous et portés politiquement par des élus en capacité d'arbitrer entre de multiples injonctions contradictoires. Elle impose de mobiliser et coordonner des acteurs et financeurs de plus en plus nombreux dans des cadres qui puissent demeurer opératoires, et de faire évoluer le cadre législatif avec une visée opérationnelle dans des délais cohérents. Enfin, elle nécessite de mobiliser une ingénierie pluridisciplinaire très qualifiée et motivée. Force est de constater que les métiers de l'amélioration de l'habitat privé souffrent d'une image désuète et n'attirent pas. On s'initie à leur complexité sur le terrain, peu ou pas dans les écoles. Améliorer l'habitat privé n'est pourtant pas faire œuvre charitable: c'est notre capacité à vivre ensemble et faire société qui est en jeu. ■

Emmanuelle Pernes

© Urbanis



Vers un nouveau partage de responsabilités entre l'État et les collectivités

Les impératifs de la transition écologique et les problèmes sociaux, accentués par la crise sanitaire, redéfinissent les enjeux du partage de responsabilités entre l'État et les collectivités locales, dans l'intervention en direction du parc privé.

Quand on tente d'expliquer à nos amis européens la répartition des compétences qui structure notre modèle de politiques publiques du logement à la française, il est peut-être réducteur mais pratique de parler d'une « *politique nationale d'application locale* », dont la mise en œuvre incombe principalement aux collectivités locales et aux intercommunalités, dans le cadre d'une contractualisation entre le national et le local. Un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), portant sur « *l'articulation des Plans locaux d'urbanisme et des Programmes locaux de l'habitat* », qualifiait la répartition des responsabilités entre le national et le local comme « *complexe, voire confuse*¹ ». Au regard des enjeux très importants à traiter dans les années à venir, concernant la requalification du parc privé pour être au rendez-vous de la transition écologique et des enjeux sociaux révélés par la crise sanitaire, il convient de démêler l'écheveau actuel et de débattre de propositions pour les prochaines années.

Les Programmes locaux de l'habitat (PLH) ont été créés par les premières lois de décentralisation de 1983². Cette première génération de PLH, co-élaborés par les collectivités et l'État, était d'abord conçue comme un moyen de connaissance des situations locales pour leur adapter la politique nationale. Les différentes lois ayant pour objet la politique de la ville et le traitement des inégalités territoriales, qui ont jalonné les années 1980 et 1990, tentaient en effet en premier lieu de proposer différents modes de contractualisation/régulation d'objectifs de construction de logements sociaux pour compenser les déséquilibres territoriaux³.

LE PARC PRIVÉ, « ANGLE MORT » DES PREMIERS PLH

Dans ce cadre, le débat portant essentiellement sur la répartition des logements sociaux, le parc privé était certes évoqué dans les diagnostics de PLH, mais davantage comme un élément de contexte de marché que comme un objet d'intervention publique. Hormis quelques intercommunalités qui ont joué un rôle pionnier (Rennes, Nancy, etc.), cette première génération de PLH a eu une portée relativement limitée. Elle a essentiellement permis la consolidation d'une connaissance des situations

locales, base d'un partage des enjeux par l'État, les collectivités et l'ensemble des acteurs concernés.

Il faut attendre la loi du 12 juillet 1999 relative au

renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) et surtout la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004, pour que soit affirmé plus clairement le positionnement des intercommunalités comme « chefs de file » en matière d'habitat et pour conforter la logique de contractualisation par la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre⁴.

Cette forme particulière de contractualisation garde un caractère « très descendant » : il ne s'agit pas, en effet, à proprement parler d'une compétence décentralisée, les règles du jeu sont définies au Code de la construction et non au Code général des collectivités territoriales. Il s'agit en quelque sorte d'un contrat de mise en œuvre d'une compétence qui reste de la responsabilité de l'État. En 2018, 110 EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale), métropoles et départements sont délégataires des aides à la pierre. Dans le même temps, on constate aussi une généralisation des PLH intercommunaux : les services du ministère du Logement recensent près de 700 PLHi, dépassant ainsi largement le nombre d'intercommunalités tenues à une obligation de réalisation d'un tel programme.

Cette généralisation ne traduit pas une situation identique sur l'ensemble des territoires. On observe, en effet, un mûrissement politique et technique très inégal des politiques locales de l'habitat et des responsabilités effectives exercées par les EPCI. Ces différences s'observent en particulier concernant le volet parc privé des PLHi : certains PLHi se contentent de transcrire et conforter dans le programme d'actions les dispositifs d'intervention proposés par les communes (Opah, traitement des copropriétés) ; inversement, d'autres proposent des dispositifs innovants et de véritables stratégies résultant d'une vision globale des enjeux à l'échelle de leur territoire (dispositifs d'observation et de prévention, mobilisation du parc privé à des fins sociales et surtout mise en place de plateformes ou de services locaux visant à dynamiser

*Par Jean-Pierre Troche,
architecte urbaniste, consultant
en politique publique de l'habitat*

--- et à accompagner la requalification et la rénovation énergétique du parc privé).

Les lois ALUR du 24 mars 2014 et MAPTAM du 27 janvier 2014 précisent et élargissent le contenu obligatoire des PLHi, rappellent les règles du jeu et renforcent le rôle de l'État dans le processus d'adoption des PLH. Elles complètent également la définition des « blocs de compétences obligatoires habitat » des EPCI et élargissent les possibilités de délégation de certaines compétences régaliennes de l'État en matière de gestion des contingents de logements sociaux et de mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo). La loi ALUR contient de nombreuses dispositions concernant le parc privé (copropriétés, lutte contre l'habitat indigne, etc.) et renforce aussi sa prise en compte par les PLHi : « *Le PLHi doit obligatoirement comporter un volet sur la lutte contre l'habitat indigne et doit définir les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés dégradées.* » Il est aussi précisé que les EPCI peuvent, par délégation de l'Anah, signer avec les propriétaires les conventions fixant les loyers des logements conventionnés. La loi proposait un transfert des compétences en matière de lutte contre l'habitat indigne des communes vers les EPCI, mais cette disposition a eu peu d'effet, les communes ayant la possibilité de s'opposer à ce transfert.

LES OPAH PRÉCURSEURS D'UNE CONTRACTUALISATION EN « MODE PROJET »

Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah⁵) ont vu le jour en 1977, après la création de l'Anah en 1971. Les collectivités locales, appuyées par les réseaux associatifs d'opérateurs (Pact-Arim, FNHR⁶), se sont très rapidement approprié cette forme contractualisée d'aide au logement pour encourager la réhabilitation du patrimoine privé. Il faut souligner à quel point les Opah ont été véritablement précurseurs d'un modèle de politique publique définie en « mode projet » et conventionné ou contractualisé entre le local et le national. La loi d'orientation pour la ville (LOV) introduit en 1991 les Opah dans la loi et en fait un outil majeur de la politique de la ville, dans le même temps le champ d'intervention de l'Anah s'étend à tout le parc locatif âgé de plus de 15 ans.

Au fil du temps, les Opah se sont développées comme un cadre souple qui permet aux collectivités d'inscrire les aides de l'Anah dans un projet territorialisé, mais elles se sont aussi « spécialisées » sur des objets définis en fonction des priorités affirmées par l'État et l'Anah. Aujourd'hui, on ne compte pas moins de cinq types d'Opah : l'Opah généraliste sur un périmètre ciblé (pouvant être aussi multisite), les Opah-RR (revitalisation rurale), Opah-CB (centre-bourg), Opah-CD (copropriétés dégradées), Opah-RU (renouvellement urbain). Aux Opah sont venus s'ajouter les Programmes d'intérêt général (PIG⁷), les Plans de sauvegarde des copropriétés et les dispositifs d'observation, de veille et de prévention (VOC et Popac).

En 2019, 753 opérations programmées sont en cours de réalisation, dont 460 Opah et 249 PIG, et près de 60 % des aides de l'Anah sont gérées dans le cadre de périmètres faisant l'objet d'une convention de programme.

Ce mode de contractualisation pluriannuel est « moins descendant » parce qu'établi à partir du projet porté par la collectivité. Il s'est généralisé au cours des dernières décennies vers des dispositifs qui ne concernent pas seulement les aides de l'Anah au parc privé : les conventions signées dans le cadre

du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), initié après la création de l'Anru en 2004, et plus récemment les conventions du programme « Action cœur de ville » (ACV) et la création des Opérations de revitalisation de territoire (ORT), qui inscrivent au sein du Code de l'urbanisme⁸, au rang des procédures d'aménagement, ce mode de réalisation de projets de renouvellement urbain contractualisé entre l'État, les collectivités et l'ensemble des partenaires financiers (dont l'Anah).

UNE ARTICULATION À AMÉLIORER

Ces projets sont souvent lancés et portés par les communes, et non par les EPCI compétents en matière de PLHi, qui sont dans ce contexte insuffisamment articulés avec les autres actions définies par les PLHi. Un certain nombre de mesures plus récentes vont dans le bon sens (EPCI signataires des conventions du Nouveau programme national de renouvellement urbain/NPNRU, par exemple), mais cela reste un point de vigilance pour l'avenir.

L'habitat, et plus particulièrement l'habitat privé, est aujourd'hui à la fois une des principales causes des émissions de CO₂, mais aussi un des principaux leviers d'intervention. 85 % du parc de logements de 2050 est déjà construit et la construction neuve (1 % du parc par an) ne peut agir qu'à la marge pour une réduction structurelle des émissions de gaz à effet serre. Comme l'a rappelé la Convention citoyenne sur le climat, c'est en premier lieu le parc existant qui devra répondre aux objectifs de neutralité carbone en 2050. Pour atteindre ces objectifs, un simple calcul montre qu'il faudrait arriver à rénover quasiment 1 million de logements par an pendant les trente prochaines années. Le parc privé avec 83 % des résidences principales constitue donc l'enjeu majeur du nécessaire changement d'échelle dans la requalification énergétique et environnementale du parc de logements. Il faut aussi souligner que 87 % des ménages en situation de précarité énergétique habitent le parc privé et se trouvent majoritairement au sein de ce parc. Les logements « passoires thermiques » (lettres F et G, plus de 331 kWh/m²) représentent près d'un tiers du parc existant, et sont fortement concentrés dans le parc locatif privé. Le parc en copropriété, avec environ 10 millions de logements à traiter, est aussi un enjeu majeur, compte tenu de ses caractéristiques et des mécanismes décisionnels complexes à activer pour faire réaliser un programme de travaux, qui peut couramment avoisiner les 20 000 à 30 000 euros par logement.

Pour atteindre les objectifs proposés, voire rattraper le retard pris, il s'agit d'organiser une véritable rupture, en changeant d'échelle et de paradigme dans la mise en œuvre des politiques publiques en direction du parc privé.

UNE NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ

La montée en puissance des aides à la rénovation énergétique est tout à fait confirmée par le bilan 2019 de l'Anah (155 000 logements rénovés, dont 117 000 dans le cadre du programme « Habiter Mieux », soit 65 % par rapport à 2018⁹). Néanmoins, malgré un effort important de simplification concernant les aides de l'Anah, de nombreux propriétaires restent perplexes face à la diversité et la complexité de l'assemblage des différentes aides, on peut citer en vrac : le Cite (Crédit d'impôt transition énergétique), remplacé depuis le 1^{er} janvier 2020 par « MaPrimeRénov », les éco-prêts à taux zéro, les Certificats

d'économie d'énergie, les aides diverses des collectivités, régions et départements.

L'année 2021, avec la généralisation de « MaPrimeRénov » et les perspectives offertes par le plan de relance, marque certainement un tournant dans les aides nationales à la rénovation énergétique. Les moyens déployés sont un signal fort. Mais les aides proposées restent souvent dans une logique d'aide à des « gestes », alors qu'il est essentiel de les inscrire dans de véritables parcours ou stratégies de travaux nécessitant un diagnostic et une approche globale du bâtiment, pour obtenir un niveau de performance à la hauteur des objectifs visés en 2050. Pour être efficace, la réhabilitation énergétique doit aussi s'inscrire dans une approche globale de la réhabilitation patrimoniale du parc, traiter et prévenir son obsolescence, maintenir son attractivité, lutter contre la vacance et éradiquer l'habitat indigne. Elle doit pouvoir aussi s'articuler avec les autres enjeux majeurs : traitement des copropriétés dégradées, accompagnement et prévention des difficultés pour les segments les plus fragiles du parc, lutte contre l'habitat indigne et – dans les marchés tendus et particulièrement en Ile-de-France – le développement ou le maintien du parc locatif à bas loyer.

VERS UN SERVICE PUBLIC LOCAL D'APPUI À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Des aides nationales, donnant un signal fort, et des approches locales, proposant des dispositifs territoriaux d'incitation, d'accompagnement et d'appui à la rénovation du parc privé, sont très certainement complémentaires, voire indissociables. C'est déjà le rôle d'un certain nombre de dispositifs existants créés par les collectivités soutenues par l'Ademe et l'Anah : Plateforme territoriale de la rénovation énergétique (PTRE), Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (Slime), Agence locale de l'énergie et du climat (Alec). Force est de constater qu'il existe aujourd'hui aussi dans ce domaine une certaine dispersion et une diversité des réponses.

Pour accompagner la prochaine étape de la rénovation énergétique, il faut certainement clarifier le rôle des EPCI et des Métropoles, et de leur PLHi pour les conforter dans un véritable rôle de pilote et d'assembleur d'un « service public de la performance énergétique de l'habitat¹⁰ ». Il s'agit de proposer un « bouquet de services » d'incitation, d'ingénierie d'appui, d'aide à la décision et d'accompagnement des projets, de proposer un accès simplifié et coordonné à l'offre de financement, y compris celle des partenaires bancaires, de structurer les partenariats avec les prestataires et réseaux d'accompagnement, les acteurs professionnels de l'architecture et de l'ingénierie, les entreprises, les artisans, de garantir, voire contrôler la qualité des réponses et prestations. Il s'agit de s'adresser à la fois à l'ensemble du parc privé, mais aussi de mettre en œuvre des programmes plus ciblés, en particulier en direction des copropriétés ou pour éradiquer les « passoires thermiques » et l'habitat indigne.

Formulons l'hypothèse que, dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation, il conviendrait d'accompagner la prochaine étape du renforcement du rôle des EPCI et Métropoles en tant que chefs de file des politiques locales de l'habitat, en leur conférant aussi une véritable compétence « d'autorité organisatrice » d'un service public local de la performance énergétique de l'habitat¹¹. ■ **Jean-Pierre Troche**

^① Rapport de Jean-Louis Héлары, Alain Lecomte, Françoise Seignoux et Alain Weber (CGEDD), mars 2016.



Centre-ville de Tourcoing
© Gilles Lefrançois

^② Article 78 de la loi du 7 janvier 1983 : « Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent définir un programme local de l'habitat qui détermine leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées. »

^③ À ce titre, voir les obligations proposées successivement par la loi LOV du 13 juillet 1991, qui vise à lutter contre la ségrégation spatiale et l'exclusion en promouvant un droit à la ville, puis la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, qui atténue les obligations de la LOV et simplifie leur procédure, et la loi du 14 novembre 1996 « relative à la mise en place du pacte de relance pour la ville » ainsi que les engagements définis à l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000.

^④ La convention de délégation des aides à la pierre est définie pour une durée de six ans et porte obligatoirement sur l'ensemble des aides à la pierre, englobant les aides au logement social et les aides de l'Anah.

^⑤ Les Opah ont pour but de réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements, en proposant aux propriétaires des taux majorés de subvention ou non sur un périmètre donné. La convention définit et finance aussi des moyens d'animation et d'ingénierie d'appui aux projets des propriétaires.

^⑥ Pact (initialement appelé Propagande et action contre les taudis), Arim (Association de restauration immobilière) et FNHR (Fédération nationale de l'habitat rural) sont aujourd'hui regroupés dans la fédération Soliha.

^⑦ Les PIG définis par l'article R327-1 (Code de la construction et de l'habitation) visent à traiter sur un territoire défini (qui est souvent plus large que celui des Opah) des actions répondant aux problématiques spécifiques en matière d'amélioration de l'habitat (LHI, rénovation énergétique, lutte contre la précarité énergétique...), de logements des publics spécifiques (jeunes, travailleurs, etc.) et de développement de l'offre conventionnée et à bas loyers.

^⑧ Loi ELAN du 23 novembre 2018.

^⑨ Source : rapport d'activité 2019 de l'Anah.

^⑩ Cf. l'article L232-2 du Code de l'énergie, dispositions non transcrites dans le Code de la construction et de l'habitation (PLH-I) ou dans le Code général des collectivités territoriales : « Le service public de la performance énergétique de l'habitat s'appuie sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique. Ces plateformes sont prioritairement mises en œuvre à l'échelle d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. » Cf. aussi des exemples développés depuis plusieurs années dans une logique de « service public local de la rénovation énergétique », comme celui de Brest Métropole. <https://tinergie-brest.fr>

^⑪ Article rédigé avec les contributions de l'équipe de Ville et Habitat et les propositions du collectif Re-Sources regroupant architecte, urbaniste, énergéticien et spécialiste de l'environnement et du développement durable urbain.



ENJEUX

LA LUTTE CONTRE LES FRACTURES SOCIALES ET TERRITORIALES

L'Anah au cœur des grands programmes nationaux

Aux côtés d'autres agences de l'État et d'opérateurs nationaux ou locaux, l'Anah est partenaire de programmes intégrateurs, en accompagnement des collectivités pour réduire les fractures sociales et territoriales.



Au-delà de ses interventions en direction des ménages, l'Anah se positionne auprès des collectivités dans le portage de politiques publiques concernant l'habitat privé, qui est le cœur de son métier», explique Jessica Brouard-Masson, directrice de l'expertise et des politiques publiques. Ces derniers mois, le focus a été mis sur le programme « Action cœur de ville » (ACV), lancé au printemps 2018 et centré sur les villes moyennes, puis sur le tout nouveau programme « Petites villes de demain », conçu selon la même logique qu'ACV, mais pour les villes de moins de 20 000 habitants ayant des fonctions de centralité. Ces deux programmes sont pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). En effet, chaque programme national a une agence pilote. Ainsi, c'est l'Anah qui pilote le plan « Initiative Copropriétés » (PIC), lancé par le ministre Julien Denormandie, à Marseille en octobre 2018. Le PIC vise le traitement des copropriétés les plus dégradées, mais comporte également un volet « prévention ». Ce programme mobilise donc d'autres acteurs : l'Anru, la Banque des Territoires et ses différentes filiales, notamment CDC Habitat, Action Logement et le réseau Procvivis¹.

Comme le précise Jessica Brouard-Masson, « notre intervention dans ces programmes intégrateurs ne modifie pas nos différents dispositifs, mais s'enrichit, notamment si nous constatons une lacune dans tel ou tel domaine ». Ainsi l'Anah a apporté au PIC un dispositif Résorption de l'habitat indigne (RHI) « copropriété », une aide sur la Gestion urbaine de proximité (GUP) du parc privé (alors que la GUP ne concernait jusqu'alors que le parc social) et une « prime copropriété ». Dans « Action cœur de ville », ayant constaté la nécessité de la qualité du portage technique, l'Anah a renforcé l'outillage avec le financement des chefs de projet ACV. Elle a également mis en place des dispositifs expérimentaux pour le ravalement des façades, le changement d'usage des rez-de-chaussée anciennement commerciaux, la rénovation énergétique pour les copropriétés des centres anciens ACV ou des villes de la Reconstruction.

Dans cet accompagnement des collectivités, rappelle Jessica Brouard-Masson, « l'agence a toujours joué un rôle de conseil par l'intermédiaire de ses délégations territoriales, les DDT, et en finançant les études pour la préparation des Opah ». L'Anah finance également le suivi-animation des Opah confié, après appels d'offres, à des opérateurs comme Soliha ou Urbanis,

qui ont pour mission, d'abord, l'identification des ménages ayant des besoins, puis l'accompagnement de ces ménages, par exemple face à la précarité énergétique.

D'autres opérateurs locaux, comme les EPL ou les SEM, peuvent intervenir comme concessionnaires d'opérations spécifiques d'aménagement. « Tout dépend des configurations locales, ajoute Jessica Brouard-Masson, l'Anah n'impose rien, elle propose sa boîte à outils, les élus s'en saisissent en fonction des caractéristiques de leur territoire. »

Dans cette boîte à outils, les Opah occupent une place prépondérante. On les retrouve dans presque toutes les démarches de revitalisation territoriale (quartiers en politique de la ville, villes petites et moyennes, zones rurales...). Déjà dans le PNRQAD, programme expérimental lancé en 2009 et piloté par l'Anru, l'intervention croisée des deux agences se traduisait, côté

Anah, par une Opah-RU (renouvellement urbain) et le financement de la résorption de l'habitat indigne. Dans le cadre des nouvelles Opérations de revitalisation de territoire (ORT), créées par la loi ELAN de novembre 2018, le volet « habitat » est constitué par une Opah-RU. Pour Jessica Brouard-Masson, « l'ORT n'est pas si loin de

l'Opah-RU, même si elle comporte un volet commercial renforcé, mais, en termes de définition, une Opah-RU comporte tous les axes demandés à une ORT ».

Autre illustration de dispositifs emboîtés : le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), où, comme dans le PNRU, l'Anah apporte une intervention complémentaire sur le parc privé (individuel ou en copropriété) de celle de l'Anru sur le parc social. Et 90 % des copropriétés ciblées dans le PIC se situent en QPV. Dans le dispositif « MaPrimeRénov », l'Ademe a été missionnée pour le conseil et l'accompagnement des ménages, en complémentarité de l'Anah qui distribue les aides.

« Le plan de relance accélère ces problématiques, explique Jessica Brouard-Masson, et les programmes comme ACV ou "Petites villes de demain" consolident la vocation de l'Anah : la réduction des fractures sociales et territoriales, avec toujours un volet social qui cible les publics modestes et très modestes. »

■ A. L.

^① Le réseau Procvivis représente les intérêts communs des Sacicap (Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété), famille du monde HLM.

L'Anah n'impose rien, elle propose sa boîte à outils

L'ANAH AU SERVICE DES TERRITOIRES

474

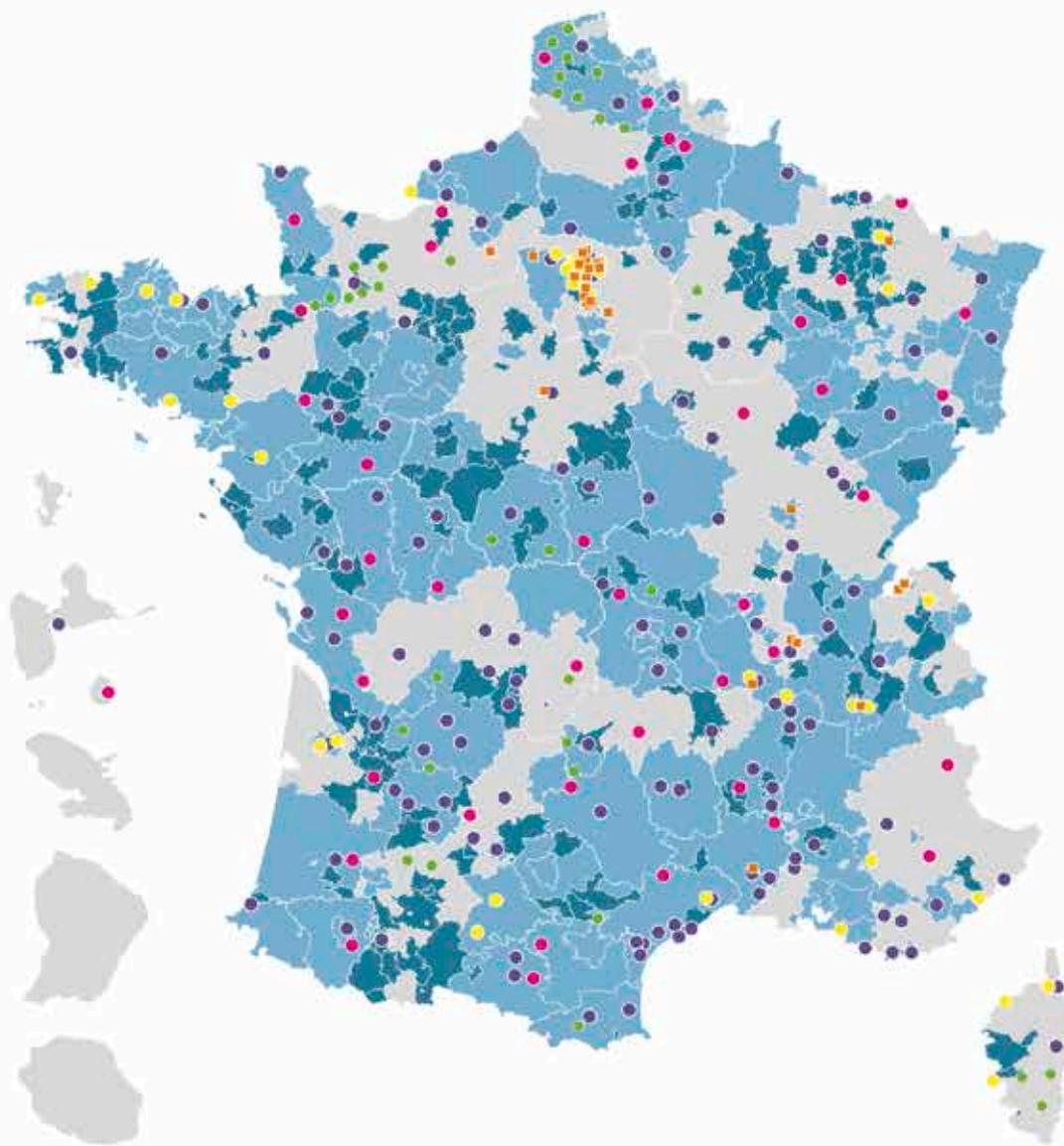
Opérations programmées
d'amélioration de l'habitat
(Opah - tous types)

234

Programmes
d'intérêt général (PIG)

48

Plans de sauvegarde
(PDS)



234 PIG: Programme d'intérêt général

48 PDS: Plan de sauvegarde

209 Opah: Opération programmée
d'amélioration de l'habitat

136 Opah-RU: Opah de renouvellement urbain

52 Opah-CD: Opah - copropriétés dégradées

43 Opah-CB: Opah centres-bourgs

34 Opah-RR: Opah de revitalisation rurale

Une **concession d'aménagement** et une **Opah-RU** pour le cœur d'agglo

La Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP) fait de la rénovation et du recyclage de son parc d'habitat privé une priorité. Explications à trois voix.

