

**CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
DE  
HAUTE-NORMANDIE**

SESSION PLENIERE  
DU LUNDI 29 OCTOBRE 2007

**LE LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE**

**Président : Monsieur Bernard MARETTE**  
**Rapporteure : Madame Katia PLANQUOIS**  
Avec le concours de Clémence CARGNELUTTI



# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS .....	7
COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL .....	9
AVIS.....	11
DÉCLARATION DES GROUPES.....	33
RAPPORT.....	51
INTRODUCTION .....	53
<b>CHAPITRE I : LA DIVERSITE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET PRIVÉES DU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE .....</b>	<b>55</b>
<b><i>SECTION 1 : LE LOGEMENT EN ÉTAT DE CRISE .....</i></b>	<b><i>55</i></b>
<b>I. DES DIFFICULTÉS À PROPOSER DU LOGEMENT ACCESSIBLE – QUEL CONSTAT ET POURQUOI ? .....</b>	<b>56</b>
<b>I.A. Une crise caractérisée par un déficit de logements,     une flambée des prix et un blocage de la mobilité     résidentielle .....</b>	<b>56</b>
• Un déficit structurel du parc immobilier .....	56
• Une flambée des prix et des loyers et une incapacité des citoyens à se loger à des prix abordables.....	56
• Un manque de fluidité du parcours résidentiel .....	57
<b>I.B. Un secteur victime de la flambée des coûts et de     l'inadaptation des politiques menées en faveur du     logement .....</b>	<b>57</b>
• Une insuffisance de la construction face aux besoins de la population.....	57
• Une crise sous-jacente du foncier .....	58
• La flambée des coûts de construction .....	58
• Un fléchissement de l'effort de l'État en faveur du logement.....	59

<b>II. LES MÊMES CAUSES PRODUISANT LES MÊMES EFFETS... LA HAUTE-NORMANDIE TOUCHÉE PAR LA CRISE</b> .....	60
<b>III. UN TOURNANT ALARMANT DANS LA CRISE DU LOGEMENT : L'AMPLEUR DU « NON-LOGEMENT »</b> .....	61
<b>SECTION 2 : LES ACTIONS PUBLIQUES ET PRIVEES MENÉES EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT</b> .....	62
<b>I. LA DÉCLINAISON DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	62
<b>I.A. Une action indirecte de l'Union européenne en matière de logement social et de performance énergétique des bâtiments</b> .....	62
<b>I.B. La politique de l'État en faveur du logement</b> .....	63
1) <i>1950-2005 : de l'aide à la pierre aux aides         à la personne et au renouvellement urbain</i> .....	63
2) <i>Une intervention actuelle de l'État tournée vers l'aide         au logement et le renouvellement urbain</i> .....	64
• L'aide à la pierre, directe ou déléguée aux départements et EPCI volontaires.....	64
• Les aides personnelles au logement, par l'intermédiaire de la CAF .....	66
• Le programme de rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale pour une restructuration des quartiers d'habitat social.....	67
3) <i>La reconnaissance nouvelle par l'État d'un « droit au         logement opposable »</i> .....	68
4) <i>Un engagement de l'État à la hauteur des besoins         de la population ?</i> .....	69
5) <i>L'action de l'État en Haute-Normandie</i> .....	70
<b>I.C. L'action en Haute-Normandie d'organismes à mission de service public en direction du logement : les exemples de l'EPFN, du CROUS et de l'ADEME</b> .....	71
1) <i>Le portage foncier de l'Établissement Public Foncier         de Normandie (EPFN)</i> .....	71
2) <i>L'action du CROUS en faveur du logement des étudiants</i> .....	72
3) <i>La sensibilisation de l'ADEME à la protection de         l'environnement et aux économies d'énergie</i> .....	73

<b>I.D. Une intervention croissante des collectivités locales haut-normandes en faveur du logement</b> .....	75
1) <i>Une intervention indirecte de la Région au titre de la maîtrise de l'énergie et de l'aménagement du territoire</i> .....	75
2) <i>Une nouvelle politique des Départements de l'Eure et de la Seine-Maritime en faveur du logement</i> .....	76
3) <i>Un rôle majeur des EPCI et des Pays dans l'aménagement du territoire et la politique de l'habitat</i> .....	78
4) <i>Le champ d'action des communes en matière de logement : l'exemple des communes d'Harfleur et de Canteleu en faveur du logement social et du renouvellement urbain</i> .....	84
<b>II. LA PLACE DES BAILLEURS SOCIAUX DANS UNE RÉGION AUX BESOINS IMPORTANTS EN LOGEMENTS AIDES</b> .....	88
<b>II.A. Un parc locatif social régional important mais en faible progression</b> .....	88
<b>II.B. Le rôle majeur des acteurs du logement social</b> .....	90
<b>II.C. L'équilibre financier des opérations de construction plus difficile à atteindre</b> .....	91
<b>III. UNE GRANDE DIVERSITE DES ACTIONS PRIVEES EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....	92
<b>III.A. Le « 1 % logement » et son animation par l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL)</b> .....	92
<b>III.B. Les conseils en architecture, développement durable et maîtrise de l'énergie</b> .....	93
<b>III.C. La défense des locataires : l'exemple de l'action menée par la Confédération Syndicale des Familles</b> .....	96
<b>III.D. Le logement et l'hébergement des personnes en difficultés</b> .....	96
<b>IV. QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DU LOGEMENT ?</b> .....	100

<b>CHAPITRE II : PROPOSITIONS D' ACTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE</b> .....	103
<b>L'offre de logement est un facteur essentiel du développement et de l'attractivité du territoire</b> .....	105
<b>AXE I – UNE POLITIQUE CONCERTÉE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....	107
<b>AXE II – LE LOGEMENT, UN ATOUT POUR L'ÉCONOMIE, L'EMPLOI, LA FORMATION, LA RECHERCHE</b> .....	115
<b>AXE III – L'IMPÉRATIF ENVIRONNEMENTAL ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE LOGEMENT</b> .....	119
<b>CONCLUSION - QUATRE PRIORITÉS POUR UN PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....	123
<b>LISTE DES SIGLES UTILISÉS</b> .....	125
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	127

## REMERCIEMENTS

Nous exprimons nos remerciements à tous ceux qui ont accepté d'éclairer notre réflexion et de participer à nos travaux, et plus particulièrement aux personnes auditionnées :

**Monsieur Jean-Yves BELOTTE**, Directeur régional de l'équipement de Haute-Normandie, le 20 mars 2007

**Monsieur Jean-Luc BERHO**, Vice-Président de l'Union d'économie sociale pour le logement, le 11 décembre 2006

**Monsieur Christophe BOUILLON**, Député-Maire de Canteleu, le 29 juin 2007

**Monsieur Philippe BRETON**, Directeur Général Adjoint d'Habitat 76, le 15 novembre 2006

**Madame Agathe CAHIERRE**, 1<sup>ère</sup> Adjointe au Maire du Havre et 1<sup>ère</sup> Vice-Présidente de la Communauté de l'agglomération havraise, chargée de la politique de la ville et de l'habitat, le 5 février 2007

**Monsieur Jean-François CARENCO**, ancien Préfet de la région Haute-Normandie, le 20 mars 2007

**Monsieur Olivier CHABERT**, Chargé de mission à l'Agence d'urbanisme de la région havraise, le 6 juin 2007

**Madame Frédérique CHOPART**, Directrice de la Confédération syndicale des familles de Seine-Maritime, le 24 mai 2007

**Monsieur Jean-Paul COUTEL**, Délégué régional de l'ADEME, le 20 juin 2007

**Monsieur Jean-François DEZ**, Ancien délégué à l'action régionale de l'Union sociale pour l'habitat, le 27 octobre 2006

**Monsieur Jean-Claude ESQUIROL**, Directeur du CROUS de Rouen, le 2 mai 2007

**Madame Evelyne FOREST**, Directrice du CAUE de Seine-Maritime, le 15 mai 2007

**Monsieur Alain FRANCK**, Directeur d'études à l'Agence d'urbanisme de la région havraise, le 6 juin 2007

**Monsieur Gilles GAL**, Directeur Général Adjoint de l'EPFN, le 21 février 2007

**Madame Charlette GALLOUET**, responsable de la gestion locative au sein d'Habitat 76, le 12 avril 2007

**Monsieur Jean-Pierre GIROD**, Vice-Président du Conseil régional de Haute-Normandie, le 15 mai 2007

**Madame Agnès GORI-RASSE**, ancienne Directrice de l'Agence d'urbanisme de la région havraise et actuelle Directrice Générale des Services de la Communauté de communes de Saint-Romain de Colbosc, le 6 juin 2007

**Monsieur François GUEGAN**, Maire d'Harfleur et Vice-Président de la Communauté de l'agglomération havraise, le 2 mai 2007

**Madame Marie-Lorraine HIBON**, Directrice de l'Union sociale pour l'habitat de Haute-Normandie, le 27 octobre 2006

**Monsieur Michel HOUBRON**, Directeur adjoint du Développement et

du Patrimoine de l'Etablissement public foncier de Normandie, le 21 février 2007

**Monsieur Jean-Marc LAMY**, Président de l'association « Habitat et Humanisme », le 15 novembre 2006

**Madame Emilie LECOINTRE**, Responsable des projets « logement et rénovation urbaine » au Conseil général de l'Eure, le 20 juin 2007

**Monsieur Bernard LECOUVREUR**, association « Droit au logement » en Haute-Normandie, le 5 février 2007

**Monsieur Jean-Michel LEDUC**, Président de la FNARS Haute-Normandie et Directeur Général de l'Oeuvre normande des mères, le 22 janvier 2007

**Madame Luce PANE**, Vice-Présidente du Département de Seine-Maritime en charge de la Politique de la Ville, le 5 avril 2007

**Madame Andrée OGER**, Vice-Présidente du Conseil général de l'Eure et membre de la commission « action sociale - logement », le 20 juin 2007

**Monsieur Guy POTIN**, Adjoint au maire de Rennes chargé du logement, Conseiller communautaire, Président de l'OPH de Rennes (Rennes Archipel) et Président de l'Association régionale des organismes HLM, le 11 janvier 2007

**Monsieur Jean-Marie REBER**, Economiste de la construction, le 24 mai 2007

**Monsieur Richard ROUSSEL**, Cabinet En' Act Architecture, le 12 avril 2007

**Monsieur Jean-Luc SCHROEDER**, Directeur de CILiance Rouen-Dieppe, le 22 janvier 2007

**Monsieur Bernard TOILLIEZ**, remplaçant de l'Agent de développement du SMAD du Pays de Bray, le 6 juin 2007

**Madame Paulette VOLOIR**, ancienne Directrice de l'association « Habitat et Humanisme », le 15 novembre 2006

Enfin, nous remercions les membres du Cabinet du CESR qui ont contribué à la réalisation du rapport et de l'avis : Clémence CARGNELUTTI, Chargée d'études, Viviane BEAUPERE, Assistante de direction et Marie-Jeanne LEVACHER, Secrétaire.



## COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

**Monsieur Patrick BEZAULT**

au titre de la section de Haute-Normandie de la Fédération Syndicale Unitaire

**Monsieur Jean-Paul BIDAULT**

au titre du Comité régional CGT de Normandie

**Madame Nadine BOULANGER**

au titre des personnalités qualifiées

**Monsieur Francis DA COSTA**

Au titre du Mouvement des entreprises de France – MEDEF Haute-Normandie

**Madame Marie-Françoise DELAHAYE**

au titre des associations de consommateurs représentées au sein des Comités départementaux de la consommation

**Monsieur Jean DELANGE**

au titre de l'Union mutualiste régionale de Haute-Normandie

**Monsieur Gabriel DESGROUAS**

au titre de l'Union professionnelle artisanale régionale de Haute-Normandie

**Monsieur Jean-Louis ERNIS**

au titre de l'Union départementale des syndicats FO de la Seine-Maritime et de l'Union départementale des syndicats FO de l'Eure

**Madame Antoinette FLOUR**

au titre du Comité régional de la Confédération nationale des retraités et de la Délégation régionale de Haute-Normandie de l'Union française des retraités