Isabelle BURON, directrice adjointe de l'habitat et de la rénovation urbaine, directrice par intérim : « Depuis le 1^{er} PLH adopté en 2004, l'Agglomération se préoccupe de l'habitat privé. La nouveauté du dernier PLH (2018-2023) est d'en faire un axe fort, avec un objectif clair : un logement réhabilité pour un logement construit. Cela suppose de réduire la voilure sur le neuf et de déployer de grandes ambitions sur le parc ancien. Aujourd'hui, tout notre territoire est couvert par un dispositif d'amélioration de l'habitat : un Programme d'intérêt général (PIG) à l'échelle des 31 communes, centré essentiellement sur l'amélioration énergétique des logements ; des dispositifs renforcés avec l'Opah-RU (Opération programmée d'amélioration de l'habitat, renouvellement urbain) et la concession d'aménagement à l'échelle des six communes du cœur d'agglo ; enfin, le NPNRU (Nouveau programme national de renouvellement urbain) sur le quartier Saragosse. Aucune commune n'est délaissée. Mais on concentre nos moyens là où il y a le plus besoin.

Le parc ancien du cœur de l'agglomération connaît aujourd'hui une vacance forte et des situations d'habitat dégradé. Dans un marché immobilier détendu, ce parc souffre depuis des années d'un déclassement. Le programme "Action cœur de ville" (ACV) est arrivé à point nommé en 2018, en apportant des moyens spécifiques à la problématique des villes moyennes. Seule l'intervention publique incluant l'Anah et les partenaires sur l'ensemble des axes (habitat, mobilité, commerces, équipements) peut renouveler l'attractivité du centre-ville, avec, sur le volet habitat privé, deux dispositifs : l'un, incitatif, une Opah-RU multisite ; l'autre, plus coercitif, une concession d'aménagement multisite. Le périmètre ACV concerne le centre-ville de Pau. Mais nous faisons le pari qu'il pourra produire un effet d'entraînement à l'échelle du cœur de l'agglomération. »

Dominique LASSERRE, chef de projet habitat ancien (concession d'aménagement et Opah-RU) : « Nous avons mis en place en 2010 une première concession d'aménagement et une première Opah-RU, axées sur l'hypercentre de Pau. Le lancement du programme ACV a été l'occasion de se poser la question d'un nouveau périmètre d'intervention sur Pau. L'enjeu de ce programme est d'offrir un nouveau cadre de vie, mettant en valeur la ville-jardin, de proposer une offre pour les familles, de refaire du centre-ville un lieu pour entreprendre, sans oublier les enjeux des déplacements dans le centre-ville. Nous avons d'abord lancé l'étude opérationnelle de la nouvelle Opah-RU, en circonscrivant le périmètre d'intervention sur la partie "faubourgs", au nord du périmètre ACV, où il y a une concentration d'enjeux urbains et sociaux (habitat indigne et copropriétés dégradées). Quant à la



Requalification et aménagement de l'îlot Carreau, à Pau

© CAPBP

concession d'aménagement, elle s'appuie sur le périmètre ACV. L'étude pré-opérationnelle de la nouvelle Opah-RU a permis d'identifier des enjeux de requalification immobilière au-delà de Pau. Nous avons décidé d'intégrer cinq autres communes (Bizanos, Billère, Jurançon, Gelos et Gan) du cœur d'agglo. Notre réflexion se situe désormais à cette échelle intercommunale. »

I.B. : « Si le volet habitat d'ACV fonctionne bien, c'est parce que nous avons un historique d'interventions avec des outils d'aménagement comme la concession d'aménagement. Elle nous permet d'avoir du foncier à valoriser et un partenariat financier. Tout se met en place pour sortir les opérations : portage du foncier, aides de l'Anah (travaux, recyclage), auxquels il faut ajouter Action Logement qui vient bonifier l'équilibre de nos opérations. »

D.L. : « L'Opah-RU est sur le même périmètre que la concession d'aménagement. L'opérateur Soliha missionné sur l'Opah-RU intervient sur le volet incitatif pour apporter des aides aux propriétaires bailleurs et aux occupants et accompagner des copropriétés fragiles ou dégradées. Nous y intégrons à ces objectifs de nouvelles aides expérimentales de l'Anah : l'aide au ravalement de façades venant en complément à l'intervention de la ville sur l'opération de mise en valeur des façades et la transformation de locaux en rez-de-chaussée de copropriétés ... »

--- pour des usages collectifs (parkings à vélos, déchets). Le concessionnaire est la Siab, société immobilière et d'aménagement du Béarn, filiale de Pau Béarn Habitat (SEM d'habitat social) et de la Sepa (Société d'équipement des Pays de l'Adour), une SEM d'aménagement.

Elle intervient sur le volet coercitif dans la restructuration d'îlots dégradés, l'acquisition d'immeubles dégradés et l'accompagnement des porteurs de projets. Nous avons identifié cinq îlots prioritaires d'intervention. Nous allons commencer par un diagnostic fin de l'état du bâti (présence d'habitat indigne, ou dégradé) avant de concevoir une stratégie opérationnelle d'intervention. Celle-ci peut nécessiter des procédures RHI (résorption de l'habitat indigne) dans une phase irrémédiable, ou Thiori (opération de restauration immobilière) quand un traitement est remédiable. L'Anah participe à la fois au diagnostic de terrain et au déficit des opérations dans le cas d'acquisition de biens dégradés. »

I. B. : « L'Anah est un partenaire de ces opérations lourdes. Car si on veut rendre nos centres-villes attractifs et développer une offre correspondant aux souhaits des familles de logements spacieux et agréables, il faut développer de nouveaux produits. Cela suppose aussi de recycler l'existant avec des opérations de démolition-reconstruction. »

D. L. : « Avec l'ancienne concession d'aménagement, nous avons pu remettre sur le marché 345 logements et nous sommes intervenus sur cinq îlots du centre de Pau. Dans le cadre de la nouvelle concession d'aménagement (2020-2030), l'objectif porte sur 900 logements (600 pour lesquels les investisseurs privés sont accompagnés, et 300 qui seront maîtrisés par le concessionnaire). Notre concessionnaire va devenir délégataire du droit de préemption, ce qui lui permettra d'acquérir des biens dégradés et d'engager un recyclage du foncier. Il opérera une veille foncière *via* le traitement des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) permettant d'accompagner les investisseurs vers les projets le plus qualitatifs, pour accueillir au mieux les familles dans les centres anciens... Dans les missions du concessionnaire figure bien l'établissement d'un cahier des charges qualitatif. En termes quantitatifs, la nouvelle Opah-RU multisite affiche un objectif de 400 logements réhabilités sur cinq ans, de 30 copropriétés accompagnées et, pour les aides expérimentales, de 40 ravalements de façades et de 6 locaux transformés. »

I. B. : « De la sorte, nous capitalisons sur l'ingénierie experte de l'équipe déjà-là, pour la première concession. L'intérêt d'une telle concession est aussi de partager les risques. Car le bilan d'une telle opération d'aménagement s'élève à 27 millions d'euros sur dix ans.

S'agissant maintenant du NPNRU, nous avons été lauréats en 2017 pour le quartier Saragosse. La spécificité de Saragosse est d'avoir deux tiers de copropriétés et un tiers de parc locatif social. La dynamique du renouvellement urbain sur les espaces publics, les équipements et le parc locatif social, il n'y a qu'un bailleur unique, doit profiter aux copropriétés. Mais ce n'est pas toujours simple. Nous avons un réseau de chaleur urbain en chantier qui passe par Saragosse pour fournir de l'eau chaude et

chauffer les équipements du quartier et les résidences du parc HLM. Il n'est pas sûr que les copropriétés privées en bénéficient. Beaucoup ont en effet basculé en chauffage individuel et le coût du raccordement est prohibitif. L'Anah ne nous aide pas sur une telle opération. Pourtant, à moyen terme, il y aurait une formidable économie d'échelle. »

Marianne LARQUÉ, cheffe de projet habitat ancien (lutte contre l'habitat indigne et accompagnement des copropriétés) : « Sur ce quartier de Saragosse, en amont de la convention avec l'Anru, nous avons lancé des études préparatoires qui ont mis en évidence de nombreuses pathologies sur le parc privé. Il n'était pas envisageable d'intervenir sur la totalité des copropriétés. L'étude menée en 2013 par l'Audap (Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées) sur les copropriétés fragilisées a permis d'identifier une première liste de dix-huit copropriétés dans ce quartier, qui ont fait l'objet d'investigations plus approfondies. Sept copropriétés sont apparues particulièrement fragiles et dégradées. La Communauté d'agglomération a alors décidé de lancer en 2019, avec le soutien de l'Anah, un Popac¹ pour accompagner ces sept copropriétés. C'est un outil flexible que nous mettons en œuvre pour la première fois. Le Popac permet de travailler au rythme de chaque copropriété. Le vrai rôle d'un Popac est dans la prévention, pour éviter que ces copropriétés qui donnent des signes de fragilité ne basculent.

En plus du Popac, le plan "Initiative Copropriétés" (PIC) propose des modes d'intervention à la carte suivant les situations. En 2019, pour permettre de redresser deux copropriétés du centre-ville de Pau, nous avons mobilisé l'outil "Complément travaux" qui consiste à majorer les aides de travaux d'amélioration. Dans le cadre de la nouvelle Opah-RU multisite et du NPNRU de Saragosse, nous allons utiliser ces outils d'ingénierie dédiée que propose le PIC.

Dès 2021, la Communauté d'agglomération va expérimenter un dispositif de veille et d'observation des copropriétés (VOC) sur son territoire, afin de mieux accompagner les politiques d'intervention déjà en cours. Pour compléter ce volet d'observation, nous réfléchissons à adosser à l'Opah-RU multisite un Popac afin d'être en capacité d'intervenir de manière préventive et d'enrayer les fragilisations en cours. »

I. B. : « Même si l'Anah fournit des outils, la collectivité doit s'engager sur ses fonds propres et les enveloppes budgétaires peuvent être très élevées. Dans le cas de ces deux copropriétés, nous avons beaucoup mis au pot. D'une manière générale, l'Anah intervient sur le financement de l'ingénierie et sur les travaux, en amélioration et en recyclage. Et l'agence est au rendez-vous. Mais l'expérience montre qu'on potentialise son action quand on a autour de la table : les collectivités, Action Logement, les organismes de logement social... Là où il y a de la complexité, tous les partenaires publics doivent se mobiliser pour faire sortir des opérations. » ■ Propos recueillis par **Jean-Michel Mestres**

En chiffres

- 90 000 logements dans le parc privé sur l'agglomération de Pau.
- 48 000 logements locatifs, dont 28 000 dans le parc privé.
- 1 600 logements qui relèvent du Parc privé potentiellement indigne, essentiellement du locatif.

^① Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés, créé par le plan « Initiative Copropriétés », lancé en 2018.

Combattre le mal-logement

Un ensemble d'actions sur deux terrains complémentaires :
l'habitat indigne et les copropriétés dégradées.

Habitat dégradé
à Saint-Ouen
© Plaine Commune



L'habitat indigne recoupe des réalités bien différentes selon qu'on se trouve dans les territoires à forte tension du marché, où il constitue une manne pour des bailleurs indécents, ou dans les villes petites et moyennes et en milieu rural, où des immeubles inadaptés sont délaissés par leurs propriétaires. Pourtant, dans les deux cas, sa résorption reste une priorité pour l'Anah, en accompagnement des collectivités locales. L'agence mobilise des aides, pour les travaux des particuliers propriétaires, ou des financements destinés aux collectivités, pour des opérations de recyclage. Pour identifier les logements potentiellement indignes, elle dispose d'un indicateur, le Parc privé potentiellement indigne (PPPI), qui croise des données fiscales et cadastrales des logements construits avant les années 1980.

La notion d'habitat indigne est définie depuis 1990¹. On parle d'habitat indigne dès lors qu'il y a un risque pour la santé ou la sécurité des habitants, dans un appartement ou dans les parties communes d'une copropriété, dans une maison individuelle ou en logement pavillonnaire, dans les locaux ou des installations impropres au logement, mais utilisées comme tel, ou encore dans l'habitat informel. Dès qu'il y a un risque sanitaire, le préfet

peut prendre un arrêté d'insalubrité, remédiable ou irrémédiable. S'agissant de la sécurité, c'est au maire ou au président d'EPCI, s'il y a eu transfert de compétences, qu'il revient de prendre un arrêté municipal, pouvant aller jusqu'à la prise d'un arrêté avec interdiction définitive d'habiter.

C'est sur la base des arrêtés d'insalubrité (arrêté préfectoral), de la lutte contre le saturnisme et de péril ordinaire (arrêté municipal) que l'Anah accorde ses aides. En cas d'urgence, l'Anah peut financer jusqu'à 100 % des travaux d'urgence en copropriété et accorder des aides jusqu'à 50 % en cas de substitution à un propriétaire défaillant. L'arrêté indique au propriétaire, occupant ou bailleur, les désordres constatés et celui-ci peut solliciter une aide pour améliorer la situation et mettre hors de danger les occupants et les riverains. Depuis 2019, dans six départements (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), les aides de l'Anah au titre de l'habitat indigne sont majorées à titre expérimental (prise en charge pouvant aller jusqu'à 100 % pour les travaux d'office).

Tout part souvent d'un signalement par un locataire auprès du service d'hygiène ou par un travailleur social qui constate un ...

--- problème de santé. Avant la prise d'un arrêté, il peut y avoir une phase amiable. La prise d'un arrêté entraîne une obligation d'agir et la collectivité peut se substituer au propriétaire s'il ne remédie pas aux désordres : elle procède elle-même aux travaux nécessaires, en sollicitant les aides de l'agence (travaux d'office). Il est parfois impossible de garder dans sa configuration actuelle le logement frappé d'un arrêté et il faut alors envisager un projet de recyclage. « On est à l'articulation entre le traitement de l'habitat indigne et une opération d'aménagement », explique Florence Désille, chargée de mission habitat indigne à l'Anah. L'opération passe par la maîtrise publique du foncier, après expropriation ou accord à l'amiable et relogement des ménages. Il peut s'agir d'une acquisition-démolition ou d'une acquisition-restructuration lourde, pour construire ou aménager des logements en cohérence avec le PLH. Dans ce cas, le propriétaire reçoit le prix de cession du logement, variable selon le type d'arrêté. Les opérations de recyclage, en créant une offre de logement, participent à la redynamisation d'un quartier ou d'un centre-ville et contribuent à la mixité sociale. Il s'agit d'opérations longues pouvant aller jusqu'à dix ans. C'est le temps nécessaire pour réaliser les études déterminant le périmètre d'intervention, calibrer et définir le projet (technique, urbain, foncier) et le réaliser (acquisition, réalisation de travaux lourds ou démolition, puis cession du terrain afin d'y construire ou restructurer une offre de logements adaptée).

Enfin, l'habitat informel nécessite un arrêté spécifique de périmètre d'insalubrité². Pour que l'Anah intervienne, un projet partagé entre les ménages et la collectivité d'accompagnement vers un logement sédentarisé, pérenne et décent doit exister au préalable. La collectivité sollicite les subventions de l'Anah, et les ménages sont accompagnés par une équipe de travailleurs sociaux.

COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

L'autre grand volet de la lutte contre le mal-logement concerne les copropriétés en difficulté. Historiquement, les aides de l'Anah étaient destinées aux propriétaires, occupants ou bailleurs. Pour les copropriétés en difficulté, les subventions individuelles ne permettaient pas d'engager des travaux collectifs. D'où la création, en 1994, d'un premier dispositif, l'Opah-CD (Opération programmée d'amélioration de l'habitat, copropriétés dégradées), destiné à une ou plusieurs copropriétés dégradées et d'une aide aux syndicats de copropriétaires (35 % pour tous les copropriétaires). Cette aide collective porte sur les parties communes et n'entraîne aucun engagement des propriétaires. En 1996, la loi a créé un second dispositif pour les copropriétés les plus en difficulté, à savoir le Plan de sauvegarde (PDS). Le PDS repose sur une vision globale du redressement de la copropriété : travaux, mais aussi rétablissement du fonctionnement des instances, assainissement de la gestion et de la situation financière, mesures d'accompagnement économique, social et

urbain. L'aide de l'Anah au syndicat peut aller jusqu'à 50 %. Alors que l'Opah-CD est surtout utilisée pour les petites copropriétés, le Plan de sauvegarde est mobilisé pour les copropriétés de type « grand ensemble » des années 1960-1970. L'Opah-CD est pilotée par les collectivités, alors que le PDS est piloté par l'État. L'Anah accorde une aide aux travaux, de la mise aux normes des ascenseurs à la rénovation énergétique. Le financement de l'agence peut aller jusqu'à 100 % de subventions, lorsque la sécurité et la santé des occupants sont compromises ou lorsqu'elle bonifie les aides des collectivités locales.

L'Anah peut enfin mobiliser une aide à la gestion pour aider les syndicats de copropriétaires à améliorer le fonctionnement quotidien de la copropriété, notamment de payer les frais d'avocat, ou d'hypothèques, de mise à jour du règlement de copropriété, ou de renégociation des dettes des fournisseurs.

ACCÉLÉRATION

La politique d'appui aux copropriétés en difficulté a connu une forte accélération en 2018, avec le lancement du plan « Initiative Copropriétés » (PIC 2018-2028) par Julien Denormandie, alors ministre de la Ville et du Logement. Pour l'Anah, ce plan s'est traduit par un apport de 2 milliards d'euros sur dix ans, soit un doublement du budget de l'agence pour les copropriétés. Ce plan est doté de trois axes : prévenir, redresser et transformer, et de nouveaux outils mobilisables par les collectivités ont été créés afin de répondre aux difficultés de chacune.

Ainsi, la gestion urbaine de proximité du parc privé (GUP) introduite dans le PIC s'attache aux problèmes quotidiens : traiter la présence d'ordures ménagères en pied d'immeuble ; remédier à la méconnaissance de la langue française par les copropriétaires (cours de langue, traduction des documents) ; mobiliser des médiateurs pour résoudre des problèmes de squats de halls d'immeuble... L'Anah finance 50 % des coûts portés par la collectivité maître d'ouvrage.

Quant au portage ciblé de redressement, il intervient quand des propriétaires ne sont plus en capacité de rester propriétaires. Ce dispositif permet à un opérateur (bailleur social, SEM, EPL ou autre) d'acheter le logement et de reloger l'ancien propriétaire dans le parc social. « La négociation avec le propriétaire prend beaucoup de temps et elle nécessite un accompagnement social, car ce changement de statut est difficile à vivre », explique Sébastien Catté-Wagner, directeur du programme à l'Anah. L'opérateur devient temporairement copropriétaire et participe aux votes des travaux et à l'amélioration de la gestion. L'aide de l'Anah peut aller jusqu'à 70 % de subventions. Ce nouveau dispositif a suscité l'émergence d'opérateurs spécialisés, notamment CDC Habitat Action Copropriété, filiale de CDC Habitat.

EN AMONT ET EN AVANT

Ce tour d'horizon des interventions de l'Anah serait incomplet sans une présentation de deux autres axes : la prévention et la transformation.

La prévention permet de prendre les difficultés des copropriétés le plus en amont possible. Outre les actions de formation et d'information des copropriétaires, deux outils existent. D'abord la veille et observation des copropriétés (VOC) : l'Anah finance (à 50 %) la mise en place d'un observatoire par les collectivités locales permettant de comparer les copropriétés de leur territoire, d'identifier les plus fragiles et de les suivre dans le temps. Le Programme opérationnel de prévention en

En chiffres

- Entre **400 000** et **600 000** logements potentiellement indignes (PPPPI 2015) <https://outils-parc-prive.anah.fr/>
- **11 %** des logements potentiellement indignes sont occupés par des propriétaires occupants et **28 %** par des locataires.
- En 2019, **10 725** logements rénovés, soit **136,5** millions d'euros d'aides et **37** opérations en recyclage foncier (RHI-Thirori), soit **13,3** millions d'euros d'aides.
- Actuellement, **580** opérations recyclage foncier (RHI-Thirori) sont en cours en France métropolitaine.

En chiffres

- Sur **740 000** copropriétés, dont **447 312** sont immatriculées au registre des copropriétés, **20 %** sont potentiellement fragiles ou en difficulté.
- **684** copropriétés représentant **64 000** logements sont à redresser ou en passe de l'être, selon le plan « Initiative Copropriétés ».
- Le même plan fixe le financement de l'Anah à **2 milliards** sur dix ans, soit 200 millions d'euros par an (60 % pour le redressement, 30 % pour la prévention et 10 % pour la transformation).

l'accompagnement des copropriétés (Popac) est un dispositif pré-opérationnel destiné aux copropriétés fragiles pour leur éviter de basculer en difficulté. L'Anah assure à hauteur de 50 % et pendant trois ans le financement du Popac, pour la collectivité et pour l'opérateur qui en assure l'accompagnement.

À L'ÉCHELLE DU QUARTIER

Quant à la transformation, elle intervient pour une copropriété qui n'est pas redressable et doit être recyclée. Elle suppose une expropriation en vue de la transformation en logement social, ou une opération de démolition-reconstruction. Cela permet une vision d'ensemble, quand le quartier peut concentrer plusieurs copropriétés en difficulté. « *Quand une copropriété traitée en PDS allait mieux, les difficultés pouvaient se décaler sur ses voisines, l'activité des marchands de sommeil se reportant sur les copropriétés hors dispositif* », explique Sébastien Catté-Wagner.

Dans les quartiers NPNRU, l'Anru était alors le principal financeur (jusqu'à 80 %) du déficit des opérations de recyclage. Aussi la loi ALUR (2014) a créé l'Opération de requalification des copropriétés dégradées (Orcod), pour traiter les copropriétés en difficulté d'un quartier. Ce dispositif inclut l'aménagement, le portage et le relogement. Un opérateur est missionné pour traiter de l'ensemble des copropriétés. Une Orcod peut être d'intérêt national (IN) : elle est alors créée par décret en Conseil d'État et mobilise un Établissement public foncier (EPF). Il faut alors passer par une déclaration d'utilité publique (DUP), soit loi Vivien (habitat indigne) soit d'aménagement (pour le secteur Anru). Dans le cas de la résorption de l'habitat indigne, l'Anah finance à 70 %. Si c'est en DUP carence, le juge peut ordonner à une collectivité d'exproprier une copropriété. Ce dispositif est très rare (7 dossiers en dix ans). Si la copropriété passe en

carence, l'Anah finance le déficit de l'opération à hauteur de 80 % TTC. L'EPF IdF est intervenu dans le cadre d'une Orcod-IN pour recycler l'ensemble de la copropriété du Chêne-Pointu à Clichy. Actuellement, trois Orcod-IN sont en cours en Ile-de-France : à Clichy-sous-Bois, Grigny et Mantes-la-Jolie. Une autre est en préparation à Villepinte et une dernière serait en projet, en Occitanie, à Nîmes. L'intervention d'une Orcod-IN permet à l'EPF de mobiliser les recettes de la taxe spéciale d'équipement. Il existe aussi des Orcod de droit commun qui permettent toutefois un pilotage d'ensemble. L'une de ces Orcod a été mise en place fin 2019 à Metz, dans le quartier Borny, avec une maîtrise d'ouvrage de Metz Métropole. ■ **Jean-Michel Mestres**

① Loi Besson de 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, reprise dans la loi Mobilisation pour le logement et Lutte contre l'exclusion de 2000.

② L1331-25, Code de la santé publique.



© Plaine Commune

Sur tous les fronts

L'éclairage d'Axel Lecomte, directeur de l'habitat de l'Établissement public territorial (EPT) Plaine Commune.



Démolition d'un hôtel et d'un café dégradés, à Saint-Denis

© Soreqa

« Sur le territoire de Plaine Commune, l'habitat "potentiellement" indigne représente 17% du total du parc de logements du territoire contre 6% en Ile-de-France¹. Le parc privé concentre les ménages les plus pauvres. Toutes les formes sont concernées : petites copropriétés très dégradées, dans un tissu ancien à Saint-Denis, Aubervilliers ou Saint-Ouen ; grandes copropriétés des années 1970, qui ont basculé dans des problèmes de gestion et parfois de carence, comme à Épinay ou à Pierrefitte ; tissu mixte de petites copropriétés à La Courneuve ou dans les villes du nord du territoire, qui ne sont plus aux normes ; division pavillonnaire en trois, quatre ou cinq logements. Le "mal-logement" est un sujet particulièrement sensible sur notre territoire.

L'État est très présent, avec l'Agence régionale de santé, l'Anru et l'Anah. Lors du transfert de la compétence habitat à Plaine Commune en 2004, il a été convenu que les Opah et plans de sauvegarde relevaient de l'échelon intercommunal. En revanche, les services d'hygiène et, lorsqu'ils existent, les

services communaux d'hygiène et de sécurité (SCHS) sont restés dans les villes. Sur l'habitat privé, Plaine Commune a quatre unités territoriales basées à Saint-Denis, Aubervilliers-La Courneuve, Saint-Ouen-Ile-Saint-Denis, et pour l'unité nord, dans quatre villes (Épinay, Pierrefitte, Stains et Villetaneuse), et placées sous la double autorité des villes et des établissements publics territoriaux.

COPROPRIÉTÉS EN DANGER

Nous mobilisons toute une palette d'outils. En matière de prévention des copropriétés, nous utilisons les Opah-RU, sur un périmètre d'ensemble, et les Opah Copropriétés, avec une approche par immeuble. Ces Opah sont incitatives. On informe les copropriétaires des aides pour rénover leur logement et de l'appui qu'ils trouveront auprès des unités territoriales. L'Opah fonctionne mieux avec les propriétaires occupants qu'avec les copropriétaires bailleurs. C'est la faiblesse du dispositif.