**Monsieur Camille GALAP**

au titre de l'Université du Havre

**Monsieur Alain GOUSSAULT**

au titre de l'Union Régionale des Entreprises d'Insertion de Haute-Normandie

**Monsieur Edouard LABELLE**

au titre de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie

**Monsieur Gilbert LE DORNER**

au titre du Comité régional CGT de Normandie

**Monsieur Guy LETHIAIS**

au titre de la Chambre régionale de métiers

**Monsieur Jean-Louis MAILLARD**

au titre de la section de Haute-Normandie de la Fédération Syndicale Unitaire

**Monsieur Jean-Claude MALO**

au titre de la Confédération paysanne de l'Eure et de la Confédération paysanne de la Seine-Maritime

**Monsieur Bernard MARETTE, Président du groupe de travail**

au titre de l'association régionale HLM de Haute-Normandie

**Monsieur Didier PATTE**

au titre de l'Union régionale des syndicats CFTC de Haute-Normandie

**Madame Béatrice PHILIPPET**

au titre de l'Union régionale de Haute-Normandie UNSA

**Monsieur Jean-Luc PIEDNOIR**

au titre de l'Union régionale des syndicats CFDT de Haute-Normandie

**Madame Katia PLANQUOIS, Rapporteuse du groupe de travail**

au titre de l'Union régionale des syndicats CFDT de Haute-Normandie

**Monsieur Bernard PREVELLE**

au titre de l'Union régionale des caisses d'assurance maladie de Haute-Normandie - URCAM

**Monsieur Hugues SANSON**

au titre du Comité régional CGT de Normandie

**Monsieur Jean-Pierre TREZEUX**

au titre du Comité régional des banques, des banques mutualistes et coopératives et de la caisse d'épargne

**Monsieur Christian VANDROMME**

au titre du Comité régional CGT de Normandie

**Monsieur Alain VIGNALE**

au titre du Comité pour les transports en commun de l'Agglomération rouennaise

## **AVIS**

### **« LE LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE »**

**ADOPTÉ A LA MAJORITÉ PAR 68 VOIX POUR ET 1 ABSTENTION**



Le Conseil régional ne possède pas de compétence spécifique en matière de logement. Du reste, pourrait-il s'agir d'un domaine d'action qui ne concernerait qu'un seul acteur, à l'exclusion de tout autre ? Si le logement ne constitue pas une compétence obligatoire de la Région, **la problématique du logement fait cependant partie intégrante de plusieurs champs d'intervention majeurs de la collectivité régionale : aménagement du territoire et développement local, transport, environnement, développement économique, formation professionnelle.** Au fil des auditions réalisées par le groupe de travail du CESR, il est apparu que le logement constituait un levier d'action considérable et encore peu exploité.

Aussi, dans la continuité des travaux menés sur l'attractivité du territoire et sur « l'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous »<sup>1</sup>, le CESR s'est autosaisi de la problématique du logement en Haute-Normandie.

### **Le logement en état de crise...**

La Haute-Normandie, avec 1 811 000 habitants, compte 829 000 logements en 2005<sup>2</sup>, soit 2,64 % des logements en France, pour 2,9 % de la population nationale. Le logement, et de façon plus globale le bâtiment, représentent un secteur d'activité important en France et en Haute-Normandie. En 2005 et 2006, plus de 400 000 logements ont été mis en chantier en France ; en augmentation de plus de 10 % sur un an, **l'activité de construction permet maintenant de couvrir les besoins annuels en logements.** L'accession à la propriété n'a jamais été aussi forte, du fait du niveau relativement bas des taux de crédits constaté durant cette période. En Haute-Normandie, 9 830 logements ont été mis en chantier en 2006, soit 14 % de plus qu'en 2005. Nettement supérieure à la tendance nationale (+ 2,5 %), cette augmentation poursuit la forte hausse déjà observée en 2005 dans la région (+ 20 %) et porte la construction de logements au niveau le plus élevé depuis vingt-cinq ans. La Haute-Normandie se situe aujourd'hui au 4<sup>e</sup> rang des régions françaises les plus dynamiques pour cette activité<sup>3</sup>.

Paradoxalement, le pays traverse actuellement une grave crise du logement, caractérisée par un déficit structurel du parc immobilier (déficit estimé à 900 000 logements en 2005), une flambée des prix et des loyers et un manque de fluidité du parcours résidentiel. Quatre facteurs principaux d'explication peuvent être mis en relief :

- Une insuffisance et une inadaptation de la construction - particulièrement en logements aidés -, depuis au moins 25 ans, face aux besoins de la population ;
- Une crise sous-jacente du foncier, dont le prix a très fortement

<sup>1</sup> Rapport du Conseil Économique et Social de la République de 2003 qui a donné lieu, le 21 mars 2006, à une conférence organisée par le CESR : « Construire ensemble une société plus juste »

<sup>2</sup> Le logement est défini par l'INSEE comme un local séparé et indépendant utilisé pour l'habitation. Un logement occupé de façon habituelle et à titre principal par un ménage est considéré comme une résidence principale.

<sup>3</sup> « La construction neuve en Haute-Normandie en 2006 », INSEE Cahier d'AVAL n° 75 - Juin 2007, Activités économiques, p.18

- augmenté ces dernières années ;
- Une flambée des coûts de construction (+ 25 % entre 2000 et 2006) ;
- Un fléchissement de l'effort de l'État en faveur du logement.

La Haute-Normandie n'échappe pas à la crise qui touche le reste du pays : les habitants rencontrent de grandes difficultés pour accéder à la propriété, pour se loger dans des conditions « normales » et à un prix acceptable, difficultés pour accéder à un logement social, difficultés croissantes des familles modestes pour honorer leur loyer... etc.

Ainsi, des difficultés majeures touchent le secteur du logement, depuis plus de soixante ans. Dès lors, il ne s'agit plus de problèmes ponctuels liés à des événements conjoncturels mais bien d'une crise structurelle que les politiques publiques mises en œuvre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ne sont pas parvenues à résoudre. Qu'en est-il des politiques menées aujourd'hui dans le secteur du logement ?

### **Des actions publiques et privées menées en faveur du logement et de l'habitat**

La politique du logement relève de trois principaux types d'acteurs : les collectivités publiques, poursuivant un objectif d'intérêt général ; les bailleurs sociaux dans le domaine spécifique du logement aidé ; enfin des associations, entreprises et personnes privées aux objectifs et intérêts variés.