Nous utilisons également le Popac (cf. p. 34), qui peut servir à terminer une Opah ou un Plan de sauvegarde, sans financer les travaux. Un Popac est en cours sur le territoire de l'unité territoriale nord (Épinay, Pierrefitte, Stains et Villetaneuse) : après des Opah dans presque toutes ces villes, le Popac permet une approche généraliste et préventive, avant que ces copropriétés ne basculent dans les difficultés. Il peut se combiner avec des dispositifs de redressement pour les copropriétés qui ont déjà basculé.

Nous menons également des actions préventives avec des formations et un accompagnement des nouvelles copropriétés, avec l'édition d'un *Guide du copropriétaire*. Par ailleurs, dans les opérations d'aménagement, nous voulons éviter de créer de nouvelles copropriétés qui rencontreront les mêmes difficultés. On doit se battre avec les aménageurs pour faire des choses simples : une parcelle – un propriétaire, en évitant les macrolots, qui génèrent des divisions en volume et des systèmes de gouvernance trop complexes et coûteux.

Ensuite, on entre dans le redressement avec le Plan de sauvegarde. Nous en avons eu à Épinay (Clos des Sansonnets, les Quetigny), à Pierrefitte (Le Mermoz), à La Courneuve (La Fontenelle), à Aubervilliers (Sadi-Carnot et Les Joyeux). L'objectif est d'assainir les comptes et de financer un programme de travaux. Ces copropriétés ont souvent 30 ou 40 ans : on arrive au moment où il faut réaliser un programme de réhabilitation, mais comme les copropriétaires ne peuvent pas le financer, il faut recourir à des financements de l'Anah à hauteur de 50 %, qui peuvent monter à 80 %, en fonction de l'abondement des collectivités depuis le plan « Initiative Copropriétés ».

Enfin, nous utilisons les dispositifs de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) pour du recyclage : nous avons une opération à Saint-Denis et une autre à Aubervilliers. Dans ce cadre, nous travaillons avec les services d'hygiène, puisque des arrêtés de péril et d'insalubrité sont nécessaires avant de faire des déclarations d'utilité publique. On définit un îlot à démolir ou réhabiliter, avant de racheter des lots, puis de reconstruire un quartier. C'est du renouvellement urbain dans l'ancien. Dans la même logique, nous avons répondu à l'appel à projets de l'État "Lutte contre l'habitat indigne", pour financer du recyclage foncier d'îlots : nous avons ainsi une concession multisite à Stains, La Courneuve et Pierrefitte, pour laquelle nous travaillons avec la Soreqa, un aménageur² qui est une prolongation de la Siemp, SEM de la Ville de Paris, qui a élargi son action pour traiter l'habitat dégradé à Paris et à Saint-Denis, puis progressivement dans la première couronne de l'Ile-de-France.

Aujourd'hui, nous avons en perspective la démolition de copropriétés. Dans le cadre du projet Anru de Pierrefitte, nous avons décidé de démolir la copropriété Les Fauvettes, très dégradée, qui ne pouvait pas être redressée malgré plusieurs plans de sauvegarde. Nous avons une réflexion similaire pour une copropriété à Orgemont (Épinay) : un immeuble de grande hauteur (IGH), dont la réglementation oblige à une présence permanente de pompiers – une contrainte qui représente un budget de fonctionnement annuel de plus d'1 million d'euros.

PERMIS DE LOUER

Il y a un an et demi, nous avons le sentiment d'être au milieu du gué. Jusque-là, la Région intervenait en plus de l'Anah, et Plaine Commune prenait le reste à charge (la TVA). La Région a alors décidé de ne plus intervenir sur de nouvelles copropriétés. Il ne

restait que l'Anah. Depuis, les choses ont bougé : l'Anru a revu son financement en passant de 50 à 80 % pour le recyclage des copropriétés. Surtout, le plan « Initiative Copropriétés » a été annoncé au Congrès HLM de Marseille, en septembre 2018. Ce plan et la hausse des interventions nous permettent d'intervenir plus efficacement. La situation s'est améliorée.

Par ailleurs, la loi ALUR a instauré un permis de louer. C'est une compétence de Plaine Commune que la loi ELAN a autorisé à déléguer aux villes, mieux outillées avec leur service d'hygiène. Mais elles doivent agir à moyens constants, sans accompagnement de l'État. Cinq villes du territoire l'expérimentent : Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, Pierrefitte et Stains. C'est un dispositif récent sur lequel le volet sanction, assuré par l'État et la CAF, a du mal à se mettre en place. Or, le défaut de sanction décrédibilise le permis. Stopper les vrais marchands de sommeil qui louent sans permis demanderait un renforcement considérable des moyens humains. Cette cible est très difficile à atteindre. C'est malheureusement souvent au moment où s'engage une procédure d'insalubrité ou de péril qu'on se rend compte que le logement n'a pas fait l'objet d'un permis. On n'a plus qu'à enclencher un processus répressif, qui peut aller, dans les cas extrêmes, jusqu'à des condamnations de prison ferme.

UNE COURSE CONTRE LE TEMPS

En matière de traitement de l'habitat indigne, nous sommes dans une course contre le temps. Pendant qu'on s'occupe de trois petits îlots, la pression continue, les logements sont suroccupés et se dégradent. Le recyclage coûte très cher. Les PNRQAD n'existent plus, même si l'Anru a pris le relais. Dans le centre-ville de Saint-Denis, où nous avons un NPNRU Insalubrité pour une opération de recyclage foncier financée par l'Anru, il faut racheter des lots de copropriétés, alors que la constructibilité est très limitée puisqu'on est dans un tissu ancien, avec des ruelles étroites et des chantiers compliqués. Le traitement de chaque îlot représente en moyenne un coût de l'ordre de 5 millions d'euros.

Ces difficultés sont la conséquence de la crise du logement. Nous avons 35 000 demandeurs de logements sur le territoire et un accueil très important en hébergement d'urgence. En Ile-de-France, le déficit fait monter les prix là où il y a des transports, des aménités urbaines et des bassins d'emploi et alimente le marché du mal-logement. Le décalage entre l'offre de logements neufs et la demande explique l'existence d'une économie noire. L'habitat indigne reste un marché très juteux. La Seine-Saint-Denis a depuis longtemps la vocation d'accueillir les publics fragiles de l'Ile-de-France. Tant qu'on reste dans ce schéma, la lutte contre l'habitat indigne revient à vider l'océan à la petite cuillère. Notre actuel Plan local de l'habitat a pourtant l'objectif de construire 4 200 logements par an. C'est un élément de lutte contre l'habitat indigne. ■

Propos recueillis par **J.-M. M.**

^① Selon l'indicateur Parc privé potentiellement indigne.

^② Société publique locale qui a pour actionnaires Paris, Plaine Commune, Est Ensemble, Paris Ouest La Défense et, depuis 2019, la Métropole du Grand Paris.

Adapter les logements à la perte d'autonomie

Priorité au « bien vieillir chez soi ».

Installer une cabine de douche, un monte-escalier, des volets électriques, élargir les portes pour le passage d'un fauteuil roulant, poser des barres d'appui dans les couloirs, surélever un lit, rehausser les prises électriques, créer des cheminements lumineux à l'intérieur du logement, mettre en place des rampes d'accès à l'immeuble : l'adaptation du parc de logement privé passe par quelques-uns de ces travaux, afin de permettre aux personnes en perte d'autonomie de vivre chez elles. Avec le vieillissement de la population, la question se pose à une grande échelle et le phénomène va s'accroître. En 2070, selon l'Insee, la France comptera 76 millions d'habitants (contre 66,9, aujourd'hui) et la quasi-totalité de cette augmentation concernera des personnes de plus de 65 ans. Entre 2013 et 2070, le nombre des plus de 75 ans va s'accroître de 8 millions. En 2040, entre 25 et 28 % de la population aura plus de 65 ans – aujourd'hui, on est à moins de 20 %.

En attendant une loi « grand âge et autonomie », dont les travaux sont en cours et qui devrait fixer les grands déterminants de l'offre de demain, quel est l'enjeu pour le parc privé ? Aujourd'hui, en dehors du très grand âge, les personnes âgées vivent principalement chez elles, conformément à leur souhait. 85 % des plus de 60 ans sont logés dans le parc privé, ce qui représente 9,6 millions de ménages. 73 % de ces seniors sont

propriétaires de leur logement et près de 30 % sont éligibles aux aides de l'Anah. *« Nous manquons toutefois d'éléments pour évaluer finement le besoin national en logement adapté et le territorialiser. Les pouvoirs publics souhaitent améliorer cette connaissance du besoin. Une étude va être prochainement lancée en ce sens par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (Dhup) et le Cerema »,* précise Marielle Ferret, chargée de mission à l'Anah.

Rénovation et adaptation d'une salle de bains
© CEP Cicat



L'adaptation du logement à la perte d'autonomie concerne aussi les personnes de moins de 60 ans touchées par un handicap ou une maladie chronique invalidante. Cela représente 12 millions de personnes handicapées et 15 millions de malades chroniques (ce sont parfois les mêmes). Près de 20 % des aides de l'Anah sont destinées au handicap, en volume et en montant.

L'Anah accompagne cette accentuation du besoin. Jusqu'en 2018, elle avait pour objectif annuel de permettre l'adaptation de 15 000 logements ; en 2019, cet objectif est passé à 30 000. Ses aides sont destinées aux propriétaires occupants, aux propriétaires bailleurs, aux locataires avec l'accord du propriétaire et aux syndicats de copropriété.

Le taux de subvention varie entre 35 % et 50 %, en fonction essentiellement des revenus du bénéficiaire. 70 % de ces aides concernent les plus de 70 ans. En 2019, 20 364 logements en ont bénéficié.

Ce chiffre cache toutefois d'importantes disparités. Les propriétaires occupants représentent 18 008 dossiers, contre 39 pour les propriétaires bailleurs et 684 pour les syndicats de copropriété. Il faut ajouter 1 633 dossiers du programme « Habiter Mieux » (cf. p. 40), qui combinent réhabilitation énergétique et adaptation à la perte d'autonomie, illustrant la capacité à réaliser des projets de travaux globaux. 42 % des aides à l'adaptation ont lieu dans l'habitat diffus et 58 % dans des opérations programmées (Opah) ou de Programmes d'intérêt général (PIG), qui peuvent se concentrer sur la thématique de l'adaptation à la perte d'autonomie.

L'Anah n'est pas la seule à intervenir, ce qui pose un enjeu d'articulation et de coordination des financeurs afin de rendre l'offre plus lisible. Au début de 2020, un travail a été mené en ce sens, à l'occasion du lancement du Plan d'investissement volontaire d'Action Logement sur trois ans. Cet organisme peut accorder désormais un forfait de 5 000 euros pour l'adaptation des seules salles de bains. Sur l'assiette résiduelle, l'Anah calcule sa part, à laquelle peut s'ajouter l'aide des caisses de retraite. *« Nous avons communiqué auprès de nos opérateurs respectifs pour que cette complémentarité des aides soit bien comprise et nous éditons une plaquette grand public pour mieux l'expliquer »,* explique Marielle Ferret.

À titre prospectif, de nouveaux chantiers peuvent être explorés : veiller à ce que la question du vieillissement soit bien intégrée dans les programmes nationaux comme « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », ou encore questionner l'intervention en matière d'habitat inclusif ou l'habitat accompagné, partagé et inséré tel que le suggère le récent rapport de la mission Piveteau et Wolfrom. ■ **Jean-Michel Mestres**

Un opérateur unique

Le Conseil départemental du Bas-Rhin veut simplifier les circuits. Les explications de Leila Douair, cheffe du service amélioration de l'habitat privé.

« Au titre de sa compétence autonomie, le Conseil départemental accorde des aides financières pour soutenir l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est délivrée aux personnes de plus de 60 ans et modulée en fonction du degré de "perte d'autonomie", et la prestation de compensation du handicap (PCH) s'adresse aux personnes de tout âge en situation de handicap. Pour compléter ces dispositifs, l'Anah intervient sur un volet préventif et/ou curatif en complément d'une aide PCH ou APA. Les communes et communautés de communes, Action Logement ainsi que les caisses de retraite participent également au financement de l'adaptation du logement à la perte d'autonomie.

Pour simplifier les demandes des propriétaires, nous avons souhaité faire appel à un opérateur unique, qui porte ces dossiers autonomie de manière globale. C'est une innovation du Conseil départemental du Bas-Rhin. Nous nous étions rendu compte que les bénéficiaires pouvaient entrer dans le dispositif d'aide à l'adaptation du logement à la perte d'autonomie sans qu'il y ait de connexion entre les différents acteurs. On se retrouvait avec des circuits de financement compliqués et parfois un surfinancement.

L'opérateur que nous avons retenu est le CEP Cicat. Désormais, c'est lui qui réceptionne toutes les demandes du territoire et qui s'assure que la demande n'a pas été déposée auprès d'un autre financeur. Sa position centrale lui permet de ventiler ensuite le dossier entre les différents financeurs, en fonction des besoins et des critères d'éligibilité.

Pour adapter son logement, l'usager appelle le CEP Cicat. Cet opérateur dispose de quelques jours pour établir le contact avec le bénéficiaire, analyser la pré-éligibilité de sa demande, vérifier s'il y a un dossier ouvert pour d'autres prestations. Ensuite, l'un de ses ergothérapeutes se rend au domicile pour évaluer le besoin dans sa globalité – l'adaptation du logement ou de la salle de bains, mais aussi celle du véhicule ou un besoin d'aide technique – et relayer ce diagnostic auprès des services. Le CEP Cicat sera en mesure d'évaluer le degré GIR de la perte d'autonomie et de proposer des aménagements. Il sollicitera aussi les différents financeurs : le Département, pour une APA ou une PCH ou Anah, puis les caisses de retraite, Action Logement, enfin, les communautés de communes. L'opérateur a signé des conventions de partenariat avec chacun. Une fois ce travail effectué, le dossier peut être déposé. La personne âgée n'a eu qu'un seul interlocuteur.

UN FONDS DE PRÉFINANCEMENT

Pour aller plus loin dans l'accompagnement et si le propriétaire est d'accord, le CEP Cicat peut effectuer la recherche des devis auprès des entreprises. Ce n'est pas une obligation, mais celui-ci

va faire appel à des entreprises signataires d'une charte de qualité et labellisées AAA (Artisans accessibles d'Alsace). À la suite de quoi, il établit le plan de financement prévisionnel, avec l'identification du reste à charge. Il arrive souvent que les usagers ne puissent pas avancer les frais, et en restent là. Le Département a donc cherché à lever ce point de blocage, avec son partenaire de longue date, Procivis Alsace. Pour éviter que le propriétaire renonce aux travaux faute de trésorerie, le Département a lancé en septembre 2020 un nouveau dispositif qui permet de préfinancer les travaux via un fonds départemental de préfinancement pour l'adaptation du logement. Ce fonds est dans une phase expérimentale pour 18 mois, mais d'autres départements (Nièvre et Allier) l'ont déjà mis en place avec succès.

Ce fonds est piloté par le Département et géré par Procivis Alsace, dans le cadre de ses missions sociales. Il est abondé d'un montant initial du Département de 200 000 euros et complété par Procivis à hauteur de 100 000 euros. Son objet est de préfinancer systématiquement tous les dossiers (APA, PCH, Anah), en débloquant des acomptes pour les entreprises et permettre le démarrage des travaux. Cela évite au propriétaire d'avancer la totalité de la somme et d'attendre que tous les services instruisent les paiements pour être remboursé. Il n'a qu'à régler le reste à charge à la fin des travaux. En cas de besoin, Procivis peut lui octroyer un prêt à taux zéro pour couvrir cette part.

Le Département va encore plus loin. Il arrive qu'un propriétaire ait autant besoin d'une rénovation énergétique que d'une adaptation du logement. Pour éviter deux portages de dossier (rénovation, adaptation) et deux financements d'ingénierie, il a été décidé que dès lors qu'un propriétaire a un besoin de travaux d'adaptation et s'il est en GIR 1 à 4, le dossier est porté par l'opérateur de l'adaptation. Pour un chantier de petite adaptation en préventif, sans dossier APA ou PCH, c'est l'opérateur de la rénovation qui conduira les opérations. » ■
Propos recueillis par J.-M. M.

UNE VOLONTÉ DES ÉLUS DU BAS-RHIN

Michèle Eschlimann, vice-présidente du Conseil départemental du Bas-Rhin, rappelle que « *le choix d'un opérateur unique résulte de la volonté des élus départementaux de rendre l'action publique plus efficace et de simplifier les démarches administratives des Bas-Rhinois. Ce travail est possible grâce à une importante concertation avec les services et les partenaires.* »

Lutter contre la précarité énergétique

L'action de l'Anah se concentre sur deux dispositifs pour massifier la rénovation énergétique.

Cinq millions de ménages, soit douze millions d'individus, ne se chauffent pas correctement, parfois pas du tout, ou dépensent un budget beaucoup trop important, sans obtenir pour autant un confort thermique. Cette réalité a un nom : la précarité énergétique. Sa définition officielle est contenue dans la loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement : « Est en situation de précarité énergétique une personne qui dans son logement éprouve des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires, en raison de l'inadaptation de ses ressources ou des conditions d'habitat. » Cette précarité énergétique touche aussi bien des ménages propriétaires que des locataires, en ville et à la campagne. Créé par la même loi, un Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), hébergé par l'Ademe et dont l'Anah est membre du premier cercle, est chargé d'affiner la connaissance de cette précarité, de mener des études et de faire des préconisations.

La lutte contre la précarité énergétique se situe au croisement de trois enjeux : climatique, d'abord, la rénovation thermique des logements participant au premier plan de la Stratégie nationale bas-carbone ; social, pour en finir d'ici 2028 avec les passoires thermiques classées F et G sur l'échelle énergétique ; enfin, celui du confort dans le logement, qui reste la motivation première des travaux. « Mais, bien souvent, les habitants n'ont pas conscience de leur précarité énergétique, encore moins des aides dont ils peuvent bénéficier », explique Simon Corteville, chargé de mission.

Les collectivités locales sont en première ligne pour les informer de leurs droits (cf. p. 41-42). Pour les accompagner dans leurs démarches, l'Anah passe par des opérateurs, habilités ou agréés, qui remplissent une fonction de conseil sur les travaux. Ce sont le plus souvent des organismes associatifs qui agissent dans le domaine du logement et du social tels que Soliha, principale fédération des opérateurs ou des bureaux d'études tels qu'Urbanis ou Ozone.

ÉLARGISSEMENT DE « MAPRIMERÉNOV »

L'aide de l'Anah la plus ancienne, portée par les collectivités locales, est ciblée prioritairement sur les propriétaires occupants

en situation de précarité. Son nom, « Habiter Mieux ». Elle repose sur un accompagnement global (technique, administratif, financier) et sur un bouquet de travaux, qui doivent permettre de réduire la facture énergétique de 35 %, et de sortir de la précarité énergétique, en traitant « à la fois les murs et la chaudière ».

Une deuxième aide a été mise en place début 2020 qui fusionne le Cite (Crédit d'impôt à la transition énergétique) et l'aide de l'Anah « Habiter Mieux Agilité » : c'est « MaPrimeRénov ». Plusieurs raisons ont guidé cette transformation : d'abord, ce crédit d'impôt était surtout utilisé par les ménages les plus aisés au détriment des ménages modestes qui ne sollicitaient pas le dispositif ; son effet se faisait sentir deux ans après les travaux

et, pour un ménage modeste, il n'avait donc pas d'effet levier ; enfin, il n'était pas ciblé sur les travaux les plus vertueux.

« MaPrimeRénov » corrige ces travers. Elle est versée à la réalisation des travaux, sur présentation de la facture. Son montant est fonction de la nature des travaux : plus ils sont efficaces d'un point de vue énergétique, plus la prime est élevée. L'aide sera ainsi plus importante pour une chaudière à granulés biomasse que pour une chaudière au gaz. Enfin et surtout, elle est plus juste – les

barèmes sont fonction des ressources des ménages – et peut aller jusqu'à 90 % du montant des travaux pour les ménages les plus modestes. Pour cette première année d'application, seuls les ménages très modestes et modestes en bénéficient. À la mi-novembre 2020, 155 000 primes ont été demandées. « MaPrimeRénov » sera élargie à l'ensemble des ménages à partir de 2021, qu'ils soient propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs. Dernière caractéristique de cette prime : pour massifier la rénovation énergétique, elle finance des travaux par geste, permettant aux ménages de réaliser des travaux au fur et à mesure de leurs capacités, mais elle vient aussi encourager les rénovations globales avec des forfaits d'accompagnement et des bonifications pour les rénovations ambitieuses permettant la sortie de passoire thermique ou l'atteinte du label BBC.

Cette prime n'a pas encore un an. L'objectif est pourtant, dès aujourd'hui, d'accélérer sa diffusion aux propriétaires occupants et d'élargir sa distribution auprès de deux cibles :

– d'abord, les copropriétés, pour les travaux qui relèvent du syndicat de copropriété et assuré par une assistance à maîtrise d'ouvrage qui accompagnera la copropriété dans les travaux à

En chiffres

En 2020, le montant
des aides Anah s'élève à :

■ 620 M€ pour
« Habiter Mieux »

■ 575 M€ pour
« MaPrimeRénov »

réaliser. Aujourd'hui, les aides destinées aux copropriétés sont destinées aux plus fragiles d'entre elles. À compter de 2021, « MaPrimeRénov » bénéficiera à l'ensemble des copropriétés si les travaux permettent un gain énergétique d'au moins 35 % ; puis, à compter de juillet 2021, les propriétaires bailleurs. Environ

la moitié d'entre eux sont en copropriété et pourraient bénéficier de l'extension de la prime. Conformément à la loi énergie et climat, d'ici 2028, l'ensemble des logements qui sont des passoires thermiques devra avoir été rénové. Il n'y a plus de temps à perdre. ■ **J.-M. M.**

SAINT-OMER FOCUS

Les apports d'un guichet unique

La Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (Capso) a mis en place un guichet unique d'information sur l'habitat, qui joue un rôle important dans la lutte contre la précarité énergétique. Explications à deux voix.

Vincent WALZAK, directeur habitat de la Capso : « Depuis 2016, l'agglomération de Saint-Omer (53 communes, 107 000 habitants) a redéfini son organisation territoriale en matière d'habitat en créant notamment le Guichet unique d'information sur l'habitat (Guih) et en recentrant ses efforts d'intervention sur la réhabilitation du parc privé ancien dégradé et la lutte contre l'habitat indigne.

Comme toutes les agglomérations de taille moyenne, l'agglomération de Saint-Omer a connu à la fois un brusque ralentissement de la construction neuve et une forte segmentation de son marché immobilier dans l'ancien. Cette évolution a eu comme principal impact de renforcer la spécialisation spatiale et sociale de certains quartiers de l'agglomération, notamment dans le cœur historique de la ville de Saint-Omer. Saint-Omer concentre à elle seule près de la moitié du parc locatif privé de l'agglomération. Composé principalement de petits logements créés par division d'immeubles dans un bâti datant du XVIII^e siècle, voire du XVII^e siècle, ce parc est souvent mobilisé pour accueillir une population fragile : ménages monoparentaux, personnes seules, jeunes décohabitants... Cette offre peu qualitative est le fait d'investisseurs privés beaucoup plus à la recherche d'un retour sur investissement rapide que de proposer un logement respectant toutes les normes de confort. Pour lutter contre ces tendances et accompagner le parcours des ménages dans leur projet d'acquisition ou d'amélioration de l'habitat, les élus ont priorisé l'intervention publique autour d'un panel d'actions :

- la mise en place d'un secteur sauvegardé sur le cœur de ville de Saint-Omer, afin de mieux concilier valorisation du patrimoine et requalification de l'habitat,
- le lancement de trois programmes d'amélioration de l'habitat avec le concours de l'Anah, dont une Opah-RU sur le centre-ville de Saint-Omer intégrant un volet coercitif qui a pris la forme d'Opération de restauration immobilière (40 immeubles sont ciblés) ;
- la création d'une cellule intercommunale de lutte contre l'habitat indigne, avec le recrutement de deux inspecteurs de salubrité ;

- la signature de conventions partenariales avec de nombreux acteurs, parmi lesquels la CAF du Pas-de-Calais, Enedis, l'Agence interdépartementale pour l'information sur le logement (Adil) du Nord et du Pas-de-Calais, etc. ;
- l'installation du Guichet unique, qui nous permet de fluidifier le parcours administratif des ménages, de répondre de manière globale à des situations parfois complexes et de renforcer notre capacité d'expertise en concentrant en un seul lieu des techniciens venus d'horizons différents.

Cette stratégie locale d'intervention est le socle du volet habitat de la démarche "Action cœur de ville". »

Anaïs PORCHERON, chargée de mission habitat Capso : « Une des particularités de Saint-Omer est l'hétérogénéité de son parc immobilier. Deux hôtels particuliers mitoyens peuvent accueillir, l'un, un propriétaire occupant aisé et, l'autre, un bailleur qui a divisé un bien qu'il n'entretient pas en dix petits appartements. À l'échelle de l'agglomération, le profil du bâti est différent. Depuis l'élargissement de la Communauté d'agglomération, intervenue en 2017, seuls les centres de Saint-Omer et Aire-sur-la-Lys connaissent une pauvreté marquée dans un parc très social de fait. Au demeurant, toutes les communes de l'agglomération n'ont pas de politique de l'habitat, encore moins d'Opah. Mais toutes ont vu d'un bon œil l'arrivée des services du Guih. C'est aussi à cela qu'il sert : donner l'information la plus complète et la plus objective possible, quelle que soit la commune d'où vient le demandeur. Même si celui-ci n'a pas droit à une aide financière, le guichet unique lui donne accès à des conseils sur les travaux, sur l'usage de son logement, sur la gestion de ses charges...

Ce guichet unique réunit la direction habitat de la Capso, l'Adil, l'Espace info énergie (Ademe), un architecte-conseil de l'agence d'urbanisme et nos opérateurs Anah, au nombre de trois : Soliha pour l'Opah-RU, Citémétrie pour l'Opah et Inhari pour le FIG. La force de ce guichet est de pouvoir intervenir sur tous les domaines, de façon transversale. Les gens ont souvent du mal à mettre les bons mots sur ce qu'ils vivent. Rares sont ceux qui nous disent : "J'ai du mal à me chauffer", ou "Mon budget ...»