Les politiques publiques se déclinent aujourd'hui de l'Union européenne aux collectivités locales : Europe, État, établissements publics nationaux, collectivités territoriales, EPCI et Pays mettent en œuvre, à des degrés d'engagement variés, des actions en faveur du logement. En Haute-Normandie, l'investissement des collectivités locales en faveur du logement et de l'habitat est significatif. Néanmoins l'ampleur de la crise et des besoins de la population justifierait une montée en puissance du rôle du Conseil régional, fondé à agir.

A l'action des personnes publiques s'ajoute celle, dans le secteur particulier du logement aidé, des bailleurs sociaux. Ceux-ci possèdent en effet en Haute-Normandie un poids et un rôle majeurs, dans une région où la densité en logements aidés est une des plus fortes de France : elle représente la 3<sup>e</sup> région en nombre de logements HLM pour 1 000 habitants (le parc locatif social de Haute-Normandie, avec 166 846 logements au 1<sup>er</sup> janvier 2006, représente un cinquième du parc régional des logements<sup>4</sup>).

Enfin, la problématique du logement et de l'habitat anime organismes privés, entreprises et associations, qui peuvent agir dans divers domaines. L'action des organismes privés, tels que les collecteurs du « 1 % logement »<sup>5</sup> ou les associations de défense du droit au logement, est très variée : aides au logement des salariés délivrées par les employeurs, activités de conseil en architecture ou maîtrise des énergies, défense des locataires, hébergement des personnes en difficultés, associations de défense du droit au logement, etc.

En matière d'hébergement d'urgence, le rôle de la FNARS<sup>6</sup> peut être mis

<sup>4</sup> « Le Parc Locatif Social en Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2006 », Les brèves habitat et construction, Direction régionale de l'équipement, Avril 2007

<sup>5</sup> Le « 1 % logement » désigne une participation des employeurs à l'effort de construction offerte aux salariés du secteur privé

<sup>6</sup> Audition de Monsieur Jean-Michel LEDUC, Président de la FNARS de Haute-Normandie et Directeur général de l'Œuvre normande des mères, le 22 janvier 2007

en relief : la Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) regroupe en Haute-Normandie une vingtaine d'associations représentant une quarantaine d'établissements (pour 750 organismes et associations au niveau national), gérant notamment des centres d'hébergement, des foyers sociaux, des services d'accueil, d'orientation, de relogement.

*Au cours de son étude, le CESR a pu établir un double constat, caractérisé par une crise majeure du logement mais aussi par l'identification de nouveaux enjeux de développement dans le domaine de l'habitat, de la construction, et plus généralement de l'aménagement et de l'attractivité du territoire, dont se saisissent aujourd'hui les différents acteurs du logement. Au terme de sa réflexion, le CESR souhaite donc adresser plusieurs préconisations d'actions au Conseil régional de Haute-Normandie, et plus généralement à l'ensemble des partenaires impliqués.*

### **L'offre de logement est un facteur essentiel du développement et de l'attractivité du territoire**

*« Un chef d'entreprise désireux de s'implanter dans la région de Rennes a passé quelques jours dans l'agglomération pour s'assurer que le territoire offrait une bonne qualité de vie à ses employés. Face à l'insuffisance de l'offre de logements de qualité, financièrement accessibles à ses salariés, ce chef d'entreprise s'est détourné de ce territoire et a préféré s'implanter ailleurs, là où l'offre de logements accessibles était suffisante »<sup>7</sup>.*

Cette anecdote, certes particulière, frappe cependant les esprits... Le CESR appelle de ses vœux l'abandon de la "hiérarchie" traditionnellement établie entre les différents leviers de développement au profit d'un nouveau postulat de départ : **le logement est une condition nécessaire au développement du territoire haut-normand et à son attractivité.**

Le CESR invite donc ardemment au déploiement d'une offre de logements de qualité accessibles à tous, qui répondrait ainsi efficacement aux objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la Haute-Normandie et porterait en elle tous les facteurs d'attractivité du territoire. Dans ce sens, le CESR se félicite que la Région, à travers le SRADT (axe 6, priorité 3), inscrive le logement "au centre du développement des territoires" et entende agir dans un "souci de maintenir une attractivité pour la population jeune [qui] appelle la production d'une offre de logements appropriée qui réponde à ces différents parcours résidentiels et ce tout au long de la vie". **Le logement est un enjeu majeur dont le Conseil régional, aux côtés des autres acteurs publics, doit se saisir, compte tenu de son importance en terme de développement économique, d'aménagement du territoire, d'environnement.**

<sup>7</sup> Audition de Monsieur Guy POTIN, Adjoint au maire de Rennes chargé du logement, le 11 janvier 2007



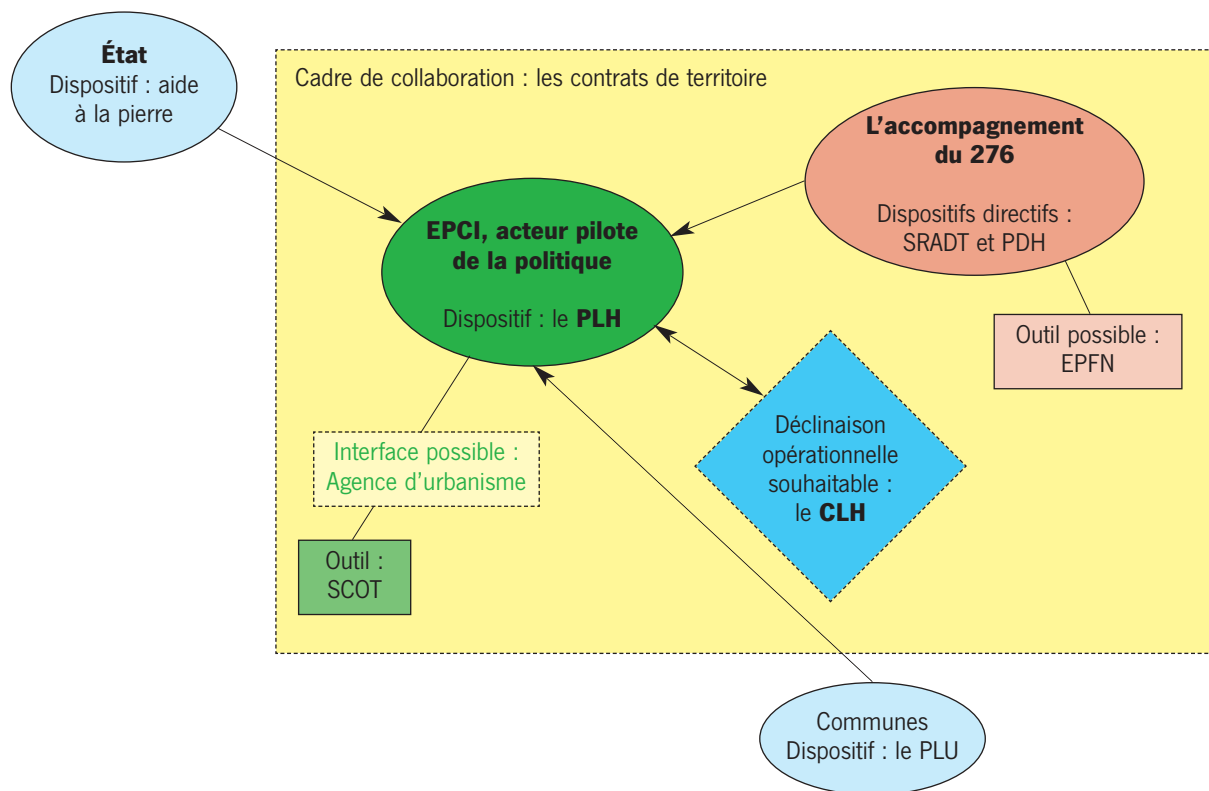


**AXE I**  
**UNE POLITIQUE CONCERTÉE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**  
**EN FAVEUR DU LOGEMENT**

**1. Clarification et structuration des rôles en matière de logement pour une complémentarité des actions locales : une gouvernance locale cohérente et efficace**

Face à la multiplicité des acteurs, à l'interpénétration des territoires et au risque de segmentation de l'action publique locale en matière d'habitat, le CESR appelle de ses vœux **une mise en cohérence contractualisée autour de l'EPCI**, acteur pilote, où chacun sait se positionner et engager les partenariats utiles au sein d'un cadre commun de mise en œuvre : les contrats de territoires et leurs déclinaisons opérationnelles. A ce titre, le CESR salue la volonté affichée par la Région dans le SRADT d'engager « un partenariat étroit et durable avec l'ensemble des associations et organismes intervenant dans le domaine du logement ».

**Une action publique locale contractualisée en matière de logement**



Dans le cadre de cette structuration des rôles en faveur du logement, le CESR préconise en outre de :

### **1.1 Soutenir la création d'une Agence d'urbanisme de la région rouennaise**

Fort du succès de l'AURH, le CESR s'étonne que la création, sur le même modèle, d'une agence d'urbanisme de la région rouennaise ne soit pas encore effective. Celle-ci pourrait en effet être un outil utile d'observation, de prospective, de réflexion et de dialogue, le lieu d'émergence d'un projet partagé entre les territoires, dans un cadre inter-territorial associant les acteurs du développement local du bassin de vie. A terme, un partenariat entre les agences d'urbanisme du Havre, de Rouen et de Caen pourrait permettre une réflexion sur l'aménagement du territoire à l'échelle normande, afin de maîtriser les enjeux du développement de la Normandie au sein du territoire national.

### **1.2 Former et informer les élus locaux sur les outils de maîtrise foncière et de maîtrise du territoire**

Une formation approfondie des élus locaux, particulièrement en milieu rural, aux enjeux et à l'utilisation des instruments juridiques de maîtrise foncière du territoire communal pourrait constituer un levier important d'aménagement et de développement des territoires, cohérents et volontaristes. Dans ce domaine, le CESR préconise un soutien accru au Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) pour l'accompagnement des communes rurales qui le sollicitent.

## **2. La contractualisation avec les territoires comme modalité d'action du 276 en matière de logement et de développement du territoire**

L'objectif fixé par la Région en matière de logement, affiché dans le SRADT, est de "mieux répondre à la demande en agissant sur différents leviers", au nombre desquels figure "l'accompagnement des politiques territoriales de l'habitat dans une perspective d'aménagement et de développement, qui renvoie notamment aux dispositifs des programmes locaux d'habitat (PLH)"<sup>8</sup>.

Le CESR est très favorable à une contractualisation du 276 avec les communautés d'agglomération, de communes et les pays, dans le cadre des contrats de territoires 2007-2013, pour une mise en œuvre concertée, territorialisée et efficace de la politique d'aménagement du territoire menée en conformité avec les objectifs du SRADT. Il souhaite que les EPCI fassent le choix positif de se saisir de la compétence « aménagement du territoire », afin de piloter les actions locales en faveur du logement.

Cet accompagnement par la Région - dans le cadre du 276 - des politiques territoriales de l'habitat doit cependant être conditionné, dans un premier temps, au respect d'objectifs préalablement inscrits dans les contrats de territoire : densification et construction dans le foncier disponible - évitant le "mitage" et l'étalement urbain -, recherche de mixité sociale, inscription d'un quota de logements sociaux dans les opérations de construction des promoteurs privés, logements à destination des jeunes, développement

<sup>8</sup> Extrait du SRADT, Axe 6, Priorité 3, "le logement, au centre du développement des territoires", p. 69

des services à la population, du transport en commun, etc.  
Dans un deuxième temps, le préalable à l'accompagnement des politiques locales par le 276 pourrait résider dans la compatibilité des outils d'aménagement du territoire entre eux : PLH, SCOT, PLU, PDH à venir... La concertation autour de l'EPCI entre les différents échelons locaux, la compatibilité des politiques territoriales entre elles et la poursuite d'objectifs identiques ou complémentaires sont les conditions indispensables au développement cohérent du territoire haut normand. Enfin pour garantir une mise en œuvre effective des objectifs fixés dans les PLH, le 276 devrait conditionner son action auprès des territoires à l'engagement préalable de tous les partenaires au sein d'un Contrat Local de l'Habitat (CLH).