--- *chauffage est trop important*”, même si, dans 80 % des cas, la visite au domicile montre qu’on est dans une situation de précarité énergétique. Dès l’accueil, on pré-orienté les personnes à partir des critères de ressources, de leurs besoins ou de leur projet, vers l’Espace info énergie, vers les opérateurs Anah ou vers les inspecteurs de salubrité. Il est rare qu’un visiteur n’ait qu’un seul interlocuteur. Nous avons toujours quelque chose à lui apporter. À l’arrivée, le service rendu est extrêmement complet. Nous organisons un parcours qui peut aller jusqu’à un appui sur les charges, voire une aide à constituer un dossier d’accès au logement social. Les partenariats noués avec nos autres parties prenantes (Conseil départemental, partenaires sociaux) sont précieux, notamment dans l’identification des situations de précarité énergétique ou dans l’obtention d’une aide éventuelle en cas de difficulté à payer une facture énergétique.»

V.W.: « S’agissant de la précarité énergétique, la prise en compte des performances énergétiques dans la définition de la décence nous apparaît une avancée importante dans la lutte contre le mal-logement. Il est essentiel que les ordonnances prévues en matière de lutte contre l’habitat indigne puissent fixer des critères énergétiques suffisamment ambitieux pour permettre aux acteurs de terrains d’intervenir plus efficacement. Chez nous, cela permettrait notamment aux inspecteurs de salubrité

de mobiliser plus facilement les propriétaires bailleurs sur cette thématique et faire bouger les plus récalcitrants. »

A.P.: « Sur nos trois Opah, l’objectif sur cinq ans est de rénover 800 logements en tout, sur 42 des 53 communes. Cela concerne la précarité énergétique ainsi que l’adaptation des logements à la perte de mobilité. Sur chacun des programmes, nous avons donc un opérateur habitat et des chargés d’opération. Le service rendu est très satisfaisant, de l’entrée au guichet jusqu’à la conclusion des travaux et les financements. Chez nos opérateurs, une personne fait tout: le technique, le financier, le social. Les ménages n’ont ainsi qu’un référent avec qui ils peuvent nouer des relations de confiance. En matière de conseil, le plus important est de prioriser les travaux. Beaucoup de particuliers pensent d’abord aux fenêtres. Or, cela n’a pas de sens dans une maison qui n’est pas isolée.

Le montant des aides aux travaux s’élève en moyenne à 20 000 euros en cumulant toutes les aides publiques (Anah, Région, agglomération, caisses de retraite), ce qui peut représenter 50 % des travaux, et jusqu’à 80 % pour les personnes âgées. Le reste à charge n’est pas négligeable. Si un ménage ne peut pas faire face, les opérateurs nous en informent. Ils sont à même d’apporter des solutions et ont leur propre dispositif financier grâce à des partenariats qu’ils ont pu nouer avec des organismes de crédit, des banques, des associations caritatives. De notre côté, grâce à Procvivis Nord, nous disposons d’une caisse d’avance qui joue le rôle de tiers-financier en permettant à l’opérateur, grâce à la gestion d’un fonds, d’avancer les subventions attendues et de faciliter le règlement des factures. Nous demandons de plus en plus à nos opérateurs d’accompagner les ménages après les travaux, sur le bon usage de leur logement. C’est un volet qui fait trop souvent défaut. Beaucoup de ménages utilisent mal leur installation et leur logement. »

V.W.: « Nos opérateurs ne se limitent pas aux dossiers classiques de l’Anah. Ils informent sur l’ensemble des dispositifs existants (aides d’Action Logement, produits de défiscalisation). À ce titre, ils peuvent accompagner la constitution de dossiers “MaPrimeRénov”. Ce nouveau dispositif a eu la malchance de voir son lancement perturbé par la crise sanitaire. Toutefois, les premiers résultats apparaissent encourageants sur le territoire, bien qu’il soit trop tôt pour en tirer un premier bilan. »

A.P.: « Les gens viennent parfois nous voir parce qu’ils ont vu une information sur “MaPrimeRénov”. Lors de l’entretien qu’ils ont avec les techniciens, ils s’aperçoivent qu’ils peuvent réaliser un bouquet de travaux qui leur permettra d’obtenir des gains énergétiques plus importants sans grever leur budget. Ils optent alors plutôt pour un dossier Anah, qui leur apportera davantage d’aides et un accompagnement. On rattrape des dossiers de la sorte. »

V.W.: « Je tiens à saluer la décision récente de l’Anah de soutenir la restauration des façades dans les villes historiques dans le cadre du programme “Action cœur de ville”. Ce coup de pouce va dans le bon sens. L’aide est conditionnée à un diagnostic général des logements et l’Anah ne financera pas la restauration de la façade d’une passoire thermique. Les opérateurs auront à bien contrôler la qualité des logements. Ce n’est pas simple. Il y a un équilibre délicat à trouver entre performance énergétique et valorisation du patrimoine. » ■
Propos recueillis par **J.-M. M.**



Produire un parc locatif privé abordable

Le conventionnement de logements locatifs privés, action historique de l'Anah, favorise l'accès au logement des personnes modestes.

Le conventionnement de logements du parc privé a longtemps constitué la mission principale de l'Anah, au moins jusqu'à 2010, date à laquelle les propriétaires occupants sont devenus une cible prioritaire. Ce dispositif à destination des propriétaires bailleurs n'en poursuit pas moins plusieurs objectifs importants. Le premier reste la production de logements abordables, au sein du parc locatif privé, afin de pallier le manque de logements dans le parc social. L'objectif est de 10 000 logements locatifs privés conventionnés annuellement, parmi lesquels 5 000 rénovés.

En conventionnant son logement, le propriétaire bailleur peut bénéficier d'aides à la rénovation. Pour bénéficier de ces aides aux travaux, le logement doit avoir plus de quinze ans. Les subventions de l'Anah peuvent couvrir jusqu'à 35 % du coût des travaux. Le propriétaire bailleur bénéficie également d'un abattement fiscal sur ses revenus locatifs, dans le cadre du dispositif dénommé « Louer abordable ».

Il existe, par ailleurs, des conventions sans travaux pour les logements qui n'ont pas besoin d'être rénovés, le propriétaire bailleur bénéficie alors de l'abattement fiscal. Cette fois, il n'y a pas d'âge requis pour le logement (il peut être neuf ou en sortie de dispositif Pinel, etc.) et le rôle de l'Anah est d'instruire le dossier, tout en vérifiant que le logement est conforme aux normes de décence.

En contrepartie, et c'est de cette manière que ce dispositif de l'Anah permet de produire des logements abordables, le propriétaire bailleur s'engage à pratiquer un loyer inférieur aux prix du marché et à louer son bien à des personnes sous plafonds de ressources, pour une durée de six ou neuf ans. Avec ou sans travaux, trois niveaux sont prévus (du plus élevé au plus faible) : le loyer intermédiaire, le loyer social, et le loyer très social. Ces trois niveaux donnent lieu à un abattement fiscal différent, qui peut représenter jusqu'à 70 % des revenus locatifs en cas de loyer social ou très social.

UNE ARME CONTRE LES PASSOIRES THERMIQUES

Parmi les 6,5 millions de logements locatifs privés en France, on estime que 1,5 à 3 millions d'entre eux sont étiquetés F ou

G au diagnostic de performance énergétique. Ces logements assimilables à des passoires thermiques seront interdits à la location à partir du 1^{er} janvier 2028 (disposition adoptée par la loi énergie et climat). Le deuxième objectif pour l'Anah est donc d'améliorer la performance énergétique des logements du parc locatif privé, à travers le conventionnement. En effet, pour bénéficier des aides aux travaux de l'Anah, la rénovation

doit permettre au logement d'atteindre l'étiquette D ou E. Depuis le 1^{er} juillet 2020, l'Anah ne peut plus conventionner des logements assimilables à des passoires thermiques. C'est pourquoi les particuliers propriétaires de ces logements caractérisés par une mauvaise performance thermique sont désormais orientés vers les aides aux travaux (dispositifs « Habiter Mieux » ou « MaPrimeRénov »), pour qu'ils passent à l'acte de la rénovation énergétique.

Ce parc privé conventionné présente un autre atout : il permet de créer des logements accompagnés grâce à « l'intermédiation locative ». Celle-ci mobilise l'intervention d'un tiers social entre le propriétaire bailleur et le locataire, au bénéfice d'un public de locataires en difficulté (sorties de centre d'hébergement, d'hôpital, de détention, etc.),

qui a besoin d'un accompagnement au quotidien pour l'aider à s'approprier son logement et faciliter plus globalement son intégration dans la cité... Ce tiers social est agréé par l'État : il peut s'agir d'une association ou d'une agence immobilière à vocation sociale (AIVS). Le recours à l'intermédiation locative entraîne un abattement fiscal majoré pour le propriétaire (85 %). Ces AIVS et associations sont financées par les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). L'Anah oriente les propriétaires bailleurs vers ces organismes partenaires.

LUTTER CONTRE LA VACANCE

Après la production de logements abordables et la rénovation thermique, le conventionnement de l'Anah poursuit un troisième objectif : lutter contre la vacance qui caractérise les centres-bourgs, en aidant les collectivités à rénover les logements existants et à revitaliser leur territoire. Cet objectif s'inscrit dans le programme « Action cœur de ville ». Les propriétaires bailleurs sont encouragés à réinvestir dans ce patrimoine abandonné en...

En chiffres

- Depuis 2017, entre **9 000 et 10 000** logements sont conventionnés par an par l'Anah, avec ou sans travaux.
- Au 1^{er} janvier 2020, le nombre de logements conventionnés par l'Anah, à loyer maîtrisé et à destination de ménages modestes, s'élevait à **120 000**.

--- faisant appel aux aides de l'Anah. On estime à 1,6 million le nombre de logements vacants depuis plus d'un an. « Certains, éloignés de tout transport et des services publics, seront difficiles à remettre sur le marché. Mais il existe des dizaines de milliers de logements en centre-bourg, parfois en zone tendue, qui peuvent être rénovés et devenir habitables », explique Simon Mathivet, chef de projet politiques sociales du logement à l'Anah. Le conventionnement avec travaux sera mobilisé dans le cadre du futur Plan national de mobilisation des logements et locaux vacants, piloté par le ministère du Logement qui doit voir le jour d'ici fin 2020 et dont l'Anah sera partenaire. Une des causes de la vacance est l'indécence de ces logements,

vétustes, inoccupés depuis des années, parfois dépourvus de bloc sanitaire, et qui ne sont pas louables en l'état. Il arrive aussi que le propriétaire bailleur ait connu une expérience malheureuse avec un locataire, qui aurait laissé le logement en piteux état ou qui ne payait pas le loyer. L'intermédiation locative le sécurise : il est déchargé de la gestion du bien par l'AIVS ou par l'association agréée et il bénéficie du paiement garanti du loyer, d'un avantage fiscal plus intéressant (85 %) et d'une remise en l'état de son bien à la fin de la location. Cette formule de l'intermédiation locative se développe : en 2019, sur 9 300 logements conventionnés, 2 000 étaient loués *via* cette intermédiation, ils étaient seulement 1 200 en 2018. ■ J.-M. M.

FOCUS GRENOBLE

« Le parc privé accueille beaucoup de ménages modestes »

Dans la Métropole grenobloise, l'enjeu du conventionnement est très fort, mais difficile à concrétiser, comme l'explique Laetitia Idray, responsable de l'unité logement privé à l'Anah, Direction départementale des territoires de l'Isère.



Quartier des Grands Boulevards, à Grenoble

© Vianney Thibaut/Grenoble-Alpes Métropole

« Ce n'est pas facile de se loger à Grenoble, mais j'imagine que c'est le cas dans toutes les agglomérations où le marché du logement est très tendu. Si on peut observer une baisse des prix en acquisition dans certains secteurs, les loyers restent à un niveau élevé dans tous les quartiers, surtout pour les petits logements. Le parc social public représente 23 % de

l'ensemble des logements. Il n'y a d'ailleurs que quatre communes de l'agglomération qui atteignent le taux de 25 % de logements sociaux fixé par la loi SRU. Le parc privé accueille donc de fait beaucoup de ménages modestes. L'enjeu du conventionnement est très fort, mais c'est difficile, car l'écart entre les loyers conventionnés et ceux du marché est très important.

Nous mobilisons surtout les aides de droit commun de l'Anah, que la Métropole ajuste dans ses dispositifs de captation de logements. Il n'y a pas de programme opérationnel financé par l'Anah dédié au conventionnement. La Métropole grenobloise, qui dispose de la délégation des aides de l'Anah, a choisi d'agir différemment. Elle finance des opérateurs pour capter des logements destinés à du conventionnement sans travaux, pour un public très social, avec des loyers inférieurs au plafond réglementaire. C'est un choix politique, mais la difficulté est que les propriétaires doivent accepter ce niveau de loyer. On se retrouve aussi avec de plus en plus de logements de ce type dans des quartiers classés politique de la ville, où le parc social est déjà très important. Nous avons, par exemple, couramment des demandes pour des appartements à l'Arlequin, à la Villeneuve de Grenoble. Dans les territoires du département hors délégation de compétence, comme Vienne ou Bourgoin-Jallieu, où l'État intervient directement, nous avons décidé de ne pas accepter de nouveaux conventionnements dans ces quartiers.

Le conventionnement Anah avec des travaux importants, qui permet d'intervenir dans des logements dégradés ou qui présentent de gros problèmes énergétiques, n'est pas très répandu dans l'agglomération. Il est cependant utilisé pour financer la quote-part de travaux de propriétaires bailleurs dans le cadre du programme d'amélioration thermique "Mur Mur" de la Métropole. » ■ Propos recueillis par Gilles Peissel

QUELQUES CHIFFRES

À l'automne 2020, 514 logements conventionnés Anah sont recensés dans l'agglomération grenobloise, quasiment tous à loyer social. Le nombre de logements sociaux s'élevait à environ 45 000, le parc privé conventionné est de l'ordre de 1 % de cet ensemble.

« Mieux répondre aux besoins de logements à bas loyer »

Dans le cadre de son PLH, Grenoble-Alpes Métropole s'est fixé un objectif de 100 logements conventionnés par an. Elle expérimente également des solutions innovantes. Explications à deux voix, côté Métropole.

Claire OMBROUCK, responsable du service offre nouvelle et réhabilitation, Grenoble-Alpes Métropole : « Depuis son passage en métropole le 1^{er} janvier 2015, Grenoble-Alpes Métropole exerce la compétence habitat de plein droit sur son territoire. Le programme local de l'habitat (PLH) 2017-2022 fixe un objectif de cent logements conventionnés par an. Ce conventionnement s'incrémente dans nos actions d'accompagnement des copropriétés fragilisées, de lutte contre la vacance ou d'amélioration énergétique avec le programme "Mur Mur". Nous expérimentons des solutions pour permettre à des ménages modestes de trouver des logements dans le parc privé à des loyers inférieurs à ceux du marché. »

Caroline NICOLAS, chargée d'opérations amélioration du parc de logements existants, Grenoble-Alpes Métropole : « Les premières actions de la métropole dans ce domaine remontent à 2004, avec une opération expérimentale menée en direction de jeunes en insertion professionnelle. Ce dispositif a permis de financer des requalifications de logements assez lourdes. Il a ensuite évolué en 2010-2013 vers "Loca ++", un programme d'intérêt général (PIG). En 2014-2015, un second PIG a été mis en place avec des aides plus importantes de la Métro et une participation complémentaire de la Ville de Grenoble sur son territoire. La Fnaim était partenaire de ces premières opérations. Elle parvenait à intéresser son portefeuille de clients grâce aux possibilités de défiscalisation et aux primes. Même si les objectifs n'ont pas toujours été atteints, les résultats étaient intéressants : le second PIG a permis de conventionner 280 logements, dont une cinquantaine avec travaux. Les budgets engagés par la Métro étaient cependant très élevés : 1,3 million d'euros pour les travaux et 280 000 euros pour l'ingénierie d'animation, pour les deux dernières années. Sachant que ces logements ne sont "sociaux" que pour six ans, les élus ont souhaité faire une pause, le temps de réfléchir à leurs priorités.

Le dispositif Cosse de 2017 sur le logement abordable a ouvert la possibilité d'une défiscalisation jusqu'à 85 % lorsqu'il y avait un mandat de gestion associatif. Nous avons alors mis en place le dispositif "Louez facile", axé sur l'intermédiation locative, en confiant des mandats de gestion associatifs à Soliha Immobilier et à Un toit pour tous. Notre volonté était de capter rapidement des logements sans travaux pour répondre à l'urgence des personnes en difficulté.

Nous avons ainsi conventionné 53 logements en 2018 et 2019, mais nous nous sommes rendu compte que la défiscalisation n'avait pas forcément d'intérêt pour tous les propriétaires bailleurs. La Métropole a alors décidé d'octroyer une prime



ZAC Blanche-Monier, à Grenoble
© Vianney Thibaut/Grenoble-Alpes Métropole

de 4 000 euros si le propriétaire baissait son loyer à un niveau très social. Par ailleurs, la Métropole a été retenue dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt du plan "Logement d'abord", ce qui a renforcé notre ambition. »

C. O. : « Nous visons en priorité les communes qui sont en rattrapage au titre de la loi SRU. Mais les logements captés sont souvent situés dans des quartiers à dominante sociale. Même si nous sommes vigilants sur la volonté de rééquilibrage territorial exprimée par le PLH, il est plus difficile de conventionner dans des secteurs mieux cotés, où les logements se louent facilement. Confier la gestion des logements à des agences immobilières sociales ne nous permet plus de bénéficier du relais de la Fnaim, pour des raisons concurrentielles, ce qui influe certainement sur les résultats. »

C. N. : « Une plateforme de captation devrait être mise en place fin 2020, sous maîtrise d'ouvrage Métropole et Direction départementale de la cohésion sociale. L'objectif est d'optimiser les moyens pour aller au-devant des acteurs de l'immobilier et mieux répondre aux besoins de logements à bas loyers. Nous n'avons pas de dispositif de conventionnement avec travaux, mais c'est une piste sur laquelle nous travaillons pour 2021, car il y a beaucoup de logements en très mauvais état qui trouvent difficilement preneurs sur le marché locatif. » ■ Propos recueillis par **G. P.**



PROSPECTIVE

PENSER LE DEVENIR DE L'HABITAT PRIVÉ



« La capacité à mobiliser les ménages est réelle »

Pour **Valérie Mancret-Taylor**, directrice générale de l'Anah, la rénovation énergétique et l'amélioration de l'habitat privé constituent une composante essentielle de la lutte contre le changement climatique. Elles représentent un enjeu dont doivent mieux se saisir tant les collectivités que les professionnels de l'architecture et de la construction.

Quel regard portez-vous sur le parc de logements privés en France ?

Valérie MANCRET-TAYLOR : Le regard que je porte, et qui est largement partagé, est que le parc privé représente 85 % du total des logements en France. Même si la production neuve, aussi bien du côté du logement social que du logement privé, reste importante, elle ne correspond qu'à 1 % du renouvellement du parc global chaque année. À l'Anah, nous estimons que 85 % du parc de 2050 est déjà là. Les enjeux d'amélioration de ce parc existant sont donc très importants. Cette conscience de l'importance de l'existant est de plus en plus forte au niveau des territoires et des villes, mais aussi des citoyens eux-mêmes.

J'ajoute un élément très important : 5,5 millions de propriétaires du parc privé sont éligibles aux aides de l'Anah, soit un tiers des propriétaires occupants de notre pays. Ce parc privé a une fonction d'accueil très forte des ménages modestes et très modestes. Dernier élément plus conjoncturel : la crise sanitaire a rappelé l'importance du logement. C'est lui qui a permis d'organiser le premier confinement au printemps et le deuxième à l'automne, de télétravailler pour nombre de salariés, mais aussi de mettre en évidence des problèmes pour d'autres personnes, parce que leurs logements sont suroccupés ou parce qu'ils ne sont pas de qualité. Le logement qui a toujours été une valeur refuge au plan économique l'est encore plus au plan social et sanitaire. Il est un élément central de l'intégration sociale, de la santé et de la dignité individuelle.

En termes qualitatifs, pouvez-vous fournir une appréciation globale ?

V.M.-T. : Ce parc est très hétérogène. Nous comptons toujours environ 4,8 millions de passoires thermiques en France. Et l'appréciation de l'habitat indigne varie aussi fortement selon les territoires. Il y a des chevauchements entre les deux caractérisations, mais on ne le découvre qu'au moment où l'on intervient

et où l'on peut mesurer la convergence dans ce mal-logement, à la fois au titre de l'indignité du logement et de sa mauvaise isolation.

ENTRETIEN

Une grande caractéristique de l'évolution du parc privé est la forte progression du pourcentage de propriétaires. L'Anah a ciblé les propriétaires bailleurs avant de s'intéresser aux propriétaires occupants. Comment analysez-vous cette dualité ?

V.M.-T. : Quand l'Anah est créée en 1971, elle ne s'occupe que des propriétaires bailleurs. Elle ne va intervenir auprès des propriétaires occupants qu'à partir de la loi SRU, en 2000, au moment où la prime à l'amélioration de l'habitat, destinée aux propriétaires occupants – mesure-miroir de l'aide de l'Anah aux propriétaires bailleurs – est intégrée dans ses aides. À partir de cette date, l'Anah va s'occuper des deux types de propriétaires. C'est seulement à partir de 2010, à la suite du Grenelle de l'environnement et aux refontes des aides et à leur intensification en faveur de la rénovation énergétique, que l'agence va développer un prisme propriétaires occupants, notamment modestes et très modestes.

C'est important de le dire. Cela donne un reflet plus exact du rôle de notre agence dont nous allons fêter les 50 ans, pour comprendre comment ses missions s'adaptent en fonction des évolutions sociétales et des

politiques publiques. Le Fonds d'amélioration de l'habitat a été créé en 1948, en même temps que la loi dite « de 48 », pour accompagner les propriétaires bailleurs et les faire bénéficier d'un fonds pour financer les travaux. C'était le « pendant » des enjeux de la Reconstruction d'intervenir sur le bâti existant. Les propriétaires bailleurs ont été énormément accompagnés pendant un demi-siècle pour pouvoir améliorer leur logement. Il y a eu de vrais résultats.

Ensuite, les pouvoirs publics ont constaté un écart entre les aides aux propriétaires bailleurs et celles aux propriétaires occupants, d'où la demande adressée à l'Anah en 2000 de s'occuper



Valérie Mancret-Taylor

© Alessandro Silvestri

--- des deux. Puis le sujet de la rénovation énergétique au titre de la transition écologique est devenu extrêmement prégnant. Au même moment s'est exprimée la volonté de cibler les aides de l'agence sur ceux qui en avaient le plus besoin, donc les propriétaires occupants modestes et très modestes. À cet axe très social vient se greffer un axe très écologique, lié aux politiques environnementales et de lutte contre le réchauffement climatique. Ce qui conduit à rééquilibrer les publics ciblés : il ne faut pas seulement aider les propriétaires occupants modestes et très modestes à émettre moins de gaz à effet de serre, mais bien tous les propriétaires, puisque par définition ils logent des personnes, parfois avec des revenus modestes. Et il convient également de prendre en compte les copropriétés puisque, dans l'évolution de la propriété immobilière en France, on a assisté ces dernières décennies à un développement très fort de la copropriété.

Est-ce que la crise actuelle n'offre pas une chance historique de faire partager la culture de l'intervention sur l'existant ?

V.M.-T.: Je partage cette idée d'une chance historique. Le parc existant n'est pas apparu tout d'un coup. Il est là depuis longtemps. Simplement, ce n'est pas un axe d'intervention prioritaire et, pour ne parler que des architectes, leur formation sur ce thème reste encore faible. Mais les nouvelles générations d'étudiants sont en quête de ces savoirs et certaines écoles d'architecture mettent en place des modules pour former les étudiants aux enjeux d'intervention sur l'existant. Ces enjeux sont à la fois économiques, financiers, techniques, environnementaux et sociaux, parce que l'intervention sur l'existant s'effectue très souvent en milieu occupé ; donc il faut prendre en considération les habitants. Bref, il y a aujourd'hui un énorme marché autour de la rénovation énergétique et de l'amélioration de l'habitat privé existant, auquel certains professionnels se sont insuffisamment intéressés. D'autres acteurs ont occupé le terrain... Repositionner des professions sur des enjeux qualitatifs et sociaux passe par la formation initiale et continue.

Comment convaincre les ménages de se lancer dans les travaux, notamment ceux de la rénovation énergétique, qui leur apparaissent difficiles à mener ?

V.M.-T.: C'est en effet compliqué de convaincre un ménage de s'engager dans une démarche de travaux. Même si c'est un sacerdoce de réaliser des travaux chez soi, les ménages ont de plus en plus conscience que l'amélioration du logement et sa qualité sont extrêmement importantes. Quelques chiffres concernant l'amélioration de l'habitat au sens large, dont la rénovation énergétique, en témoignent : en 2015, l'Anah a aidé 50 000 ménages ; en 2019, 155 000 ; et en 2020, sans doute 200 000. Cette progression est à rappeler et saluer. L'objectif pour 2021, c'est 600 000 ménages aidés. Cette cible est atteignable, car la crise sanitaire a renforcé la prise de conscience, et parce qu'une communication est organisée pour faire connaître des aides qui sont de plus en plus simples à mobiliser et qui s'adressent à tous.

La capacité à mobiliser les ménages sur ces sujets est réelle. L'Anah finance d'ailleurs l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner les ménages dans leur démarche de travaux.

Au niveau des collectivités ne retrouve-t-on pas un problème semblable – mais à une autre échelle – de déficit de l'ingénierie ?

V.M.-T.: Je rappelle que, depuis les années 1970, l'Anah conduit avec les territoires des contractualisations pour mettre en œuvre des Opah ou des PIG – 750 programmes sont en cours actuellement en France. L'agence a aujourd'hui un panel d'interventions qui est arrivé à maturité. Nous accompagnons les collectivités à la fois pour financer les chefs de projet, dans le programme « Action cœur de ville » (ACV), dans le plan « Initiative Copropriétés » (PIC) et bientôt dans celui « Petites villes de demain ». Nous cofinançons avec les collectivités leurs études pré-opérationnelles, à savoir la connaissance du parc et celle de son occupation, ainsi que le suivi et l'animation des programmes.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) se mobilise également et a créé un centre de ressources pour accompagner les collectivités territoriales en matière de revitalisation et d'intervention sur les quartiers anciens, donc sur le bâti existant. La Caisse des Dépôts – Banque des Territoires cofinance des chefs de projet et des bureaux d'études à destination des collectivités territoriales, notamment dans le programme ACV.

Bref, toutes sortes de dispositifs et de moyens sont mis en œuvre pour permettre aux collectivités de monter progressivement en compétence. Ces programmes nationaux ont été initiés entre 2017 et 2018, avec des résultats déjà probants : dans le programme ACV, l'Anah a déjà subventionné 33 000 logements et accompagné 150 collectivités locales dans le financement de leur chef de projet. Mais les Programmes locaux de l'habitat (PLH) restent très inégaux en matière de traitement de l'habitat privé, même si on constate une évolution qualitative au fil des ans.

Quels sont les défis auxquelles l'Anah va être confrontée dans les prochaines années ?

V.M.-T.: Nous l'avons évoqué : la France reste encore marquée par une culture de la construction neuve. La recherche de la complémentarité entre le neuf et l'existant dans les politiques de l'habitat au sens large nécessite d'être persévérants et de savoir valoriser ce qui se fait bien. La nécessité de faire évoluer le parc existant pour répondre aux attentes du XXI^e siècle implique aussi des interventions lourdes sur le bâti. Dans cette perspective, l'Anah a adopté deux nouveaux outils pour relever ce défi : la Vente d'immeuble à rénover et le Dispositif d'intervention immobilière et foncière, qui permettent de faire intervenir des opérateurs parapublics (HLM, SEM, EPL) sur des immeubles entiers pour les transformer. Un autre défi est celui des matériaux, je pense évidemment aux matériaux biosourcés, qui nécessitent de la pédagogie dans leur utilisation, mais aussi de s'assurer que leur production sera suffisante par rapport aux besoins. Dernier grand défi : celui de l'accompagnement des ménages pour les guider dans leur démarche de travaux. Il faut que le conseil soit au rendez-vous.

Fondamentalement, nos enjeux sont ceux d'un développement soutenable, corollaires des objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN), de revitalisation territoriale, de transition écologique et énergétique des territoires, en phase avec les conclusions de la Convention citoyenne pour le climat sur les axes habitat, logement, mobilité, énergie. Le rôle de l'Anah est particulièrement important dans l'accompagnement des collectivités, car l'intervention sur la ville existante est une composante essentielle de la lutte contre le changement climatique. ■ Propos recueillis par **Antoine Loubière** et **Jean-Michel Mestres**

L'amélioration de l'habitat privé en Europe

Par rapport aux autres pays européens, la France a la particularité d'avoir de longue date une approche multidimensionnelle de l'habitat couvrant accession, locatif social et locatif privé. Sa forte production neuve s'accompagne dans le même temps de l'amélioration du parc existant.

Comparer l'amélioration du parc privé en France avec les autres pays en Europe n'est pas chose aisée, dans la mesure où des entités nationales spécialisées comme l'Anah semblent assez rares. Pour le parc social, son amélioration est bien connue grâce aux organisations de logement social et aux travaux de Housing Europe. Concernant les ménages, les enquêtes européennes comme Silc (*Statistics on Income and Living Conditions*) suivent les conditions de vie des ménages modestes. En revanche, des panoramas globaux prenant comme objet d'étude le parc privé et ses transformations sont peu courants.

Un enjeu économique important

L'amélioration du parc existant est souvent perçue au plan international sous l'angle de l'activité commerciale par des études de marché couvrant l'activité tant des professionnels que le bricolage. Les estimations des chiffres d'affaires ne permettent pas bien d'en estimer l'impact au fil des ans sur les logements, d'autant que ces chiffres peuvent associer ou non mise en œuvre et matériaux. Ainsi, en France, l'amélioration du parc est estimée à plus de 46 milliards d'euros (selon la Fédération française du bâtiment), tandis que le chiffre d'affaires de la distribution en grandes surfaces de bricolage (GSB) et négoce spécialisés est de l'ordre de 26 milliards d'euros. Ces chiffres englobent les évolutions du logement (et ses espaces annexes), y compris aménagement et décoration. Ils participent de l'art de vivre, un sujet plus vaste que l'amélioration du logement *stricto sensu*. Ces chiffres se retrouvent dans les autres pays, par exemple en Espagne, avec des ordres de grandeur proches de ceux de la France.

Des mesures spécifiques pour l'amélioration des conditions de vie des ménages modestes ou des personnes âgées ou des handicapés peuvent – vues sous un angle sanitaire – relever des ministères des Affaires sociales ou des services de santé, donc échapper aux radars explorant le champ du logement. Selon les pays, il existe des enquêtes sur l'état du parc qui montrent une tendance générale à l'amélioration. Par ailleurs, des annonces d'initiatives publiques pour améliorer les performances énergétiques se multiplient depuis une dizaine d'années dans tous les pays. Ces mesures font souvent référence au cadre européen, ou bien simplement au cadre national, voire régional. Conjointement au champ énergie, des dispositifs d'amélioration impulsés par les pouvoirs publics, nationaux ou locaux

apparaissent de plus en plus fréquents, sans qu'il soit aisé d'en apprécier l'impact.

La vacance, un phénomène multiforme

L'importance du parc vacant est fréquemment évoquée comme un signe d'inadéquation à la demande lié à l'emplacement ou à l'état physique du bien. La vacance peut inciter à des politiques de remise en état dans certains pays (Espagne, Irlande, Belgique). Les causes de vacance des logements sont assurément multiples, car une vacance élevée (plus de 10 %) se retrouve dans des pays aussi différents que le Mexique, les États-Unis d'Amérique, l'Australie, le Brésil, le Japon, la Finlande et les pays d'Europe orientale.

Cette vacance peut être forte en zones rurales, comme en Europe orientale, Australie, États-Unis d'Amérique, Finlande, signes de désertification de ces espaces. En Grèce, la vacance est surtout urbaine, reflet de la crise économique du pays, et la reconquête de ce parc urbain sera un enjeu dans l'assainissement progressif de l'économie grecque. En Espagne, la vacance est élevée en zone tant urbaine que rurale, liée à la fois à un parc en mauvais état et à la médiocre résorption des excès de la construction des années d'avant 2008.

La vacance est moyenne (entre 5 et 10 %) en France, Allemagne, Canada, Nouvelle-Zélande. Quelques rares pays comme l'Angleterre, la Suisse et les Pays-Bas ne signalent quasiment pas de vacance du parc. Ceci peut être l'indice de fortes tensions de la demande combinées à un entretien soigné sur tous les territoires. C'est peut-être aussi signe d'une gestion plus efficace des successions et indivisions (?) ou bien d'une approche statistique différente dans la définition des logements vacants.

Une hausse générale de confort des logements

La plupart des analyses au niveau de l'Union européenne montrent une hausse générale tendancielle de la qualité des logements. Ainsi, en Allemagne, on estime qu'en 1960, 90 % des logements ne disposaient pas d'un des trois éléments de confort (salle d'eau, WC, chauffage), ce pourcentage descendant à 38 % en 1980, 18 % en 1993, pour être en dessous de 5 % désormais. Depuis la réunification, les *Länder* (régions) de l'Est ont en partie rattrapé leur grand retard de confort accumulé sous le régime antérieur. Au niveau européen l'enquête Silc 2014 indiquait un parc ■■■

Par Jean-Pierre Schaefer, ingénieur économiste

--- inconfortable logeant moins de 5 % de la population dans la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest, un pourcentage au-dessus de 5 %, voire 10 % dans des pays d'Europe orientale.

Amélioration en hausse en Angleterre

L'enquête Logement anglaise renseigne régulièrement sur les conditions de logement des Anglais, appréhendées selon ses définitions de qualité du parc. Un premier critère est la suroccupation des logements qui semble désormais faible, de 3 % chez les propriétaires à 8 % en locatif privé. Inversement la sous-occupation en forte croissance atteint 37 % du parc. Une norme de « la non-décence des logements » prend en compte leurs dangers potentiels, leur confort thermique, un niveau d'entretien jugé « raisonnable » et un confort sanitaire « standard ». Si 33 % des logements étaient « non décents » en 2008, ils ne sont plus que 18 % (4,3 millions) en 2017. La notion de danger potentiel est mesurée selon une échelle dite « HHSRS » qui apprécie les risques pour la santé et la sécurité des occupants. L'amélioration semble régulière, 23 % des logements en catégorie dangereuse en 2008, mais 11 % en 2018. L'humidité fut un enjeu, car, en 1996, 13 % des logements avaient un problème d'humidité et ils ne seraient plus que 3 %, soit 800 000, en 2018.

Une note de 1 (mauvais) à 100 (bon) mesure l'efficacité énergétique pour le chauffage et l'eau chaude. La moyenne est passée de 45 points en 1996 à 63 en 2018. Selon les classes énergétiques européennes, la majorité des logements est en C et D, et peu en E/F/G. Désormais, 92 % des logements ont le chauffage central, 70 % des chaudières sont à condensation, 85 % des logements ont du double vitrage et 38 % ont plus de 200 mm d'isolant en toiture. Par-delà ces indicateurs, on retient que 70 % du parc anglais est classé D ou pire, contre 50 % du parc néerlandais. Plus inattendu, l'enquête évoque 7 % de ménages qui se plaignent d'avoir trop chaud, y compris en habitat individuel !

Les aides à l'adaptation des logements relèvent du « système de santé national », en lien avec les collectivités locales. L'enquête indique ainsi une amélioration en hausse. Et ce, malgré une faible construction neuve (la moitié du niveau français), donc peu d'effet d'offre nouvelle, et avec peu d'aides publiques. Selon les analyses anglaises, les améliorations sont entreprises lors des achats, donc suivent le rythme du marché. Ceci, combiné à la lésine fréquente chez les bailleurs privés, peut expliquer les indicateurs plus médiocres du locatif privé par rapport au parc des propriétaires occupants. Quant à l'amélioration du parc locatif social, elle dépend des finances des collectivités locales et des organismes sociaux et apparaît donc peu brillante pour l'heure.

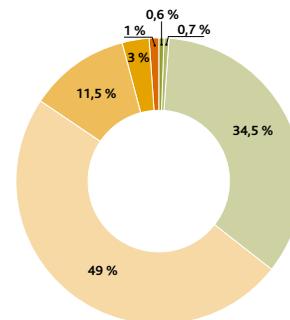
Activité stable en amélioration entretien en Espagne

En Espagne, l'activité d'entretien du parc existant représente, comme en France, 54 % du chiffre d'affaires du secteur du bâtiment, soit 30 milliards d'euros en 2018 contre 25 milliards d'euros pour la construction neuve. Il faut noter que le neuf avait représenté jusqu'à 130 milliards d'euros en 2007 avant de décroître vers 12 milliards d'euros en 2015. Face à ces fluctuations spectaculaires (624 000 logements neufs en 2007, 36 000 en 2013 et remontée à 84 000 en 2018), l'entretien réhabilitation a conservé un profit presque stable, avec une légère tendance à la croissance depuis deux ans. Comme en Angleterre, il existe en Espagne des autorisations de travaux de réhabilitation (avec distinctions entre agrandissement et

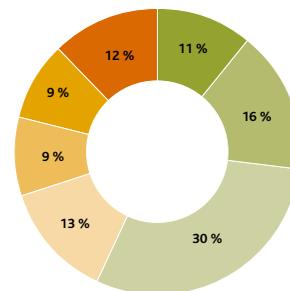
VALEURS DES CLASSES ÉNERGÉTIQUES DES LOGEMENTS EN ANGLETERRE, AUX PAYS-BAS ET EN FRANCE (2018)



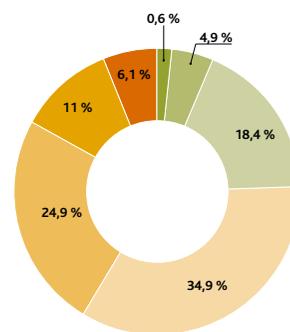
Classes énergétiques des logements en Angleterre



Classes énergétiques des logements aux Pays-Bas



Classes énergétiques des logements en France



rénovation de logements), fluctuant de 6 000 à 10 000 par an. Pour l'année 2019, selon l'enquête sur les conditions de vie (ECV 2018), l'Observatoire national du logement (*Observatorio Nacional de la Vivienda*) évoque la perception que les ménages ont de leur logement, mais fournit peu d'éléments sur les évolutions de qualité du parc existant.

Le logement néerlandais vu par l'enquête Logement WoON

Les Pays-Bas ont une activité soutenue en matière de production neuve et d'entretien des logements. Ceci est confirmé par de très nombreuses réflexions et analyses d'excellent niveau sur l'habitat. L'enquête Logement néerlandaise (tous les trois ans) couvre magistralement les aspects sociaux, techniques et commerciaux. Le taux de satisfaction à l'égard de l'habitat est élevé, avec 86 % des Néerlandais satisfaits ou très satisfaits. Mesurée entre 2015 et 2018, la qualité énergétique du parc s'améliore doucement. Les catégories F et G sont rares en locatif social (9 %) contre 24 % chez les propriétaires et 33 % dans le locatif privé. Entre 2015 et 2018, on constate une baisse sensible des classes E, F et G et une hausse significative des classes A et B.

92 % des propriétaires occupants déclarent financer sur fonds propres leurs travaux d'économie d'énergie. Des capteurs solaires sont présents dans 13 % des maisons. On trouve peu de liens entre les prix et les étiquettes énergétiques, les passoires thermiques pouvant afficher des prix élevés.

L'enquête détaille les mesures d'économie d'énergie mises en œuvre par type d'habitat et par statut d'occupation. Une grande attention est accordée aux raisons de ne rien faire, selon les types de ménage. Ne pas investir dans le logement résulte de mécanismes complexes, où des rationalités économiques souvent confuses se combinent avec la situation psychologique des individus et le fonctionnement de leur ménage. Il en est de même au niveau collectif avec l'irrationalité qui règne parfois au sein des copropriétés.

Une étude spécifique de l'humidité dans les logements relève 17 % des maisons et 22 % des appartements concernés. Ces valeurs contrastent avec l'optimisme de l'enquête anglaise. Selon des mesures sur cinq ans, 80 % des logements auraient été entretenus et 40 % ont connu des améliorations. Pour les maisons, le taux d'amélioration s'accroît légèrement avec le revenu des occupants tout en restant soutenu (38 % pour les ménages modestes contre 50 % pour les revenus élevés).

L'objectif de l'efficacité énergétique

En Allemagne, atteindre la neutralité carbone dans le parc de logement en 2050 est au centre des débats. Les aides pour la

transition énergétique passent par la KfW, institution financière d'intérêt général aux finalités proches de la Caisse des Dépôts. Ses divers programmes proposent des prêts parfois combinés à des subventions publiques pour viser la PassivHaus voire le Bepos. La KfW finance aussi les travaux d'accessibilité interne des logements.

En Autriche, les aides pour l'efficacité énergétique prennent en compte la rénovation de l'ensemble des réseaux de fluides et électriques du logement. La même approche globale se retrouve dans le « Programme Bâtiments » en Suisse, programme fédéral d'amélioration énergétique décliné par cantons (ModEnHa – Modèle d'encouragement harmonisé des cantons).

En Belgique, l'amélioration de l'habitat est financée par chacune des trois Régions. En Wallonie, le Plan Habitat Permanent accorde une aide aux ménages, propriétaires ou locataires, en habitat précaire pour améliorer leur logement.

Le programme actuel d'aide publique au Royaume-Uni est le fond d'amélioration dit « programme vert » qui propose des subventions de 5 500 à 11 000 euros couvrant les deux tiers des dépenses pour économiser l'énergie, voire 100 % pour les ménages à bas revenus. Il existe aussi des dispositifs pour les énergies renouvelables et la production d'électricité.

En République d'Irlande, une dizaine de dispositifs différents (prêts, subventions, aides fiscales) sont destinés à améliorer le parc de catégories spécifiques (handicapés, personnes âgées) ou des travaux d'entretien (canalisations), à remettre sur le marché de logements vacants et à promouvoir l'amélioration énergétique.

Aux Pays-Bas, les dispositifs d'aide, notamment pour l'isolation des logements (SEEH), s'adressent tant aux particuliers qu'aux copropriétés (VvE). Il en est de même pour le dispositif espagnol (*Fomento de la mejora de la eficiencia energética en viviendas*). Au fil de ce bref voyage impressionniste dans quelques pays européens, on retient des tendances globales à l'amélioration, avec désormais des soutiens publics. On peut espérer que dans la foulée de l'amélioration énergétique, une dynamique d'amélioration globale de l'habitat s'engage non seulement dans les pays développés évoqués ici, mais aussi dans d'autres pays moins fortunés où les initiatives tant publiques que privées se heurtent à des contraintes financières fortes. ■ **Jean-Pierre Schaefer**

POUR EN SAVOIR PLUS

■ *English Housing Survey 2018 to 2019: headline report*, ministère du Logement, mars 2020, 59 p. Publiée depuis 1967, l'enquête Logement anglaise couvre l'Angleterre, soit 53 % du territoire et 85 % de la population du Royaume-Uni.
■ *Ruimte voor wonen* (« Pièce à vivre »), résultats de l'enquête Logement néerlandaise WoonOnderzoek Nederland 2018, ministère de l'Intérieur, 2019, 202 p. Une enquête très complète sur les conditions de vie des Néerlandais, le fonctionnement des

marchés immobiliers et la production.
■ *Informe del mantenimiento del parque residencial en España*, CAATEEB, 2019, 118 p.
Une étude technique très détaillée sur l'état du parc de logements espagnol, vu par des techniciens du bâtiment, mettant l'accent sur les pathologies du bâti avec des éclairages régionalisés.
■ *Bauen und Wohnen*, Statistische Bundesamt, 2018, 46 p.
■ *The State of Housing in the EU*, Housing Europe, 2019, 96 p.

■ *A Review of EU Member States', 2020 Long-term Renovation Strategies*, BPIE, 2020, 66 p.
■ *Enquête statistique de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie*, EU-Silc, enquête depuis 2003 sur EU 15 (sauf D) sur le site Eurostat.
■ Eurostat : résultats sur les conditions de vie des ménages dans l'Union et autour <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/income-and-living-conditions/data/database>

Les limites de la **massification** de la propriété

La politique du « tous propriétaires », longtemps soutenue par les pouvoirs publics, se trouve aujourd'hui confrontée à ses conséquences négatives : inégalités sociales et étalement urbain. N'est-il pas temps de revaloriser la location ?

Par **Fanny Bugeja-Bloch**
(université Paris Ouest
La Défense) et
Anne Lambert
(Institut national d'études
démographiques), sociologues

La part des propriétaires n'a cessé d'augmenter dans la plupart des pays de l'OCDE depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et les propriétaires sont désormais plus nombreux que les locataires. La France ne fait pas exception. En 2018, 58 % des

ménages français sont propriétaires de leur résidence principale, contre 38 % en 1955. Parallèlement, celle des locataires a progressivement diminué pour se stabiliser autour de 40 %. Ce schéma est en réalité intermédiaire en Europe, entre les pays où la propriété domine largement (comme l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Russie ou le Royaume-Uni) et ceux où la location domine (comme la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche¹). En France, les propriétaires habitent, en moyenne, plus souvent en maison individuelle, dans des zones peu denses ou rurales, alors que les locataires sont concentrés à Paris, dans les zones urbaines et dans l'habitat collectif.

Si elle a été largement soutenue par les pouvoirs publics au travers des politiques de crédit et de prêts aidés, d'avantages fiscaux, de soutien à la standardisation des processus de construction, la massification de la propriété présente en réalité plusieurs limites sur lesquelles nous souhaitons revenir ici pour repenser l'accès à la propriété en France.

UN ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DE PLUS EN PLUS INACCESSIBLE

La hausse de la part des propriétaires s'accompagne d'un double accroissement des inégalités d'accès à la propriété et des inégalités entre propriétaires et locataires. En effet, si le statut de propriétaire s'est répandu dans la société française, la hausse revient aux seuls ménages favorisés. D'après les enquêtes Logement de l'Insee, pendant que la part des propriétaires est passée de 1996 à 2013 de 65 % à 72 % chez les 60 % des ménages aux niveaux de vie les plus hauts, les bas-revenus (définis comme les ménages appartenant aux 20 % aux niveaux de vie les plus faibles) ont, eux, connu une baisse de leur taux, qui est passé de 34 % à 29 % sur la période.

Aux inégalités de statut d'occupation s'ajoutent des inégalités face au coût du logement qui se répercutent tant sur les niveaux de vie, les pratiques de loisir et de consommation que sur

la sociabilité. En moyenne, le taux d'effort net du logement s'élève à 9 % pour les propriétaires dégagés des charges de remboursement, 27 % pour les accédants à la propriété, 28 % pour les locataires du parc privé et 24 % pour ceux du parc social². Alors que dans les années 1980, les plus aisés et les plus pauvres consacraient une proportion égale de leur budget pour disposer d'une même surface de logement, aujourd'hui cet effort est, quel que soit le statut d'occupation, nettement plus élevé pour les plus modestes. Mais paradoxalement, pour les bas-revenus, l'accession à la propriété fait toutefois supporter une charge plus lourde sur le budget domestique que la location dans le parc privé : le taux d'effort des accédants est de 55 % (contre 42 % en 2013) et de 37 % pour les locataires du secteur privé (34 % en 2001³). Cet accroissement du coût de l'accession dans les budgets domestiques des bas-revenus s'explique par un double mécanisme. La structure plus complexe des plans d'endettement des primo-accédants modestes (panier de prêts plus nombreux et plus longs que les cadres primo-accédants) va de pair avec des taux d'intérêt accrus sur certains types de prêts (prêts accession sociale notamment), lesquels participent à l'augmentation du coût moyen du crédit⁴. Elle est aussi liée à l'individualisation et à la privatisation des charges d'entretien, d'aménagement et de rénovation (jardin, toiture, isolation, chauffage) qui leur reviennent désormais en propre, quand ils passent du statut de locataire à celui de propriétaire et qui tendent à être peu anticipés au moment de l'achat.

À ces inégalités de statut et de coût s'ajoutent, avec le développement de la propriété, des inégalités patrimoniales qui opposent générations, classes d'âge et classes sociales. En 2013, 74 % des plus de 60 ans sont propriétaires de leur logement (et la majorité d'entre eux ont remboursé leur crédit), contre seulement 44 % pour ceux âgés de 25 à 45 ans. Les baby-boomers ont en réalité accédé à la propriété dans des conditions économiques favorables, grâce à des trajectoires professionnelles ascendantes, à la progression des salaires et des revenus du travail au cours des Trente Glorieuses, et à l'inflation. Aujourd'hui, devenir propriétaire de son logement est plus difficile, en particulier pour les jeunes, parce que l'accès à un emploi stable est plus tardif et moins fréquent, que les prix des logements dans les grandes agglomérations (où sont concentrés les emplois qualifiés) ont augmenté plus vite que les salaires, et que la transmission familiale (patrimoine et aides familiales) est de plus en plus décisive dans l'accès à la propriété. Les jeunes de milieux favorisés (dont les parents

sont souvent eux-mêmes propriétaires) sont trois fois plus nombreux à bénéficier d'aide de leur part⁵.

EFFETS PERVERS POUR L'EMPLOI

Pour autant, une partie des classes populaires stables et des petites classes moyennes continuent d'accéder à la propriété, grâce aux aides massivement déployées par l'État pour les solvabiliser sur le marché de l'accession : prêt à taux zéro, Pass-foncier®, prêt à taux zéro doublé, prêt social location-accession et, aujourd'hui, bail réel solidaire, vente de logements HLM à leurs occupants. Mais les conditions d'accès à la propriété des ménages modestes diffèrent nettement de celles des ménages aisés.

Les écarts dans les taux d'effort des accédants à la propriété se creusent : ils atteignent 55 % pour les ménages à bas revenus contre 25 % pour les ménages plus aisés qui se situent au-delà du 4^e décile de la distribution de revenus par unité de consommation⁶.

En outre, quand ils accèdent à la propriété, les propriétaires modestes s'éloignent plus souvent des pôles urbains que les plus aisés et les cadres, qui restent concentrés pour les trois quarts d'entre eux dans les villes⁷. C'est pourquoi il faut analyser la question du statut d'occupation et du modèle résidentiel en lien avec les autres dimensions de la vie sociale, notamment l'emploi et l'accès au marché du travail des femmes.

En termes d'impact sur l'emploi, une étude de l'Insee montre qu'au niveau local, une augmentation de la densité des propriétaires va de pair avec une hausse du taux de chômage, alors que le statut de propriétaire est généralement associé à un statut plus favorable sur le marché du travail. Ce paradoxe, en réalité bien connu des économistes, est lié au fait qu'un fort taux de propriété au niveau d'un bassin d'emploi peut engendrer des tensions sur le marché du logement, compliquer la mobilité professionnelle des travailleurs (qui, occupant aujourd'hui plus souvent des contrats plus courts, sont amenés à changer plus souvent d'employeurs) et freiner la recherche d'emploi des chômeurs. Au sein des couples biactifs, l'éloignement des zones d'emploi qui accompagne souvent l'accès à la propriété peut aussi provoquer des conséquences négatives sur l'emploi des femmes, en particulier pour les moins qualifiées d'entre elles, en augmentant les distances domicile-travail, en renforçant les pressions sur l'organisation domestique, en les éloignant des structures collectives de garde des enfants. En raison de leur niveau de salaire plus faible que celui des hommes, elles renoncent ainsi plus souvent à leur emploi salarié pour s'occuper de la famille, passent à temps partiel, ou se tournent vers le statut de microentrepreneur pour tenter de combler le manque à gagner et faire face au renchérissement du coût du logement dans le budget domestique.