### **3. Rendre le PLH opérationnel : proposition de déclinaison du PLH en CLH**

Le PLH est un bon instrument d'aménagement du territoire intercommunal mais présente des effets pervers qu'il paraît nécessaire de corriger : il reste trop souvent l'exposé d'intentions sans réelle traduction concrète sur le territoire. Aussi le CESR préconise sur le territoire haut-normand de compléter, lorsqu'il existe, le PLH par un CLH. L'accompagnement du 276 dans le cadre des contrats de territoire serait fonction de cette déclinaison jugée nécessaire à la mise en œuvre concrète des objectifs définis dans le PLH, et de façon plus globale dans le SRADT. En cas d'absence de PLH sur un territoire, la politique de l'habitat menée localement devrait être conforme aux orientations départementales (PDH) et régionales pour bénéficier de l'accompagnement du 276.

### **4. L'introduction de clauses innovantes dans l'outil « PLH - CLH » pour une politique globale du 276 en faveur du logement**

Le CESR invite le 276 à élargir le champ de cette contractualisation renforcée en introduisant de nouveaux objectifs dans les contrats de territoire, qui répondent à des enjeux majeurs du territoire haut-normand : mixité sociale, logement des jeunes, lutte contre l'exclusion...autant de politiques indispensables pour répondre aux besoins de tous.

Au sein du 276, chaque collectivité pourrait plus particulièrement se saisir des compétences qui lui reviennent en propre :

- **La Région** pourrait assurer l'accompagnement des territoires en matière de logement des étudiants, des apprentis, des jeunes travailleurs, des jeunes en parcours d'insertion ;
- **Les Départements** s'engageraient quant à eux dans la lutte contre l'exclusion par le logement, en soutenant les politiques locales en faveur des personnes âgées, handicapées, des plus démunis et de l'hébergement d'urgence.

Ainsi le dispositif « PLH - CLH », via une contractualisation entre les partenaires, constituerait un levier d'action considérable du 276 pour répondre à l'ensemble des problématiques auxquelles celle du logement renvoie.

#### 4.1 Dans ce cadre, le CESR préconise au 276 de :

##### 4.1.1 Viser la mixité sociale pour un aménagement harmonieux du territoire

Le CESR se félicite de l'inscription dans le SRADT (axe 6, priorité 3) d'un objectif de cohésion du territoire haut-normand : "la préoccupation de la collectivité régionale est de répondre à la demande dans un souci de cohésion territoriale et de cohésion sociale". Celui-ci pourrait se traduire par un objectif de mixité sociale dans les opérations de constructions diversifiées et par l'implantation de logements sociaux en milieu rural – cet objectif de mixité conditionnerait l'accompagnement des communes par le 276.

Plusieurs propositions peuvent être faites pour mettre en œuvre cette volonté de mixité sociale :

- Inscrire dans les PLU des communes et des agglomérations un impératif de 25 % de logements à loyer modéré dans les opérations de construction de logements neufs

Il est important de garder à l'esprit que 70 % de la population pourrait prétendre à l'octroi d'un logement social, compte-tenu des critères actuels de ressources. Dès lors, imposer, par l'inscription de cet objectif dans les PLU, la construction de 25 % de logements sociaux dans chaque opération de construction neuve est un objectif raisonnable et réaliste, qui devra être adapté selon les caractéristiques et les particularités des territoires et des quartiers. Il est par ailleurs nécessaire de souligner que le logement privé, parfois davantage aidé que le logement public (l'aide de l'État en faveur du « de Robien » s'élève à 41 000 euros contre 36 000 euros pour un logement de type PLUS)<sup>9</sup>, a une part de responsabilité aussi forte dans la réalisation de cet objectif de mixité sociale que le logement public.

- Accompagner la production de logement en milieu rural

L'objectif du SRADT en matière de logement est de mieux répondre à la demande, en « encourageant notamment les bailleurs publics et les communes à produire du logement social dans les zones les plus rurales ». C'est pour répondre à cet objectif et à l'enjeu plus global de densification des centres-bourgs ruraux que le CESR préconise l'aide du 276 aux communes pour des actions d'amélioration-restructuration de biens immobiliers. De même, il pourrait accompagner les bailleurs pour des opérations d'acquisition-amélioration visant la qualité du patrimoine des communes rurales. Ces opérations pourraient ainsi être soutenues par le 276 à un niveau similaire à celui des aides de l'État.

De même, le 276 pourrait renforcer son aide pour les opérations de constructions neuves menées dans ces communes rurales, ce qui leur permettrait de conserver les jeunes décohabitants et d'accueillir les personnes âgées dans les centres-bourgs. **Cette aide, pour être significative, devrait s'élever au même niveau que l'aide délivrée par l'État.**

<sup>9</sup> Rapport d'activité de l'Union Sociale pour l'Habitat, 2005

#### **4.1.2 Aller vers une densité urbaine bien maîtrisée et lutter contre l'étalement urbain**

Le 276 pourrait conditionner son accompagnement des politiques locales de l'habitat à la prise en compte par les territoires dans leurs projets d'aménagement de cet objectif de « **densification** » **des centres**. La « densification » ne consiste pas en un renforcement des grandes villes déjà existantes au détriment des petites villes et des zones rurales, mais vise à favoriser un maillage cohérent du territoire reposant sur des villes et bourgs mieux répartis.

Ainsi pour un bassin de vie donné, il conviendrait de s'interroger sur la répartition optimale de l'habitat et des activités à l'intérieur de cet ensemble géographique, en gardant à l'esprit certains impératifs :

- Limiter les zones périphériques urbanisables en protégeant les zones agricoles et naturelles et en reportant l'urbanisation sur les zones déjà partiellement urbanisées ;
- Privilégier la réhabilitation de logements anciens et l'occupation systématique des logements vacants ;
- Réhabiliter des friches industrielles ;
- Construire dans les « dents creuses », à proximité des commerces, des services, de l'emploi.

#### **4.2 Le CESR préconise plus particulièrement à la Région de mener une action exemplaire en faveur du logement des jeunes, des étudiants, des apprentis :**

Tout en renvoyant aux préconisations faites à l'occasion de l'avis « Prospective des modes de vie des jeunes en Haute-Normandie », relatives à la création d'une Agence régionale pour le logement des jeunes et au contrat d'objectifs Région-CROUS-bailleurs sociaux, le CESR souhaite insister sur deux enjeux prépondérants :

- Agir en faveur du logement étudiant, facteur majeur d'attractivité régionale

Outre la qualité de l'offre de formation, la capacité en logements et la qualité de l'accueil constituent un atout pour développer l'attractivité du territoire. Il paraît en effet primordial de connecter l'offre de formation à son environnement (logement, restauration, transports, animation, etc.). Ainsi pour rendre plus attractives les études en Haute-Normandie, il est nécessaire de mener une action forte en faveur du logement des étudiants et des apprentis à proximité des centres d'études, tant en terme d'offre que de qualité.

- Accompagner le logement des jeunes, notamment en milieu rural

La problématique du logement des jeunes présente plusieurs enjeux, particulièrement prégnants dans le milieu rural :

- Permettre l'accès des jeunes à une autonomie résidentielle ;
- Maintenir et accueillir les jeunes sur le territoire (problème de l'accueil en entreprises des jeunes en apprentissage qui ne trouvent pas de logement, ce qui constitue un frein au développement économique local) ;
- Développer la communication et la coordination de l'offre et de la demande ;
- Augmenter l'offre financièrement accessible aux jeunes.

Le CESR préconise donc au Conseil régional de soutenir le logement social à destination des jeunes, et spécifiquement en milieu rural.

#### **4.3 Dans le cadre du 276, le CESR préconise aux Départements de lutter contre l'exclusion par le logement :**

##### **■ Des personnes âgées :**

Inciter au recours à des modes d'organisation innovants : la colocation intergénérationnelle, ou « micro-béguinage » :

Le « micro-béguinage » pourrait désigner une colocation entre seniors accompagnés par un auxiliaire de vie sociale qui interviendrait dans leur quotidien. Ces petites unités seraient particulièrement adaptées au milieu rural, puisqu'elles pourraient permettre à la personne âgée de rester dans son environnement et aux communes de garder leurs « anciens », d'assurer la pérennité des commerces et des services publics présents sur le territoire.

##### **■ Des personnes handicapées :** soutenir l'adaptation du parc social aux situations de handicap

##### **■ Des travailleurs pauvres :** la création d'un « bouclier logement » : un foyer ne devrait pas consacrer plus de 30 % de ses revenus aux dépenses « logement ».

##### **■ Des plus démunis :**

- Créer un « dossier unique logement » pour effectuer une demande de logement social et d'aides complémentaires ;
- Prévenir et éviter les expulsions et le surendettement : prévenir les dettes de loyers, verser annuellement l'aide au logement lorsqu'elle est trop faible pour la verser mensuellement, etc ;
- Créer une solidarité régionale en matière d'hébergement d'urgence par un maillage complet du territoire :
  - Développer des structures-relais pour les solutions de court terme et pour accueillir les personnes en grosses difficultés d'ordre psychologique ou addictif ;
  - Renforcer la coordination des actions et des acteurs locaux de l'hébergement d'urgence, au sein des comités de veille sociale ou par le biais des PLH par exemple ;
  - Accroître le soutien financier aux associations gérant des établissements d'hébergement d'urgence - les CHRS notamment -, pour un maillage de tout le territoire haut normand.

**AXE II**  
**LE LOGEMENT, UN ATOUT POUR L'ÉCONOMIE,**  
**L'EMPLOI, LA FORMATION, LA RECHERCHE**

Le CESR préconise d'une part une action économique ciblée sur la réduction des coûts de construction, et d'autre part une action plus globale visant le développement de la région en termes d'emploi, de formation et de recherche.

**1. Réduire le coût des opérations de construction, pour un logement à coût et à loyer maîtrisés**

Le CESR déplore la forte augmentation des coûts de construction, du prix de l'immobilier et des loyers enregistrée ces dernières années, qui met en difficultés tous les acteurs et les « utilisateurs » du logement. Il devient donc urgent d'agir pour garantir une offre de logements à coût et à loyer maîtrisés.

Pour mettre un frein à l'augmentation des coûts de construction, le CESR préconise de :

**1.1 Faire du foncier le levier privilégié du 276 en matière d'aide à la construction de logements sociaux**

Les besoins recensés en logements sociaux s'élèvent aujourd'hui à 12 000 logements sur l'ensemble du territoire haut-normand. **L'urgence est telle que doit intervenir une action décisive et innovante pour relancer la construction de logements sociaux.** A l'instar d'actions de même type menées dans certaines collectivités, telles que Rennes-Métropole ou le Département des Hauts-de-Seine, qui financent le foncier des opérations, le CESR préconise pour une durée limitée la mise en œuvre par le 276 d'un système de portage foncier innovant et facteur de déblocage de la crise du logement social.

Ce portage résiderait dans l'achat du foncier par l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN) au moyen, si nécessaire, d'un emprunt, dont les intérêts seraient payés par le 276. Le foncier serait alors mis à disposition du bailleur social qui y réaliserait l'opération de construction. Au terme de la durée d'amortissement de la construction (32 ans), le bailleur rachèterait le foncier à l'EPFN au prix d'achat du terrain. Fondé sur un plan d'investissement de cinq ans, ce portage foncier pourrait permettre la construction d'environ 12 000 logements sociaux en Haute-Normandie.

**1.2 Inciter au recours à des matériaux durables et économiques, pour réduire les coûts de construction**

Le CESR suggère à la Région d'inciter à l'utilisation de certains matériaux, durables et économiques, qu'il conviendrait de privilégier pour une

réduction des coûts de construction sans délocalisation : la construction en bois, à haute qualité environnementale, à partir de panneaux préfabriqués en usine et « prêts-à-poser », réduirait sans doute les coûts de construction. Cette aide régionale pourrait engendrer une baisse des prix en matière d'ossature bois par une ouverture du marché (aujourd'hui objet d'un monopole d'entreprise). De même, l'aide régionale pourrait porter sur l'utilisation de la brique (brique creuse, « monomur »), plus isolante et dont le coût de pose est, sinon moindre, au moins équivalent à celui de matériaux classiques.