Développer la propriété par la dissémination de l'habitat sur le territoire, sans développer l'offre de services publics et d'équipements collectifs dont ont besoin les ménages et les familles pour se déplacer, travailler et vivre au quotidien, constitue donc un piège sur le plan de l'emploi, mais aussi une menace pour l'environnement. En France, le taux de sous-occupation des logements est le plus élevé dans l'habitat individuel et nettement supérieur à celui qui prévaut au sein de l'habitat collectif⁸, parce que la forme du logement est inadaptée à l'évolution de la structure familiale au cours du cycle de vie et au vieillissement des ménages. Ce mouvement est aussi renforcé par le développement du parc de résidences secondaires

en France et par la forte vacance dans l'habitat ancien dans les villes petites et moyennes : les maisons mitoyennes et anciennes des centres-bourgs sont souvent délaissées par les primo-accédants au profit de logements neufs situés dans les couronnes périurbaines proches.

Au total, dans son rapport de 2014, le Haut Conseil de la famille rappelait déjà les trois défis de la politique de logement envers les familles : être logé, dans de bonnes conditions, à prix raisonnable. Pour apporter une réponse adaptée sur le plan de la politique de logement, il faut donc prendre en compte l'évolution des modes de vie, de l'emploi et des structures familiales et du coût croissant du logement pour les ménages fragiles. Des pays comme l'Allemagne, où la part des locataires est la plus importante d'Europe (49 %), pourraient constituer un exemple à suivre. Avec « *un libre jeu d'un marché transparent sous le contrôle du juge*⁹ » qui permet d'encadrer les loyers et d'alléger des taux d'effort des locataires (du secteur privé), la location peut même devenir un statut protecteur et enviable. N'est-il pas temps de revaloriser la location ou d'élargir le secteur locatif social qui offre des logements plus grands, plus souvent équipés de balcons et espaces extérieurs, au cœur des villes et qui permettent de diminuer la contrainte budgétaire de leurs occupants, de faire face à la fluctuation des revenus, aux accidents de la vie et aux retournements de cycles économiques (comme l'a montré l'enquête Coconel réalisée par l'Ined au printemps 2020, au cœur de la pandémie de Covid-19) ? C'est dans le même temps un moyen central pour lutter contre la ségrégation socio-résidentielle croissante qui touche les grandes métropoles en France et en Europe¹⁰. ■ **Fanny Bugeja-Bloch et Anne Lambert**

① Fanny Bugeja-Bloch, « Annexe. Les classes sociales européennes à l'épreuve du logement. Comparaison Danemark, Espagne, France et Royaume-Uni », *L'Année sociologique*, 69(2), 2019.

② Mathieu Calvo, Jérôme Hananel, Antoine Loubet et Lucile Richet-Mastain, « Les conditions de logement selon le niveau de vie des ménages », *Les dossiers de la Drees*, n° 32, 2019, p. 94.

③ *Ibid.*, p. 94.

④ Anne Lambert, « "En prendre pour 25 ans". Les classes populaires et le crédit immobilier », *Sociétés contemporaines*, n° 104, 2016, p. 95-119.

⑤ Carole Bonnet, Bertrand Garbinti et Sébastien Grobon, « Accès à la propriété : les inégalités s'accroissent depuis quarante ans », *Études et Résultats*, n° 0961, 2016, Drees.

⑥ Cf. note 2.

⑦ Laurent Gobillon, Anne Lambert et Sandra Pelet, "The suburbanization of poverty: Homeownership policies and spatial inequalities in France", *Population*, 2020 (à paraître).

⑧ Insee, *Les Conditions de logement en France*, édition 2017.

⑨ *Habitat actualité*, Anil, 2011.

⑩ Sako Musterd, Szymon Marciniak, Maarten van Ham, *et al.*, "Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich", *Urban Geography*, 38(7), 2017, p. 1062-1083 ; Apur, *Évolution des revenus dans la Métropole du Grand Paris*, septembre 2020. www.apur.org/fr/nos-travaux/evolution-revenus-metropole-grand-paris

POUR ALLER PLUS LOIN



■ Fanny Bugeja-Bloch, *Logement, la spirale des inégalités. Une nouvelle dimension de la fracture sociale et générationnelle*, coll. « Le lien social », PUF, 2013.



■ Anne Lambert, « *Tous propriétaires!* » *L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, 2015.

La rénovation de l'habitat privé au défi de la transition énergétique

Viviane Hamon, anthropologue et consultante, et **Éric Lagandré**, Anah

ENTRETIEN

Éric LAGANDRÉ: *Depuis quinze ans, vous étudiez le marché de la rénovation énergétique de l'habitat privé, particulièrement en maison individuelle, et vous contribuez aux réflexions sur les politiques publiques associées. De cette expérience, quels enseignements tirez-vous aujourd'hui pour éclairer le futur de ce marché ?*

Viviane HAMON: Assez paradoxalement, j'ai depuis l'origine une grande réticence à parler de « rénovation énergétique ». J'ai toujours défendu le principe d'une approche basée sur la notion de travaux énergétiques embarqués à l'occasion de projets des ménages qui recherchent généralement l'amélioration de leur chez-soi, dans une perspective de confort et de qualité de vie.

Quand je regarde en arrière, cela explique mes réticences vis-à-vis des politiques publiques portées par l'Anah, d'une part, et par l'Ademe, d'autre part. D'un côté, une approche par l'amélioration de l'habitat longtemps trop timide quant à sa volonté de fixer des exigences énergétiques élevées auprès des publics modestes. Pourtant, la prise en compte de cette dimension est un facteur essentiel de confort, de santé et de lutte contre les pathologies associées à l'habitat dégradé ainsi que de sécurisation pécuniaire des personnes en situation de précarité énergétique. De ce point de vue, le programme « Habiter Mieux » est venu changer la donne en cours de route et ses exigences en termes de réduction des consommations commencent à être revues à la hausse.

De l'autre côté, une approche portée par le service public de l'énergie centrée exclusivement sur la rénovation énergétique, alors que ce n'est généralement pas ainsi que les ménages raisonnent ; en effet, l'amélioration énergétique n'est le plus souvent que la conséquence, plus ou moins vertueuse, d'un projet de travaux aux motivations plus riches et plus complexes. Enfin, les évolutions récentes des aides telles que « MaPrimeRénov » ou les offres « à 1 euro » ne semblent toujours pas à la hauteur de la performance nécessaire à une véritable transition énergétique. Aujourd'hui, je considère que la question de la sensibilisation *stricto sensu* est globalement derrière nous : l'immense majorité des ménages s'interroge sur l'énergie au moment de faire des travaux. L'enjeu majeur qui doit donc nous mobiliser à l'avenir

Il faut inciter les ménages à faire plus et mieux

est celui de la promotion de la performance énergétique. Dès qu'il y a un projet de travaux, il faut inciter les ménages à faire plus et mieux en visant une amélioration énergétique optimale intégrant le confort d'été, qui va devenir un argument puissant. Pour le dire de manière un peu réductrice, il ne s'agit plus aujourd'hui de sensibiliser les ménages à l'isolation de leur logement, par exemple, mais de leur permettre de prendre des décisions éclairées ; il faut les informer et les guider sur la nature et l'épaisseur des isolants, sur les techniques et conditions de mise en œuvre ainsi que sur les travaux et les interfaces associés. De leur côté, les aides financières devraient être exclusivement conditionnées à la performance énergétique des travaux entrepris, favoriser les combinaisons adéquates de travaux et guider l'ordonnancement des interventions lorsque celles-ci sont effectuées en plusieurs étapes espacées dans le temps, ce qu'on appelle le « BBC compatible ». De ce point de vue, l'abandon des aides conditionnées à un « bouquet de travaux » témoigne d'un recul incompréhensible. Et ceci sans parler de l'impérieux besoin d'actualiser la réglementation thermique dans l'existant.

E.L.: *La dynamique du marché de la rénovation de l'habitat privé reste très hésitante. Le marché de la rénovation représente un volume d'activité « colossal », mais sa dynamique reste inférieure à la croissance d'ensemble de l'économie. On a longtemps abordé cette question à travers un prisme keynésien en mettant en avant une solvabilité insuffisante de la demande. Cela a du sens pour les ménages aux ressources modestes, mais cette explication n'est sans doute pas pertinente pour les autres. Vous venez de publier les résultats d'une recherche à la méthodologie originale centrée sur « Le temps du chantier¹ » : quelles informations apporte-t-elle de ce point de vue ?*

V.H.: Selon moi, dans le cas des ménages des classes moyennes et supérieures, l'explication keynésienne que vous évoquez relève des limites inhérentes aux enquêtes sur le sujet : la justification par le coût trop élevé des travaux de performance énergétique est une échappatoire facile pour les personnes interrogées ; elle ne résiste pas à l'analyse des allocations budgétaires faites, par

ailleurs, en faveur de la cuisine intégrée ou de la piscine, sans parler du budget voiture ou loisirs !

En nous faisant pénétrer dans la réalité organisationnelle, matérielle et psychologique du chantier, la recherche que vous évoquez confirme que se lancer dans les travaux importants d'amélioration de l'habitat, qui sont forcément en jeu si l'on vise la performance énergétique, est loin d'être une sinécure, particulièrement en site habité. Et ceci pour les ménages comme pour les entreprises qui réalisent les travaux.

À cet égard, l'approche du marché, par l'ensemble des acteurs publics et privés de la filière du bâtiment et de la performance énergétique, reste très déformée par une culture hégémonique de la construction neuve, de sa structuration professionnelle, de ses techniques et modalités de mise en œuvre, qui sont fort éloignées de ce qui se joue sur les chantiers de rénovation dont les réels enjeux et difficultés sont, au mieux, minimisés et, au pire, ignorés.

E. L.: *Les clients de la rénovation interrogés sur les difficultés rencontrées pointent la faible disponibilité des artisans et des entreprises, les délais très longs pour obtenir une visite à domicile et un devis, puis les semaines, voire les mois d'attente avant le lancement du chantier.*

V. H.: C'est effectivement une réalité, mais n'accablons pas trop les entreprises, en particulier les meilleures d'entre elles qui ont des carnets de commandes bien remplis et que les ménages se recommandent par bouche-à-oreille et se résignent à attendre. Sur le marché de la rénovation, il y a indéniablement une crise d'offre adaptée et la bonne entreprise choisit ses clients au moins autant qu'elle est choisie.

Pour les entreprises de la rénovation, la question est d'ailleurs moins celle de leurs compétences strictement techniques – leur « cœur de métier » – que de leurs compétences organisationnelles et relationnelles, dans un métier qui est avant tout une activité de services. En effet, tout particulièrement en site habité, les entreprises de la rénovation doivent faire face à trois challenges qui sollicitent leur savoir-être et non leurs savoir-faire : travailler quotidiennement sous les yeux des clients ; gérer le chantier en collaboration étroite avec un habitant-maître d'œuvre, qui y participe activement mais sans en maîtriser ni les règles, ni les contraintes ; donner des preuves de la qualité de leur travail à travers des signes tangibles, tels que la propreté ou la ponctualité. Certaines entreprises ne s'y trompent pas en choisissant soigneusement les ouvriers qu'elles affectent aux chantiers de rénovation, pour leurs qualités relationnelles.

E. L.: *C'est l'un des points importants mis au jour par votre recherche, vous soulignez le rôle original des ménages qui, dans le cas de la rénovation, sont à la fois maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre sans en avoir conscience et, bien sûr, sans en avoir les compétences : les études montrent que 80 % du marché de la rénovation est lié à des commandes directes des particuliers.*

V. H.: C'est véritablement la spécificité principale du marché de la rénovation du logement individuel, les professionnels de la conception et de la maîtrise d'œuvre en sont presque totalement absents. Laissés à eux-mêmes, les ménages qui entreprennent une rénovation subissent une charge mentale incommensurable qui mobilise toute leur énergie, tant psychologique qu'intellectuelle et physique ; le temps du chantier

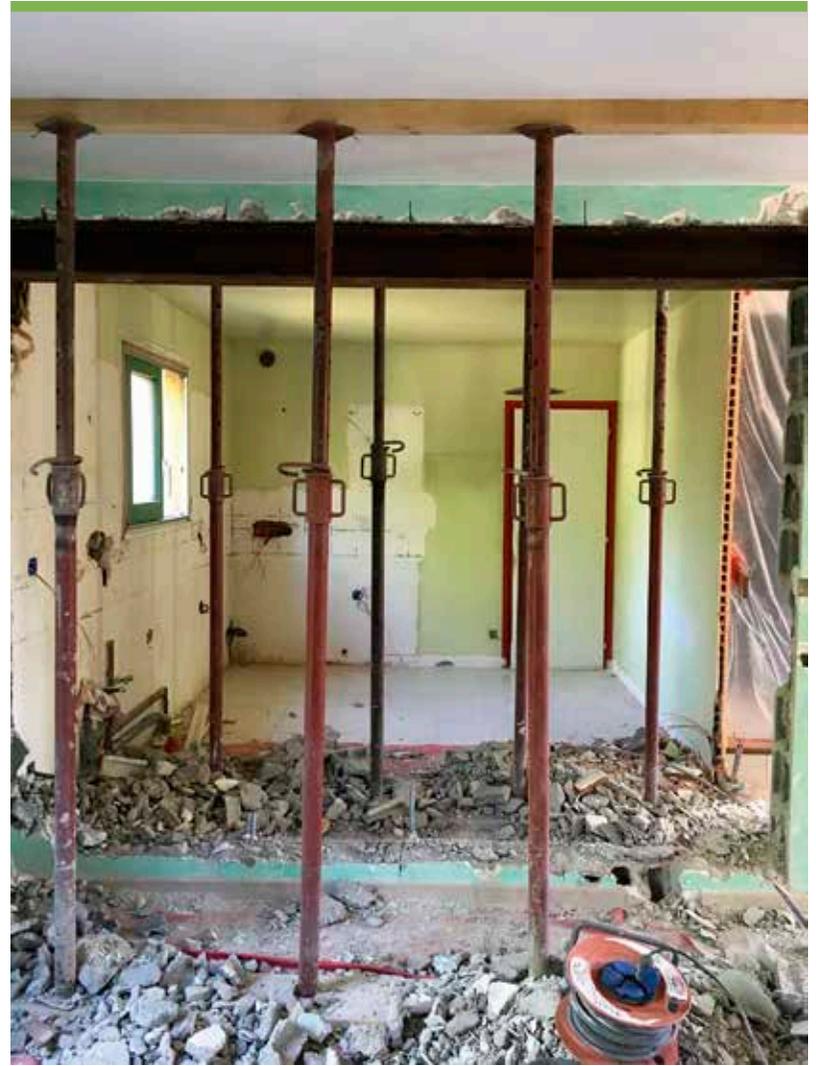


Photo extraite de l'étude
Explorer le temps du chantier, de Viviane Hamon,
Leroy Merlin Source, juin 2020

est un moment de bouleversement complet particulièrement stressant.

Dans ce contexte, la recherche de la performance énergétique, si centrale à nos yeux de spécialistes, peut devenir un sujet annexe pour des ménages engagés dans une myriade de décisions toutes plus impliquantes les unes que les autres. Mais il ne faudrait pas en déduire qu'ils n'y accordent aucune importance. C'est bien pour cela que les critères réglementaires et de conditionnalité des aides sont si importants : s'ils fixent des seuils exigeants et apportent un message clair, durable et constant, ils facilitent les décisions des ménages et réduisent leur charge mentale. Pour le dire de manière un peu triviale, en respectant les seuils dictés, les ménages se débarrassent de la question à peu de « frais cognitifs » et peuvent alors se consacrer à des choses bien plus importantes, comme le choix des carreaux ou la couleur des menuiseries !

E. L.: *Ne faudrait-il pas pallier l'absence de maîtrise d'œuvre sur le marché de la rénovation ? L'un des principaux acquis du programme « Habiter Mieux » est justement l'accompagnement proposé par les opérateurs Anah. Il constitue une expertise solide, appuyée sur des dizaines de milliers de réalisations chaque année depuis bientôt dix ans.* — — —



Requalification d'une copropriété

© Alexandra Lebon

V.H.: Tout d'abord, je rêve de manière obstinée d'un système qui combinerait, d'une part, une réglementation thermique à la fois ambitieuse et contraignante, qui, en apportant un cadre clair opposable à la fois aux ménages et aux entreprises, suffirait à orienter vers les bons choix et, d'autre part, des subventions très significatives destinées uniquement à l'accompagnement, puisque c'est sur ce poste que le consentement à payer est inexistant. Ce serait une façon d'ouvrir un marché économiquement viable à des professionnels de l'accompagnement, avec une véritable fonction de maîtrise d'œuvre. À

--- **V.H.:** La question de l'accompagnement des ménages est à la fois cruciale et très délicate². Le point le plus important à prendre en considération est que le consentement des ménages à payer des prestations d'accompagnement est quasiment nul et, dans tous les cas, très inférieur à la valeur réelle d'une prestation complète, qui viendrait apporter les services dont ils ont besoin, en particulier au moment du chantier. Le système assurantiel développé avant tout pour la construction neuve, son organisation professionnalisée et les montants financiers en jeu, est d'ailleurs très inadapté au marché de la rénovation chez les particuliers et sclérose la plupart des initiatives en matière de maîtrise d'œuvre.

Ainsi le service public de l'énergie prétend-il proposer aux ménages un accompagnement, mais il reste, à quelques exceptions près, dans une valse-hésitation quant à son statut et aux limites de ses prestations, et il demeure globalement absent dans les phases critiques où les ménages reconnaissent volontiers avoir besoin d'une aide concrète: trouver l'artisan fiable, coordonner les interventions des entreprises, vérifier la qualité des travaux, réceptionner le chantier...

Les toutes nouvelles modalités de « MaPrimeRénov » introduisent une aide forfaitaire pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Mais faut-il y voir le verre à moitié vide, puisque ce forfait est plafonné à 150 euros? Ou le verre à moitié plein, puisque cette prestation figure enfin dans ce barème? Si nous revenons sur les prestations proposées dans le cadre du programme « Habiter Mieux », effectivement elles sont censées aller plus loin en termes d'accompagnement, mais elles sont limitées par un modèle économique qui me semble lui aussi très irréaliste. C'est clairement le cas de la subvention de base de 550 euros en secteur diffus et, pour le secteur programmé, il manque encore d'une observation systématique de l'efficacité de l'accompagnement porté par les collectivités territoriales.

E.L.: Mais alors, si l'on revient à la question de la transition énergétique, quelles pistes peut-on identifier aujourd'hui pour développer le marché de la rénovation en intégrant cet enjeu de performance ?

condition, toutefois, de rémunérer ce travail à sa juste valeur et d'introduire également de la souplesse et de la créativité dans la manière de tenir ce rôle, afin de créer des offres différenciées pour un marché très segmenté: en effet, il n'y a pas UNE solution universelle.

Il existe pas mal d'acteurs qui pourraient ainsi se positionner et contribuer à développer le marché, à commencer par les entreprises elles-mêmes qui resteront très durablement le cœur du réacteur. Ce que défend, par exemple, un dispositif comme Dorémi, mais aussi les bureaux d'études ou les architectes, les opérateurs Anah, sans oublier les porteurs du service public de l'énergie. Aujourd'hui, j'observe avec intérêt les initiatives d'Artée en Nouvelle-Aquitaine ou d'Oktave dans le Grand Est, qui ont sauté le pas, qui se sont sécurisés au plan assurantiel et qui semblent trouver leur cible.

Par ailleurs, depuis quelques années, j'examine toutes les tentatives du secteur privé qui développe des offres allant dans le sens d'une intégration horizontale. Les idées sont souvent enthousiasmantes, mais les résultats sont loin d'être au rendez-vous; les groupes les plus solides financièrement s'y cassent les dents. Pour deux raisons principales me semble-t-il: leur modèle économique dépend d'un accompagnement en coût caché, qui exige un niveau élevé de marge brute et donc des chantiers de rénovation très significatifs, ce qui n'est pas le comportement général du marché, les particuliers ayant plutôt tendance à fractionner leurs travaux; et leur réputation dépend de leur capacité à travailler avec les meilleures entreprises, or celles-ci ont généralement des carnets de commandes pleins et n'ont pas besoin de ces intégrateurs.

Mais peut-être que la piste principale pour qu'advienne une réelle transition énergétique dans le cadre de la rénovation de l'habitat privé, serait d'écouter véritablement ce que nous dit le marché, ce qui est encore loin d'être le cas aujourd'hui. ■

① www.leroymerlinsource.fr/energie-confort/explorer-le-temps-du-chantier-de-renovation/

② www.ademe.fr/accompagnement-menages-renovation-logement

Offre privée et offre sociale, quelle complémentarité ?

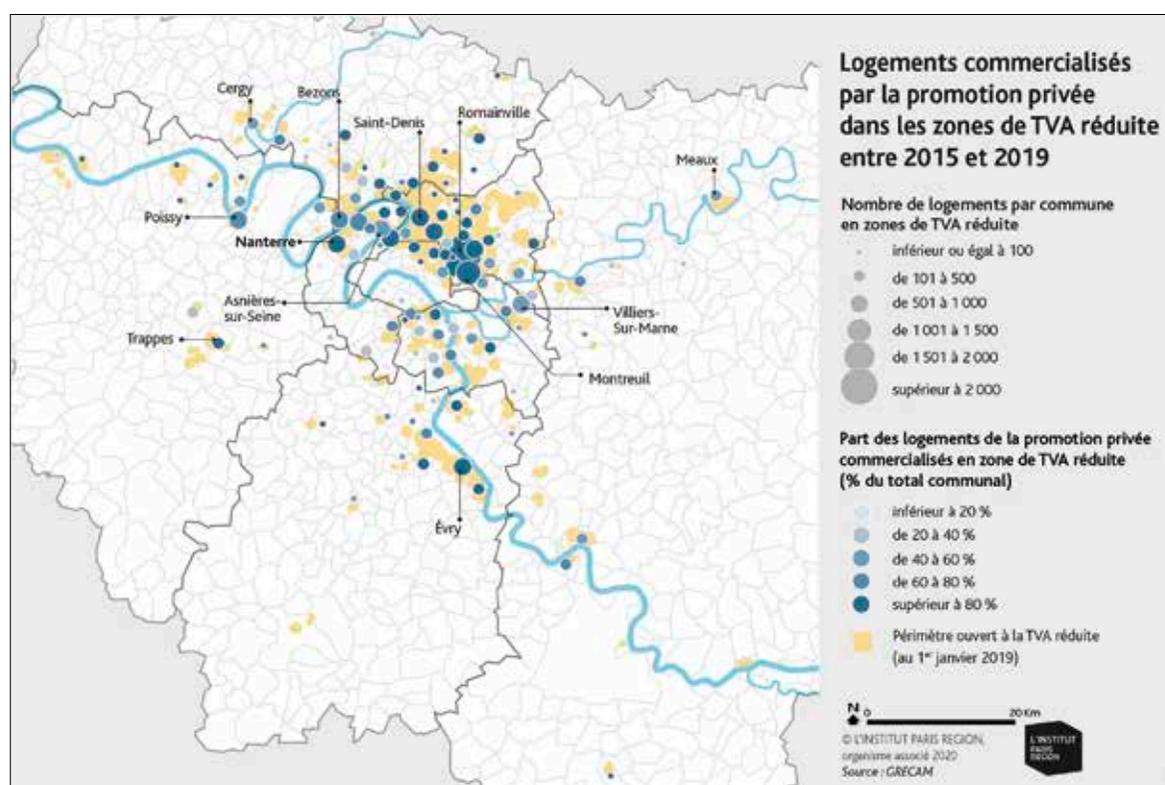
La mixité résidentielle et la « TVA Anru » en Ile-de-France.

L'équilibre entre parc privé et parc social, condition d'une mixité résidentielle, ne relève pas uniquement d'enjeux à l'échelle locale. Des marchés immobiliers trop déséquilibrés, avec les spirales d'exclusion (par les prix et loyers) et de relégation qu'ils peuvent engendrer¹, vont avoir des conséquences sur le fonctionnement d'ensemble des agglomérations². La crise du logement que connaissent actuellement les métropoles, avec une véritable envolée des prix immobiliers depuis 2000, est favorisée par les déséquilibres métropolitains qui voient s'opposer, d'un côté, des quartiers ultra-valorisés et, à l'inverse, des territoires urbains quasiment hors marché immobilier, faute d'attractivité. La mixité résidentielle est alors, en pratique, un moyen d'atténuer les hiérarchies intramétropolitaines en soutenant le développement et le maintien de territoires « intermédiaires », notamment à travers la construction de logements sociaux dans les territoires les moins bien dotés. Il s'agit également de favoriser la construction de logements en réintégrant au marché immobilier parfois des pans urbains entiers des agglomérations,

avec la mobilisation de potentiels fonciers jusqu'alors inexploités.

La recherche d'un rééquilibrage des parcs privés et sociaux est aujourd'hui au cœur de nombreuses politiques et initiatives urbaines. Alors que les décennies précédentes avaient vu se multiplier les travaux mettant en évidence des dynamiques territoriales de ségrégation, en particulier dans les quartiers hérités de la politique des grands ensembles des années 1950-1960, le début des années 2000 constitua un tournant avec l'instauration de deux dispositifs complémentaires visant à corriger les principaux déséquilibres locaux. Tout d'abord, la loi SRU, en instaurant en 2000 un taux minimal de logements sociaux de 20 % (puis, plus tard, de 25 %) dans le parc de résidences principales des communes des moyennes et grandes agglomérations, visait à générer une mixité résidentielle en ciblant les communes, souvent aisées, présentant un déficit marqué en logements ■■■

Par **Emmanuel Trouillard**,
chargé d'études habitat,
L'Institut Paris Region



--- sociaux sur leur territoire. À l'autre extrémité du spectre, la mise en place de l'Anru en 2003, puis du PNRU en 2004 (poursuivi par le NPNRU en 2014), ciblait les quartiers les plus pauvres, largement dominés par le parc social (constituant plus de 70 % du parc de logements des QPV franciliens), avec « pour objet de faire évoluer ces quartiers vers des espaces urbains "ordinaires" ». Si elles sont multidimensionnelles, ces politiques de renouvellement et de développement urbains visent, en agissant directement sur le bâti (en recourant si nécessaire à de la démolition-reconstitution du parc social) et l'aménagement de ces quartiers (trame viaire, équipements), à mieux les intégrer au tissu métropolitain et à favoriser une mixité de statuts d'occupation. Cela passe aussi par :

- l'amélioration de la qualité du parc privé, à travers la lutte contre les copropriétés dégradées et l'habitat indigne ; vont notamment dans ce sens la mise en place en 2009 d'un Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) cofinancé par l'Anru, l'Anah et l'État, ainsi également que les efforts de coordination et d'intégration depuis 2014 entre les opérations NPNRU et les Orcod-IN ;
- la (re)dynamisation de la construction neuve, avec, d'une part, le développement d'un parc de logements locatifs « libres » neufs dans les quartiers en rénovation urbaine ; c'est le principal objectif affiché par la Foncière logement d'Action Logement, lancée dès 2002, qui vise dans ce cadre une production de 5 200 logements locatifs à destination des salariés du secteur privé sur la période 2013-2020 ; d'autre part, une (re)dynamisation des marchés privés à travers le développement d'un parc neuf en propriété occupante ; c'est l'objet de la TVA réduite « Anru », instaurée depuis 2006, pour les ventes de logements neufs à destination de résidences principales situées dans et à proximité des quartiers relevant de la politique de la ville.

LE DISPOSITIF TVA RÉDUITE ANRU

La TVA réduite Anru, dispositif dont s'est largement saisi la promotion privée, a jusqu'à présent le plus d'impact en matière de diversification du parc résidentiel et de développement d'un parc privé récent au sein et/ou à proximité immédiate des territoires les moins aisés³. En Ile-de-France, région la plus concernée, un peu plus de 450 km² (répartis sur 270 communes) sont ouverts au dispositif, total le plus élevé à ce jour depuis sa mise en place, dont quasiment la moitié concentrée en petite couronne. Le département de Seine-Saint-Denis, au taux de pauvreté le plus élevé de France métropolitaine, est quant à lui concerné pour plus de la moitié de son territoire. Entre 2015 et 2019, pour les dernières données disponibles, L'Institut Paris Region estime à au moins 28 700 le nombre total de logements de la promotion privée vendus dans des zones éligibles à la TVA réduite, ce qui représente 35 % de l'ensemble des ventes au détail de la filière sur la période en Ile-de-France. Les logements vendus se concentrent pour plus de 60 % d'entre eux au sein des « pourtours » des quartiers en politique de la ville, que ce soit en raison de la moindre attractivité des « cœurs » de quartier sur un plan commercial, ou bien dans certains cas pour des raisons de moindre disponibilité foncière.

Outre quelques pôles de production notables en grande couronne (Poissy, Trappes, Évry, etc.), l'offre TVA réduite se concentre principalement dans la frange nord de la petite couronne francilienne (nord-est des Hauts-de-Seine et nord-ouest de la Seine-Saint-Denis), avec de nombreuses communes où

les ventes de la promotion privée ouvrent très majoritairement accès à ce dispositif (cf. carte). Avec plus de 2 200 logements vendus entre 2015 et 2019, Romainville est largement aux avant-postes en la matière, suivie par Montreuil, avec un peu plus de 1 100 logements vendus, ou par des communes comme Clichy et Aubervilliers, aux environs de 900 logements vendus chacune. Si la répartition de cette production reflète aussi logiquement le périmètre géographique du dispositif, ce dernier, en solvabilisant une nouvelle clientèle dans des zones aux charges foncières peu élevées, a toutefois largement contribué à redéfinir la géographie francilienne de la production de logements de la promotion privée. Elle a accéléré son déploiement vers des zones moins favorisées de l'est de la petite couronne, notamment des communes de l'ancienne « banlieue rouge » parisienne, alors que la promotion privée était restée cantonnée, jusqu'au tournant des années 2000, sur les marchés aisés de Paris intra-muros et des Hauts-de-Seine.

L'obtention de la TVA réduite étant conditionnée à des plafonds de revenus du ménage acquéreur (le plafond social PLS majoré de 11 %) et de prix de vente (4 886 €/m² HT en zone A bis, 3 702 €/m² HT en zone A en 2020, soit les deux zones couvrant la majeure partie de l'agglomération parisienne), on ne connaît pas le nombre précis de ménages ayant réellement accédé, parmi les ventes géographiquement éligibles, à la propriété occupante à travers ce dispositif. Il manque toujours une véritable évaluation territorialisée de l'impact social et urbanistique de celui-ci. Toutefois, les données d'une étude récente menée par L'Institut Paris Region et l'Insee⁴, portant sur la mobilité (au cours de l'année 2015) des ménages franciliens vis-à-vis des QPV et des zones à TVA réduite, nous fournissent de précieuses premières informations. Elles confirment qu'en Ile-de-France, la mixité résidentielle et l'intégration aux dynamiques du marché immobilier privé des QPV s'effectuent avant tout à travers leurs pourtours plus qu'en leurs cœurs, où l'offre en accession demeure réduite dans l'absolu : ainsi, les ménages demeurant propriétaires ou accédant à la propriété à travers leur déménagement ne représentent que 6 % des ménages mobiles lorsqu'ils déménagent au sein d'un même QPV, et seulement 14 % lorsqu'ils ne résidaient pas précédemment dans un QPV et font leur entrée au sein de la géographie prioritaire.

Par contre, pour les ménages s'installant en pourtour de QPV en zone à TVA réduite et ne provenant pas eux-mêmes d'un QPV, cette même part des propriétaires et accédants monte à 33 %. Mais si les opérations en pourtour de QPV attirent une part notable de populations initialement extérieures à la géographie prioritaire, elles constituent aussi un tremplin vers l'accession ou le maintien dans la propriété pour des populations locales : 30 % des ménages ayant quitté un QPV francilien en 2015 l'ont fait pour s'installer dans un pourtour de QPV, entraînant, parmi eux, une augmentation de la part de propriétaires de 14 points (de 11 à 25 %). Cependant, des disparités, parfois importantes, seront bien entendu à attendre d'un QPV à l'autre selon leur situation. ■ Emmanuel Trouillard

¹ Mariette Sagot, *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Ile-de-France. Évolutions 2001-2015*, rapport de L'Institut Paris Region, 2019.

² Emmanuel Trouillard (coord.), *Métropolisation et Habitat*, rapport de L'Institut Paris Region pour le diagnostic du PMHH de la MGP, 2018.

³ Cf. E. Trouillard et T. Merlin, « TVA réduite et promotion privée : l'impact sur la construction de logements », *Note Rapide*, n° 763, L'Institut Paris Region, 2017.

⁴ S. Beaufile, H. Joinet, F. Bertaux, P. Laurent, O. Wolber et V. Vicaire, « Les trajectoires résidentielles des habitants des QPV », *Note Rapide*, n° 860, L'Institut Paris Region (avec l'Insee), 2020.

Logements, collectivités et usages

Agence de design d'intérêt général, Vraiment Vraiment travaille régulièrement les dynamiques collectives d'un territoire, d'un quartier ou d'un village pour y développer l'action publique. Elle propose ici son regard sur la question clé des usages dans l'offre de logement, en particulier dans les villes petites et moyennes.

Le besoin constant en logement neuf s'est accéléré ces derniers temps. La construction précipitée ne permet pas de prendre en considération les usages des habitants actuels et futurs ni l'avenir du territoire concerné. Tenter de résoudre une difficulté sociale par le bâti est le réflexe de beaucoup de collectivités (pour remédier au manque de médecins, on construit des maisons de santé qui restent parfois vides), mais ne résout pas durablement la situation initiale. Il en est de même pour le logement, et c'est bien la question de la prise en compte « des usages » qui se pose là.

On vit chez soi, bien sûr, mais que fait-on quand on passe sa porte, comment rejoint-on ses connaissances, où et par quels moyens? Comment s'insère-t-on dans la vie locale et comment y prenons-nous part? Si ces questions dépassent celle du logement, elles interrogent nos « modes d'habiter » et l'influence qu'ont les usages individuels et collectifs sur l'habitat. D'autant que les problématiques posées par les défis écologiques et sociaux que nous devons relever aujourd'hui nous poussent à transformer nos modes de vie et créent de nouvelles ambitions: démobilité, développement de pratiques collectives, relocalisation des activités économiques, protection des sols, etc.

Lorsqu'il s'agit de construction ou d'aménagement et encore plus de transitions, notre expérience nous a amenés à être très critiques sur la capacité des groupes privés à défendre autre chose que leurs propres intérêts. Et la manière dont les élus locaux ont laissé, par incapacité, impossibilité ou manque de volonté, s'organiser une concurrence féroce entre périphérie et centre-ville, au seul profit de foncières commerciales ou d'aménageurs privés, provoquant parfois la dévitalisation de l'économie et de la vie locale, ne présage pas d'une meilleure posture quand il s'agit de bâtir des logements neufs. Tandis que les groupes immobiliers vendent des mètres carrés de logements, les villes ont vocation à (bien) accueillir de nouveaux habitants et à faire vivre leur territoire durablement. Or, ce n'est pas la même chose.

La différence réside notamment dans la volonté et la capacité à prendre en compte les usages, actuels et futurs, d'un logement, d'un bâtiment, d'un rez-de-chaussée, de l'espace public, du microquartier et du

quartier. Ce travail fin, complexe et relativement long ne rentre ni dans une logique de rentabilité financière court-termiste, ni dans une vision par lot. Il ressort donc de fait davantage de la maîtrise d'œuvre et des collectivités que des constructeurs.

Encore faut-il que les premières en aient conscience et se donnent les moyens de le faire comprendre aux seconds... ou de s'abstenir d'y recourir.

DES ÉCOSYSTÈMES SOCIAUX PRÉEXISTANTS

En effet, un premier levier permettant de créer les conditions pour bien accueillir de nouveaux habitants consiste à les loger avant tout au sein d'écosystèmes sociaux préexistants: les centres-villes, plutôt que tenter d'en créer de toutes pièces. Les infrastructures nécessaires y sont déjà construites, les routes, les écoles, les commerces y sont déjà présents. Une redynamisation ...

*Par Grégoire Alix-
Tabeling, designer,
Vraiment Vraiment*

© Cyril Chigot



--- des centres permettrait de lutter (enfin vraiment) contre l'étalement urbain. La rénovation des logements et la « montée en gamme » du cadre de vie en centre-ville, pour correspondre aux aspirations contemporaines, ont un coût qui justifie le choix de construire du neuf en périphérie – c'est pourtant un calcul de très court terme. Rien ne prouve que les raisons (qu'elles soient techniques ou d'usage) qui nous ont poussés à délaisser les bâtiments de centre-ville ces vingt dernières années ne nous pousseront pas à quitter ceux des périphéries demain, pour nous installer encore plus loin.

Les matériaux et les techniques de construction utilisés actuellement permettront-ils des rénovations meilleur marché que « l'ancien » d'aujourd'hui ? Si l'on intègre l'ensemble des coûts sociaux et environnementaux dans le temps long et à l'échelle du territoire, est-il réellement avantageux de construire du neuf ? La responsabilité des acteurs publics est de penser le temps long – elles en ont paradoxalement souvent moins les moyens humains et instrumentaux que les promoteurs eux-mêmes. C'est pour cela que lors de la transformation de logements, il faut se poser la question de leur adaptabilité future à l'évolution inévitable des usages.

Le taux de logements vacants dans les villes moyennes avoisine les 10 %, et les collectivités ont peu d'outils pour aborder le sujet utilement. Le premier obstacle qu'elles rencontrent est celui du repérage des logements vacants.

Lors d'une mission menée avec la Préfecture du Calvados et la Ville de Vire Normandie sur ce sujet était apparue l'idée de faire de la lutte contre la vacance immobilière l'affaire de tous les habitants et de les impliquer dans cette recherche, avec la création d'un label « Zéro logement vacant » qui puisse être source de fierté territoriale. Nous avons également proposé de créer une fonction temporaire de « manager de l'habitat », dont la mission serait d'assurer la coordination entre les acteurs et ressources existantes face à la dispersion des indices qui complexifient le recensement. En complément de la mobilisation humaine, une IA qui croiserait les données de différentes origines (fichier 1767 bis COM, DGFIP, agences immobilières, notaires, services d'urbanisme, Google Street View...) pourrait faciliter la lutte contre la vacance.

Se poser la question de l'adaptabilité future des logements

CONSTRUIRE UN ARBRE DE DÉCISION LOGIQUE

Une fois les logements et leurs propriétaires recensés, la phase de rénovation reste complexe, souvent parce qu'elle génère de l'appréhension. Afin de susciter l'envie de se lancer, on pourrait imaginer des catalogues de rénovation – comme il existe aujourd'hui des maisons sur catalogue proposées par des constructeurs. Ces guides pourraient détailler les possibilités de rénovation en fonction des usages actuels ou futurs, des besoins et des aspirations des habitants, en les rendant désirables. Pour les collectivités, cela permettrait d'ouvrir le champ des possibles, de concrétiser des ambitions de transitions en transformant petit à petit les usages, et de réduire l'apparente complexité des projets de rénovation.

La plupart des communes n'ont pas les moyens de payer des études d'urbanisme qualitatives, et nous ne connaissons aucun outil de simulation des répercussions en termes de besoin en infrastructures et en services que génèrent différents choix urbains et l'installation conséquente de nouveaux habitants

(augmentation du trafic routier, besoin en locaux associatifs, variation du nombre d'enfants dans les classes, etc.). Pourtant, les collectivités devront impérativement répondre à ces besoins au prix de la vitalité de leurs territoires. La construction d'un arbre de décision logique au cœur d'un outil numérique de simulation, permettant d'estimer les répercussions de l'arrivée de populations dans de bonnes conditions à un endroit précis (en croisant données statistiques et recensement des infrastructures), aiderait les équipes municipales à s'y préparer et à imposer la prise en compte de leurs futurs usages aux constructeurs.

S'APPROPRIER LE PROJET

Ensuite, vivre quelque part, c'est y développer des interactions sociales, une dynamique collective, une vie de quartier. La question de l'activation des quartiers avant leur livraison est importante. Selon l'urbaniste allemand Clemens Back, « *il faut lier la construction sociale à la construction de l'espace* » et ainsi permettre aux habitants déjà présents de s'approprier le projet et aux futurs d'intégrer une communauté déjà constituée. Les chantiers peuvent être l'occasion d'une redynamisation des quartiers, en accueillant des associations, des porteurs de projet, en préfigurant une activité commerciale et de services publics. Ces moments sont aussi l'occasion de s'interroger collectivement sur les besoins ou les futurs usages des quartiers, rendant leur construction plus désirable et réduisant l'effet *Not in my backyard*, bien connu des collectivités qui se lancent dans des projets de construction.

Ces moments intermédiaires que sont les chantiers sont aussi l'occasion de tester de nouvelles pratiques. Il s'agit de transformer l'habitat pour accompagner les pratiques collectives au sein des logements. Lors d'une mission pour la ville de Saint-Étienne sur le logement étudiant, nous avons imaginé de concevoir le quartier comme une collocation à grande échelle, avec un système de services partagés et de responsabilisation des habitants. Lors de la création de logements intergénérationnels, nous avons mis en place un service de banque de temps et la création d'une association permettant la mise en place d'achat groupé. Il ne faut pas chercher à innover pour innover, mais plutôt créer les conditions pour que les habitants explicitent en commun leurs besoins et leurs envies, avant de chercher des solutions qui leur soient propres.

Notre travail nous conduit à rencontrer des équipes municipales, qui, dès le lendemain de l'inauguration de nouveaux logements ou d'un nouveau quartier, ne peuvent que constater l'écart entre la promesse initiale des promoteurs (ah ! les fameuses perspectives d'un monde imaginaire pour classes moyennes supérieures, entièrement végétalisé et fluide...) et la réalité du produit qu'ils livrent finalement : des murs sans vie. Là aussi, le regard des designers est précieux, avec ce principe de base : si l'on souhaite que quelqu'un s'approprie quelque chose qui lui est destiné, il vaut mieux avoir compris avec lui ses usages actuels et souhaités, individuels comme collectifs. En la matière comme en d'autres, le laisser-faire et le surplomb de l'acteur public ne suffisent pas.

Et il ne s'agit vraiment pas d'une question d'accélération d'ins-truction. On va bien assez vite pour construire des quartiers que l'on regrette avant même qu'ils soient sortis de terre. ■

Grégoire Alix-Tabeling

Sans-abri, des réponses toujours à inventer

Les sans-abri incarnent la partie émergée de l'iceberg de l'ensemble des problèmes de logement et de pauvreté. Leur hébergement devient une composante centrale de la politique du logement. D'où la nécessité de repenser la mise en œuvre de cette politique.

Ils sont des milliers chaque soir à dormir dehors. Ce sont les sans-abri. La même nuit, ils sont des centaines de milliers à être hébergés. Ce sont tous les autres sans-domicile. Ils se trouvent, qui dans des centres d'hébergement d'urgence, où ils ne pourront pas rester, qui dans des logements dont la location est assurée par des associations, qui dans des hôtels payés par l'État, qui encore dans des centres d'accueil spécialisés pour familles en détresse ou pour demandeurs d'asile.

Les sans-abri sont les plus visibles, au vu et au su de tous les autres habitants et passants, tout au long de la journée et de la nuit. Seuls ou par petits groupes, allongés à même le sol ou abrités sous des tentes, ils sont les plus clairement repérables dans l'espace public. Mais ils ne sont pas les plus nombreux des sans-domicile. Bien loin de là. L'image habituelle fonctionne parfaitement : les sans-abri incarnent la partie émergée de l'iceberg de l'ensemble des problèmes de logement et de pauvreté. En leur direction se déploient, depuis une quarantaine d'années,

des politiques de plus en plus denses, notamment en matière d'hébergement. Pourtant – un simple regard sur les rues des villes françaises le montre – on doit pouvoir faire mieux.

Par **Julien Damon**,
professeur associé
à Sciences-Po

LOGEMENT D'ABORD ? TOUJOURS D'ABORD DE L'HÉBERGEMENT

Alors qu'elles étaient très distinctes, les deux politiques de l'hébergement social et du logement social sont de plus en plus imbriquées. L'hébergement devient même une composante centrale de la politique du logement. Qu'il s'agisse d'offre, de budget et d'intérêt politique, les priorités récentes vont dans ce sens. Ces transformations s'étendent dans un contexte de mise en avant de la stratégie « Logement d'abord ». Celle-ci consiste à ne plus développer des hébergements compliqués ...



Le sommeil du juste,
Paris 9^e, 2015, collage
du duo artistique
Murmure street
© Monsieur J./flickr, CC BY-ND

--- et coûteux, mais à placer rapidement les sans-abri dans des logements¹. Or, en France, l'effort va toujours croissant sur les différentes formes d'hébergement.

En termes d'hébergement, l'offre se compose de places dans des centres d'accueil d'urgence, des hôtels, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). S'ajoutent à ces places d'hébergement plus de 230 000 places en logements particuliers, qualifiés d'« accompagnés » ou « adaptés ». Formellement, il peut s'agir de logements classiques, mais disposant d'un statut d'occupation et de financement original, avec accompagnement social de leurs occupants. Toute cette offre est diverse, avec des logements en intermédiation locative, mais aussi avec un ensemble de solutions rassemblées désormais dans l'expression « résidences sociales ». Celles-ci peuvent être des pensions de famille (des résidences à gestion particulière, ouvertes aux personnes en souffrance psychique), des foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de travailleurs migrants (FTM). À ces hébergements et logements accompagnés pour sans-domicile doivent s'ajouter les places du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA). S'ajoutent de la sorte les places dans les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (Cada) et les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile. Il ressort de cette effervescence, une offre globale, pour les SDF, qu'ils soient français, demandeurs d'asile, étrangers en situation régulière ou irrégulière, comptant plus de 400 000 places. Si l'on rapporte l'offre d'hébergement (personnes défavorisées, demandeurs d'asile, CHRS, nuits d'hôtels) sur le total des HLM, soit, en 2017, 213 000 places sur 4,2 millions de logements, alors elle correspond à 5 % de l'offre HLM aujourd'hui, contre 1 % en 1981. Si on prend, en plus, tout le logement « accompagné » ou « adapté », avec une offre de plus de 400 000 places, l'hébergement représente un volume correspondant à environ 10 % du parc HLM.

DES SANS-ABRI TOUJOURS À L'ABANDON

Malgré cette offre et ces efforts, il demeure toujours des gens à la rue, isolément ou en campements. Au printemps 2020, l'épidémie de Covid-19 amena brutalement des décisions à prendre et ramena des discussions fondamentales sur les sans-abri et sur les politiques d'hébergement.

En quelques semaines, malgré les inévitables cafouillages et polémiques, l'action publique s'est engagée avec force, recourant à une très large palette d'acteurs et de mesures. Au total, l'opération « mise à l'abri » a plutôt rencontré le succès, même si nombre de sans-abri sont restés dans les rues. Confinés, en quelque sorte, à l'extérieur, des sans-abri occupaient les rues désertées. Apparues sous un jour particulier, des rues ne semblaient, par endroits, plus peuplées que par des sans-abri. Il peut sembler paradoxal de parler d'abandon, mais c'est bien de résignation, voire de renoncement qu'il s'agit. Paradoxe, car les dépenses publiques n'ont jamais été aussi abondantes et le souci d'aller vers les sans-abri jamais aussi prononcé. Pourtant, il reste toujours des sans-abri, visiblement les plus abîmés parmi les sans-domicile, qui font de la rue leur demeure, de l'espace public leur espace privé, aussi peu intime soit-il.

La période du confinement a montré qu'il était possible d'aller vite pour faire ce que l'on sait faire : abriter ceux qui le souhaitent et le peuvent. La question la plus importante pour l'avenir est de savoir quoi faire pour ceux qui ne souhaitent ni ne peuvent être hébergés. S'il s'agissait seulement d'un problème d'offre,

ce serait simple. En réalité, le sujet majeur, aussi essentiel que malaisé, consiste à agir pour ceux qui ne recourent pas et ne désirent pas recourir à l'offre de prise en charge. C'est en leur direction que des innovations dans les années 1990, comme le Samu social, ont été déployées, justifiées précisément parce que les personnes visées étaient abandonnées. Une trentaine d'années et une crise sanitaire majeure plus tard, on peut raisonnablement soutenir que ces sans-abri, ressemblant à la figure historique du clochard, connaissent une nouvelle forme d'abandon. Répétons-le : jamais il n'a été autant fait pour l'ensemble des sans-domicile, jamais il n'a davantage été tenté, mais toujours demeurent à la rue ceux qui en théorie sont prioritairement ciblés.

ALORS QUE FAIRE ?

Sans baguette magique, cinq voies pourraient être suivies à l'avenir. En voici les grands énoncés.

1. Traiter la question des sans-papiers. Aujourd'hui, le recours aux hébergements d'urgence (CHU et hôtels) concerne très majoritairement des individus et familles sans-papiers. Donc, traiter la question des sans-domicile – si l'idée est bien de la traiter et non de la gérer « sans faire de vagues » – passe par de la régularisation et par de la reconduite.
2. Appuyer les HLM pour leur investissement dans ce domaine. Les organismes sont de plus en plus impliqués. Dalo² oblige. Mais aussi parce que nombre d'entre eux disposent maintenant de filiales spécialisées. Ils comptent ainsi probablement parmi les opérateurs les plus sérieux. La grande question – au cœur des dilemmes de la politique du logement social – demeure de savoir si les HLM doivent prioritairement loger les plus modestes (ce qu'on leur demande toujours davantage) ou les salariés modestes (leur mission originelle).
3. Décentraliser l'accueil des sans-abri. Il n'y a bien qu'en France (par rapport aux autres grands pays européens) que cette gestion est si étatique. Confier aux élus locaux les moyens et les compétences conduit à vraiment identifier, pour tout citoyen, la responsabilité. À défaut, la Ville de Paris (notamment) passe son temps à dire : « C'est pas moi, c'est ma sœur. »
4. Européaniser ces politiques. Dans un espace européen ouvert (ou qui se rouvrira), la question des sans-domicile est une question européenne. C'est au niveau des collectivités locales européennes et de l'Union européenne que des politiques efficaces peuvent se déployer, pas forcément à l'échelle d'un État nation, plutôt dépassé par le sujet.
5. S'interdire qu'une personne puisse dormir dehors. Là réside le thème le plus compliqué, mais il est extrêmement important. On peut avoir les plus beaux dispositifs du monde, si certaines personnes préfèrent (pour de plus ou moins bonnes raisons) rester dehors, alors la politique d'hébergement sera toujours considérée comme un échec. Et les pratiques d'accompagnement buteront sur les refus des individus visés. C'est donc bien sur les sans-abri complètement à la rue qu'il faut mettre l'accent. C'est ce que vise un objectif très sensé comme « zéro SDF ». ■ **Julien Damon**

¹ Cf. *Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne*, rapport de Julien Damon au ministre du Logement, 2009. Ce rapport a été à l'origine de la diffusion de l'idée de « Logement d'abord » en France. www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000158.pdf

² Droit au logement opposable.

« Répondre **aux usages de demain** »

Christine Leconte, architecte, présidente du conseil régional de l'Ordre des architectes d'Ile-de-France (Croaif), revient sur la démarche conduite fin 2019 autour du thème « Réparer la ville » et pointe ses enjeux dans la période actuelle.

À la lumière de la crise actuelle, votre travail de réflexion paraît-il toujours pertinent ?

Christine LECONTE : Dans le cadre de mon mandat, j'ai voulu axer notre projet autour de la réparation de la ville. De nombreux professionnels promeuvent l'arrêt de l'artificialisation des sols, mais une politique publique attentive aux enjeux écologiques doit prendre en considération le bâti déjà existant. Notre patrimoine est riche : c'est une matière pour la ville de demain. Limiter le gaspillage des ressources épuisables, et réduire les déchets dans le secteur du BTP sont deux enjeux importants. Les actions de réparation à mener sur les lotissements, les friches, les logements sont vastes. Il est donc essentiel de se concentrer sur cette action souvent considérée comme moins noble que la construction neuve : la réparation.

Au regard de la crise sanitaire, notre colloque « Réparer la ville » reste criant d'actualité. Il appelle à une prise de conscience des acteurs de la ville, à changer certains systèmes, notamment économiques. Nous y avons abordé des enjeux clés pour l'avenir : le patrimoine, les difficultés des copropriétés, les lotissements, la lutte contre l'artificialisation des sols, les méthodes de l'urbanisme « de transition ». Ainsi, nous apprenons à « ménager » les territoires. Il faut passer à la réhabilitation « augmentée ». Pas celle qui consiste à ajouter une isolation thermique

par l'extérieur. Celle qui consiste – et c'est bien le défi des architectes – à reconcevoir à partir de l'existant. C'est parfois difficile, on hérite d'un patrimoine qui a des qualités et des défauts : architectural, urbain et même social. Il faut savoir travailler avec cela. Aujourd'hui, nous réalisons combien la rénovation thermique est un paramètre central qui doit être associé à une forte amélioration de nos habitats. Pour qu'elle soit vraiment effective, il faut lui associer une rénovation d'usage forte.

Nous pouvons mutualiser des usages. Prévoir des espaces de proximité communs à 5, 6 ou 7 logements. Ces éléments deviennent essentiels à la vie quotidienne. La mutualisation implique de repenser nos modes de vie. En particulier, ce qui est de l'ordre de l'espace intime, privatif, et ce que l'on peut partager, avoir en commun.

Concernant l'amélioration de l'habitat privé, domaine de compétence de l'Anah, comment voyez-vous l'intervention des architectes ?

C.L. : Le travail de l'Anah est un travail minutieux qui nécessite une expertise et de l'accompagnement précis. De fait, un propriétaire, occupant ou bailleur, lorsqu'il décide de passer le cap

de la réhabilitation ou de la rénovation thermique, a besoin d'être conseillé dans toutes ses démarches.

Bien souvent, la réalisation finale n'est pas celle imaginée au départ : la question posée par le propriétaire n'est pas toujours la bonne... il faut parfois dézoomer pour reposer le problème initial. C'est totalement un travail d'architecte. En novembre 2019, nous avons signé, avec d'autres organisations professionnelles, une déclaration commune « Faire plus et mieux pour les copropriétés » formulant 12 propositions. Des freins sont à lever. Nous pouvons le faire ensemble. Comme le propose le rapport de Philippe Pelletier dans le cadre du Plan bâtiment durable, nous devons changer d'échelle, passer à l'îlot ou au quartier. Nous pensons trop à la parcelle. Alors que la réparation doit être pensée de façon plus globale comme dans les Opah. Dans les programmes « Action cœur de ville », les architectes peuvent travailler en amont avec la collectivité, et ensuite avec les propriétaires. L'objectif est de prendre en considération l'existant afin d'éviter, tant que faire se peut, la démolition et d'en révéler le meilleur. Ainsi, réparer devient passionnant et un vrai acte architectural : surélever, ajouter, épaissir, désépaissir, et souvent soustraire de manière positive pour reconfigurer des îlots et répondre aux usages de demain.

L'architecture est liée à l'histoire de l'Anah.

Elles se rejoignent aujourd'hui. Le patrimoine construit comme celui en devenir sont architecture. Notre discipline doit se mettre au service de l'enjeu public porté par l'Anah. Je pense que l'un des leviers actuels est la formation des futurs architectes. Parallèlement, d'autres leviers pourraient devenir des objectifs partagés avec l'Anah.

Nous avons monté en Ile-de-France un Comité de liaison pour les matériaux biosourcés, constitué en 2018 avec la Chambre régionale d'agriculture d'Ile-de-France autour de ces filières d'avenir. Et nous aurions besoin de l'écoconditionnalité des aides pour développer les filières locales de matériaux, notamment des isolants, provenant de circuits courts : chanvre, paille, bois... En tant que professionnels du cadre bâti, nous devons lutter contre les passoires énergétiques, pratiquer une réhabilitation augmentée qui reconsidère l'usage des espaces aménagés et mettre en œuvre une écologie dans le choix des matériaux. Le travail des architectes est de réaliser une synthèse des contraintes pour proposer des solutions avec ce Comité de liaison qui doit pouvoir faire école. Nous devons être là auprès de l'Anah pour réaliser ce travail au service de tous. ■ Propos recueillis par **A. L.**

ENTRETIEN



Christine Leconte

© Anne-Claire Héraud

L'Anah, au-delà du **plan de relance**

Dans la période exceptionnelle actuelle, il faut réfléchir aux futures évolutions de l'agence face aux nouveaux défis de l'amélioration de l'habitat.

Par **Sabine Baietto-Beysson**, ancienne directrice générale de l'Anah (2007-2010)

C'était écrit... qui dit relance dit Anah : après la réforme du Cite (Crédit d'impôt pour la transition énergétique), le gouvernement a donné à l'agence des objectifs et des moyens sans précédent. Il a choisi de donner la priorité au sein du plan

de relance à la rénovation thermique, de soutenir l'emploi en suscitant des travaux rapides à lancer par des entreprises bien diffusées sur le territoire et de toucher un très large public de particuliers. Nul doute que ce formidable accélérateur d'activité va conforter les orientations de cette agence, qui fête ses 50 ans, et lui offrir de nouvelles perspectives à plus long terme. C'est donc le moment, au-delà de la pérennité d'une institution sans doute unique en Europe, de réfléchir à l'avenir de l'agence, pour relever les défis de la politique de l'habitat privé dans un contexte de réchauffement climatique avéré et de crise sanitaire plus récente.

Réévaluer la place de la politique d'amélioration

Les atouts de l'Anah sont dans ses gènes, et l'histoire des cinq dernières décennies nous donne un premier axe de lecture.

Tout d'abord, la création de l'Anah témoignait d'une volonté de revoir à la hausse la place du parc existant dans les priorités des politiques publiques. Comme il y a cinquante ans, la tendance lourde à privilégier la construction neuve reste forte, dans l'idée – pas vraiment nouvelle depuis des décennies que la crise du logement est dénoncée – qu'une offre neuve abondante conditionne l'accès de tous à de meilleures conditions de logement.

Or, la politique de l'habitat ancien mérite d'être à nouveau réévaluée. C'est vrai tout d'abord sous l'angle de la réponse à la demande. Aujourd'hui, si la construction neuve joue un rôle indéniable dans la fluidité des marchés locaux, elle ne représente plus que 1,2 % du parc et seulement 10 % des emménagements, le reste résultant de la rotation dans le parc ancien (ventes et mobilité locative). Pour les mêmes raisons, les exigences normatives élevées imposées à la construction neuve ne peuvent avoir qu'un effet progressif et limité : c'est l'amélioration du parc ancien qui a permis de généraliser le confort de base au prix d'une élévation substantielle des taux d'effort, et d'une montée en puissance de l'effort de gros travaux. Désormais, l'amélioration représente plus de

45 % de l'activité des entreprises en matière de logement. Le soutien à la conjoncture passe donc de façon privilégiée par l'amélioration du parc privé ou public, qui mobilise en priorité des petites et moyennes entreprises locales.

Répondre aux défis de demain en accélérant la prise de décision des propriétaires

L'amélioration de l'habitat, qui avait suscité la création de l'Anah, reste sa vocation fondamentale, même si, au fil du temps, des ambitions plus généralistes ont pu s'exprimer : connaissance du parc, constitution d'une offre à loyers « maîtrisés ». Toutefois, le confort de base est généralisé et l'effort doit être réorienté, d'une part, vers l'éradication des logements insalubres ou indignes hébergeant des publics précaires, d'autre part, vers l'adaptation du logement aux grandes évolutions démographiques (âge et handicap) et la transition écologique.

La décision de lancer les travaux repose sur une multitude de propriétaires-maîtres d'ouvrage, ce qui est d'abord un défi. Dans d'autres segments du marché, les décisions sont le fait d'un nombre d'acteurs plus restreint, organisés en groupe d'intérêts qui constituent des interlocuteurs réguliers des pouvoirs publics. Mais ce face-à-face avec des particuliers est aussi une chance pour l'Anah. Elle connaît bien leur vécu quotidien, leurs motivations, les difficultés concrètes, y compris les situations de fraude. Les intérêts des propriétaires (équilibre économique, valorisation du capital) ne sont pas systématiquement alignés avec ceux de la collectivité (émissions de CO₂, modération des loyers, sobriété foncière). Un certain bon sens guide leurs décisions et les travaux d'économie d'énergie, en particulier, ne sont pas justifiés par leur rentabilité intrinsèque, ou ne sont pas prioritaires au regard des autres défauts de leur bâtiment ou de sa

valeur économique. L'Anah est bien placée

pour doser le mix nécessaire d'incitation et de contraintes, pour inciter les propriétaires à passer à l'acte selon leur mode de raisonnement. Une telle approche marketing a trop longtemps fait défaut dans les politiques de rénovation thermique, ce qui explique leur insuccès relatif en regard des moyens mis en œuvre.

Il faut sortir complètement de la « vente assise » de la logique de guichet, pour offrir un conseil et une aide lisibles et adaptés à des publics de situations et motivations très diverses. Selon le choix des travaux prioritaires, la mise en concurrence des

L'amélioration de l'habitat reste la vocation fondamentale de l'Anah

entreprises et le suivi du chantier, la qualité des travaux, leur efficacité et leur coût peuvent varier dans des proportions comparables au niveau des aides publiques généralistes. En matière de prix et de qualité, le public a besoin de repères qui facilitent sa prise de décision et rétablissent la confiance – assez dégradée – vis-à-vis des professionnels. Vis-à-vis des publics modestes, l'aide à l'ingénierie est un volet original et fondamental de l'action de l'agence, c'est un pilier de sa vocation sociale. Dans ce domaine aussi, la croissance inédite des objectifs et des moyens doit être l'occasion d'accélérer une évolution vers plus d'efficacité sans négliger la qualité. Si les aides sont plus simples, il sera peut-être moins nécessaire de recourir à des tiers pour les assembler et les optimiser, et la valeur ajoutée devra donc se concentrer sur les aspects techniques, pour lesquels les particuliers sont les moins bien armés.

En parallèle, la massification implique de simplifier le traitement administratif (numérisation de la chaîne d'instruction) et de privilégier les contrôles *a posteriori*. Entre un système de distribution national récent et un système local adossé aux DDT et aux services des collectivités, une ligne de partage des missions se dessine progressivement pour permettre de répondre aux enjeux de qualité, de complexité des situations, et pour construire localement des politiques publiques à l'échelle des attentes et des enjeux.

Revaloriser les quartiers anciens pour répondre aux impératifs écologiques

C'est aussi la complexité des tissus d'habitat ancien qui préserve la diversité sociale, la mixité des fonctions nécessaires à l'animation et au « vivre-ensemble » qui devient si précieux. La décision individuelle du propriétaire prend ainsi tout son sens dans un programme d'ensemble cohérent à l'échelle du quartier. Une telle action est plus que jamais nécessaire, pour redonner de l'attractivité aux quartiers anciens délaissés au profit de la périphérie et limiter l'artificialisation des sols. C'est la logique du programme « Action cœur de ville », c'est aussi le sens des propositions de la convention citoyenne pour le climat, qui fixe l'objectif de « rendre la vie plus attractive dans les villes et les villages » si l'on veut réussir la sobriété foncière et la densification.

Toutefois, l'atteinte de tels objectifs suppose de changer d'échelle en impliquant davantage les collectivités et les acteurs de la construction. L'histoire de l'Anah est riche de son partenariat avec les collectivités à travers les délégations de compétence et les Opah. Le mouvement initié par la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) d'août 2004 arrive à maturité dans certains territoires. Le projet de loi 3D (déconcentration, décentralisation, différenciation) ouvre sûrement la voie à des expérimentations en matière de transfert de bloc de responsabilité aux collectivités déjà délégataires et d'accompagnement de la transition, pour les autres.

Préparer l'après-plan de relance

Enfin, dans le temps long, se posera la question de la pertinence de versement d'aides semi-généralistes à la réhabilitation. Par rapport à 36 milliards de travaux effectués par l'ensemble des propriétaires privés, l'aide de l'Anah, même relevée à 2 milliards, ne peut avoir un effet systémique.

Il est sans doute peu souhaitable d'accorder une aide systématique aux particuliers, sous peine de généraliser les effets d'aubaine et une inflation des coûts à long terme. Jusqu'à présent le filtre social permettait de cibler les aides sur les



Centre ancien du Puy-en-Velay
© Gilles Lefrancq

publics fragiles. Le plan de relance lève de nombreux verrous en ouvrant les aides sans conditions de ressources à l'ensemble des propriétaires occupants, aux bailleurs, aux syndicats de copropriétés.

Le pari est que le mouvement qui va s'enclencher permettra de changer d'échelle dans la rénovation thermique et de préparer une nouvelle phase de recentrage des aides sur les axes les plus porteurs: inscription dans des programmes nationaux, complémentarité avec l'action propre des collectivités, aide aux ménages modestes pour assurer la conformité avec l'évolution normative.

Globalement, la réussite du plan de relance en matière de logement repose largement sur l'efficacité opérationnelle de l'agence, qui va gagner en moyens, en reconnaissance et ainsi asseoir sa pérennité. Au-delà de cette période transitoire, l'Anah doit se saisir d'une opportunité historique pour engager une mue et se préparer aux nouveaux défis de long terme de l'amélioration de l'habitat. Une nouvelle dynamique est lancée, il reste à l'amplifier. ■ Sabine Baïetto-Beysson

QUELQUES OUVRAGES RÉCENTS

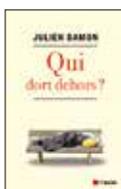
■ Les Crises du logement

Jean-Claude Driant et Pierre Madec (dir.), coll. « La vie des idées », PUF, 2018
Faiblesse de la mobilité résidentielle, difficultés d'accès au logement durable pour une part croissante de la population, étroitesse des marchés dans les zones tendues sont autant de symptômes des crises du logement que traverse la France. Cet ouvrage les analyse.



■ Qui dort dehors ?

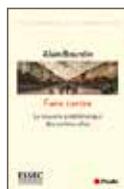
Julien Damon, L'Aube, 2019
Ce livre permet de faire le point sur le vocabulaire, les chiffres, la typologie, les politiques publiques, la question des campements, la dimension migratoire du problème, le refus d'être aidé, la mendicité des enfants...



■ Faire centre

La nouvelle problématique des centres-villes

Alain Bourdin, coll. « Bibliothèque des territoires », L'Aube, 2019
Alors que le programme « Action cœur de ville » prend son essor, ce livre propose une approche originale de la question des centralités qu'il caractérise par leur « intensité ». Ce qui nécessite de s'interroger sur la façon de les faire vivre, notamment dans les villes petites et moyennes.



■ Réinventer la ville centre Le patrimoine en jeu

Isabel Diaz et Émilie Fleury-Jägerschmidt (dir.), coll. « Territoires en projets », Parenthèses, 2020
Cet ouvrage présente le travail mené avec sept collectivités dans le cadre des Ateliers des territoires : Bar-le-Duc, Chaumont et Saint-Dié-des-Vosges



(Grand Est), Figeac et Mende (Occitanie), ainsi que Gien et Romorantin-Lanthenay (Centre).

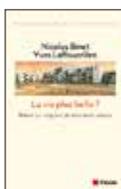
■ HLM, mon amour Un combat pour la solidarité

Frédéric Paul, coll. « Bibliothèque des territoires », L'Aube, 2020
L'auteur, qui a notamment été délégué général de l'Union sociale pour l'habitat entre 2013 et 2018, livre ici un plaidoyer vif et argumenté en faveur de ce que l'on a appelé pendant de très nombreuses années le « mouvement HLM ».



■ La Vie plus belle ? Retour sur vingt ans de rénovation urbaine

Nicolas Binet et Yves Laffoucrière, coll. « Bibliothèque des territoires », L'Aube, 2020
Les deux auteurs, professionnels de l'aménagement urbain et du logement social, proposent leur regard sur la politique de rénovation urbaine menée



depuis la création de l'Anru. Nicolas Binet attire l'attention sur l'enjeu des copropriétés dégradées, notamment à Marseille.

RESSOURCES INTERNET

Deux sites d'analyses et de débats

- <https://politiquedulogement.com>
- www.metropolitiques.eu

Les sites des partenaires de l'Anah

- ANCT : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr>
- Agence nationale de la rénovation urbaine : www.anru.fr
- Agence de la transition écologique www.ademe.fr
- Association Sites & Cités remarquables de France : www.sites-cites.fr
- Banque des Territoires (Caisse des Dépôts) : www.banquedesterritoires.fr
- Fédération des Entreprises publiques locales : www.lesepl.fr
- Fédération nationale des agences d'urbanisme : www.fnau.org
- Fédération Soliha-Solidaires pour l'habitat : www.soliha.fr
- Groupe Action Logement : <https://groupe.actionlogement.fr>
- L'Institut Paris Region : www.institutparisregion.fr
- Plan bâtiment durable : www.planbatimentdurable.fr
- Plan urbanisme construction architecture : www.urbanisme-puca.gouv.fr
- Réseau des acteurs de l'habitat : www.acteursdelhabitat.com
- Soreqa (Société de requalification des quartiers anciens) : <https://soreqa.fr>
- Urbanis : <https://urbanis.fr>
- Union sociale pour l'habitat : www.union-habitat.org



Elles, ils ont participé à ce numéro

Sabine Baïetto-Beysson¹, ingénieur (Mines Nancy) et économiste, est présidente de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) et de l'Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. Elle a été directrice générale de l'Anah entre 2007 et 2010.

Alain Bourdin² est sociologue et urbaniste. Universitaire (École d'urbanisme de Paris) et consultant, il dirige la *Revue internationale d'urbanisme* et participe à des équipes d'étude ou de conception. Dernier ouvrage à paraître, avec Pauline Silvestre : *Du logement à la ville : ce que préfèrent les habitants. Récit d'une enquête* (L'Aube, 2021).

Fanny Bugeja-Bloch³ est maîtresse de conférences en sociologie à l'université Paris-Nanterre et membre du Cresppa-GTM (UMR CNRS). Elle travaille sur les inégalités de logement et les classes sociales, la sociologie de la quantification et la question de l'accès aux études supérieures.

Julien Damon⁴, sociologue, est professeur associé à Sciences-Po Paris, fondateur et dirigeant de la société de conseil Éclairs, rédacteur en chef de *Constructif*. Dernier ouvrage paru : *Inconfinables ? Les sans-abri face au coronavirus* (L'Aube, 2020).

Jean-Claude Driant⁵, spécialiste de l'habitat, est professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil). Il consacre l'essentiel de ses recherches et enseignements à la socio-économie du logement, aux politiques nationales et locales de l'habitat, au parc locatif social et au fonctionnement des marchés

immobiliers. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont, avec Pierre Madec, *Les Crises du logement* (coll. « La vie des idées », PUF, 2018).

Viviane Hamon⁶, combinant sa formation à la gestion et à l'anthropologie, est chercheuse et consultante auprès des acteurs publics et privés de la transition écologique, de la construction durable et de la rénovation énergétique.

Anne Lambert⁷ est sociologue à l'Ined et responsable de l'unité de recherche Logement, inégalités spatiales et trajectoires. Elle travaille sur les inégalités sociales et de sexe liées aux politiques de logement et a coordonné l'ouvrage *Le Monde privé des femmes. Genre et habitat dans la société française* (Ined, 2019). Parallèlement, elle dirige un programme de recherche ANR sur les travailleurs en horaires atypiques (nuit, soir, week-end) et l'articulation entre les sphères professionnelle et familiale (ANR Worklife).

Gilles Peissel⁸, journaliste indépendant basé dans la région grenobloise, est collaborateur régulier de plusieurs revues et consultant en communication des problématiques urbaines et territoriales.

Emmanuelle Pernes⁹, diplômée de Sciences-Po Paris, est présidente d'Urbanis depuis juin 2020. Elle avait rejoint l'agence de Paris d'Urbanis en 2010 avant d'en prendre la direction en 2014. Urbanis comprend actuellement 12 agences régionales, 3 agences thématiques et une filiale « Urbanis aménagement ».

Jean-Pierre Schaefer¹⁰ est expert en économie de l'habitat et du

développement urbain. Ancien responsable des Études économiques « Habitat-ville » à la Caisse des Dépôts, il a travaillé en agence d'urbanisme, en bureau d'études et en sociétés immobilières. Vice-président de Soliha Yvelines Essonne, membre des réseaux Habitat & Francophonie et European Network for Housing Research, il contribue à diverses revues européennes et étrangères.

Grégoire Alix-Tabeling¹¹, diplômé de l'École nationale supérieure des arts décoratifs (Ensad) et du Royal College of Art (Londres), est cofondateur de Vraiment Vraiment, agence franco-belge de design d'intérêt général.

Thibault Tellier¹¹ est professeur des universités (histoire contemporaine) à l'Institut d'études politiques de Rennes, directeur du développement et de la formation tout au long de la vie, responsable du master Gouverner les mutations territoriales, et chercheur associé à la chaire Territoires et mutation de l'action publique.

Jean-Pierre Troche¹², architecte urbaniste, consultant en politique publique de l'habitat, est associé fondateur de la Scop Ville et Habitat, président du comité habitat de la Fondation de France.

Emmanuel Trouillard est normalien et titulaire d'un doctorat en géographie portant sur les stratégies de la promotion privée résidentielle en Ile-de-France. Chargé d'études à L'Institut Paris Region depuis 2015, il est spécialiste du fonctionnement des marchés immobiliers métropolitains et des acteurs de la production de logements, en particulier privés.

Remerciements

Ce numéro hors-série de la revue *Urbanisme* a été réalisé en partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Il a été conçu en collaboration étroite avec le Pôle communication, coordination et relations institutionnelles dirigé par Martin Lagane. Dans ce cadre, sa réalisation a été coordonnée par Julie Roland (Anah) et par Antoine Loubière et Jean-Michel Mestres (*Urbanisme*) avec l'appui de Frédérique Chatain. La revue *Urbanisme* remercie toutes les personnes qui ont contribué à la rédaction de ce numéro, en particulier les auteurs des contributions et les responsables de l'Anah qui ont collaboré aux articles sur l'intervention de l'agence : Jessica Brouard-Masson, Sébastien Catté-Wagner, Simon Corteville, Florence Désille, Marielle Ferret, Frédérique Girard, Éric Lagandré, Simon Mathivet.

176, rue du Temple
75003 Paris
Tél. : (33) 01 45 45 45 00
www.urbanisme.fr
urbanisme@urbanisme.fr

Directeur de la publication
Stéphane Keïta

Rédacteur en chef
Antoine Loubière
urba.loubiere@orange.fr

Rédacteur en chef adjoint et responsable du développement
Jean-Michel Mestres
urba.mestres@orange.fr

Secrétaire de rédaction et responsable d'édition
Frédérique Chatain
urba.chatain@orange.fr

Les titres, intertitres et chapeaux relèvent de la seule responsabilité de la rédaction.

Gérant
Stéphane Keïta

Service abonnements et publicité
Emmanuelle Lebrun
Ligne directe : 01 45 45 45 00
urbanisme.abos@orange.fr

Abonnement
Tarif 1 an : 110 euros
www.urbanisme.fr

Conception graphique, réalisation
État d'Esprit-Stratis
35, boulevard de Strasbourg
75010 Paris
www.etat-desprit.fr

Président
Grégoire Mitot

Chef de projet
Julie Teurnier

Création et direction artistique
Catherine Lavernhe

Mise en page
Hélène Doukhan

Diffusion en librairie
Dif'Pop
81, rue Romain Rolland
93260 Les Lilas
Tél. : 01 43 62 08 07
Télécopie : 01 43 62 07 42

Impression
Imprimeries SNAG & Centrale
Avenue du Cantipou
Parc de l'Estuaire
76700 Harfleur

Origine du papier : Belgique
Taux de fibres recyclées : 0 %
Eutrophisation : Ptot 0 kg/tonne



urbanisme est éditée par la SARL Publications d'architecture et d'urbanisme au capital de 532 500 euros (groupe CDC) RCS Paris : 572 070 175 Commission paritaire n° 1020 T 87 217 ISSN : 1240-0874 Code TVA : FR-1357-2070175 Dépôt légal : à parution

MediaPro
www.media-pro.com

Ce numéro comporte un encart jeté : un bon d'abonnement.

« Depuis sa création en 1971, l'Agence nationale de l'habitat œuvre à un seul objectif, améliorer le parc de logements privés en France », souligne la ministre chargée du Logement, Emmanuelle Wargon, dans l'avant-propos de ce numéro hors-série réalisé en partenariat avec l'Anah à l'occasion de son cinquantenaire. Ce numéro propose des entretiens, en particulier, avec Thierry Repentin, le nouveau président de l'Anah, et Valérie Mancret-Taylor, sa directrice générale, des analyses, des enquêtes et des réflexions.

La première partie revient sur la place de l'Anah dans les politiques du logement en France, sur son histoire, sur la spécificité de la procédure de résorption de l'habitat insalubre, sur les partenariats de l'agence avec la fédération Soliha, avec les Entreprises publiques locales, avec les énergéticiens, avec des bureaux d'études. Avant de s'interroger sur les enjeux d'un nouveau partage de responsabilités entre l'État et les collectivités.

La seconde partie est consacrée aux démarches conduites dans le cadre des grands programmes nationaux de lutte contre les fractures sociales et territoriales comme dans celui des programmes spécifiques de l'Anah. Elle fait apparaître la mobilisation des services déconcentrés de l'État et des collectivités délégataires de compétence. Qu'il s'agisse de revitaliser un cœur d'agglomération (Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées), de combattre le mal-logement (Plaine Commune), d'adapter les logements à la perte d'autonomie (Conseil départemental du Bas-Rhin), de lutter contre la précarité énergétique (Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer), de produire un parc locatif privé abordable (Grenoble-Alpes Métropole).

La troisième partie propose de penser le devenir de l'habitat privé. Certes la France n'a rien à envier à ses voisins européens dans la prise en charge de l'amélioration du parc existant. Mais le travail à accomplir reste considérable. L'indispensable transition énergétique nécessite de convaincre les ménages de réaliser des travaux chez eux et d'accompagner leur décision. La complémentarité de l'offre privée et de l'offre sociale, la prise en compte de la question des usages, le lancinant problème des sans-abri : autant d'enjeux à affronter. ■

Hors-série

www.urbanisme.fr

50 ans de politiques d'amélioration de l'habitat, et après ?