## **2. Favoriser l'emploi en Haute-Normandie par le développement économique des filières "d'avenir"**

Face au constat alarmant d'un déficit d'entreprises dans les métiers de la construction, le CESR souhaite appeler l'attention de la Région sur l'intérêt à développer et structurer certaines filières porteuses d'emplois : production d'éco-matériaux (laine de bois, transformation du chanvre...), industrialisation des ossatures en bois, construction d'éoliennes, de panneaux thermiques et photovoltaïques, etc. Ainsi la collectivité régionale, pleinement compétente en matière de développement économique, pourrait accompagner la création et l'implantation sur son territoire de ce type d'entreprises, et la modernisation des entreprises déjà existantes. La structuration de ces filières « d'avenir » autour d'entreprises innovantes, un développement des parcours de formation correspondants pourraient avoir un effet « levier » sur l'emploi en Haute-Normandie.

## **3. Développer les parcours de formation indispensables à l'acquisition du savoir-faire « Haute Qualité Environnementale » et à la réalisation d'économies d'énergie**

L'essor de la démarche HQE et l'accroissement de la performance énergétique paraissent aujourd'hui freinés par l'absence d'ingénierie suffisante, d'assistants de maîtrise d'ouvrage compétents et par le manque d'entreprises possédant ce savoir-faire. Aussi le CESR souhaite mettre en relief l'enjeu d'une adaptation rapide de la formation régionale, initiale et continue, aux nouveaux besoins rencontrés dans le secteur du bâtiment et de la construction HQE.

Le renforcement de la formation des professionnels du bâtiment aux techniques permettant la plus grande performance énergétique (isolation par l'extérieur, ventilation, etc.) serait certainement source de plus grande attractivité du secteur, d'augmentation de la main-d'œuvre qualifiée - qui fait actuellement cruellement défaut - et de développement des entreprises dans ces filières. Les professionnels du bâtiment, quelles que soient leurs qualifications, se montrent très demandeurs du développement de ces parcours de formation.



#### **4. Créer un pôle de recherche régionale dédiée à l'innovation, à la performance énergétique et au développement durable dans le bâtiment haut-normand**

Le CESR préconise au Conseil régional de porter la création d'un pôle dédié à la recherche en matière d'innovation, d'économie d'énergie et de développement durable du bâtiment, dans le cadre des spécificités haut-normandes en terme d'enjeux, de contraintes, de priorités, de matériaux... De manière plus globale, il semble qu'une réflexion doive être menée par tous les acteurs publics et privés de l'habitat sur les moyens à mettre en œuvre pour produire un logement économiquement plus avantageux, tant pour le bailleur social que le locataire et le constructeur privé.



**AXE III**  
**L'IMPÉRATIF ENVIRONNEMENTAL ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**  
**DANS LE LOGEMENT**

**1. Accompagner des projets exemplaires et innovants :  
l'expérimentation d'éco-quartiers, de la « Très Haute Qualité  
Environnementale » (THQE) et d'« éco-matériaux »**

Si le CESR salue la politique environnementale menée par la Région en matière d'habitat, pour la promotion et le soutien à l'installation d'énergies renouvelables, il préconise à la collectivité régionale de renforcer son action en faveur de l'environnement et de la performance énergétique et de s'engager massivement en faveur du logement durable, par la voie de l'expérimentation et de l'innovation. A ce titre, le CESR se félicite de la volonté de la Région, exprimée dans le SRADT, d'agir sur « la recherche de l'excellence par l'incitation, dans la construction neuve comme dans les opérations de rénovation, à la haute qualification de l'habitat dans une logique réfléchie pouvant aller jusqu'à la création d'éco-quartiers » (axe 6, priorité 3).

La Région pourrait ainsi mener une action exemplaire en soutenant la réalisation, à titre expérimental, de plusieurs Eco-quartiers sur le territoire haut-normand. De même, elle pourrait apporter un soutien spécifique aux projets de construction THQE et au recours à des « éco-matériaux » durables et économiques, innovants, en adéquation avec le territoire. Plus qu'une politique de droit commun en faveur d'une « massification » du recours à une technologie particulière, le CESR préconise l'accompagnement massif d'un projet exemplaire et innovant. Ce n'est qu'au terme de l'expérimentation et de son évaluation que la Région pourrait s'interroger quant à la mise en œuvre d'une politique générale en faveur du projet testé sur quelques quartiers.

Cette expérimentation pourrait être fondée sur une contractualisation entre la Région et les territoires concernés (communes, EPCI, pays...). Une équipe pluridisciplinaire, notamment composée de professionnels du bâtiment, de chercheurs, de spécialistes de la THQE, d'élus locaux concernés et d'urbanistes (l'agence d'urbanisme pourrait ici jouer un rôle évident), constituerait le support opérationnel de cette expérimentation.

Dans ce cadre, le CESR préconise à la Région de :

**1.1 Soutenir l'expérimentation d'éco-quartiers en Haute-Normandie pour un aménagement durable et exemplaire du territoire**

Un éco-quartier peut être défini comme un secteur urbain qui met en application les principes du développement durable : aménagement urbain respectueux de l'environnement, performance énergétique, lien social affirmé (mixité sociale et intergénérationnelle), maîtrise de la mobilité, commerces de proximité, gestion économe de l'eau, végétalisation maximale, etc.

Plusieurs sites de l'agglomération rouennaise sembleraient notamment pouvoir accueillir un projet expérimental d'éco-quartier. Ainsi la

requalification en éco-quartiers des faubourgs et des friches urbaines de Rouen, sur chaque rive de la Seine, est envisageable, en cohérence avec le projet Seine-Ouest. De même, l'aménagement des « dents creuses » en lisière d'agglomération est souhaitable. Les sites potentiels devront être déjà richement arborés et offrir une desserte directe et suffisante de transports en commun. L'implantation d'éco-quartiers autour des gares TER situées en zone périurbaine est également envisageable.

### **1.2 Délivrer une aide spécifique à la THQE et au recours à des « éco-matériaux » durables, économiques, innovants**

La THQE fait référence au label THPE (Très Haute Performance Energétique) qui recommande dès à présent une consommation conventionnelle d'énergie inférieure de 20 % à la consommation imposée par la RT 2005 - il s'agit donc d'anticiper la RT 2010 (qui sera élargie aux bâtiments tertiaires).

Le CESR préconise au Conseil régional le versement d'aides spécifiques, aux particuliers comme aux bailleurs sociaux, pour l'expérimentation de la THQE ou de matériaux/techniques préalablement reconnus comme durables, économiques, performants. A titre d'exemple, on peut citer la technique de l'hydraulique douce, le recours au bois comme matériau de construction, à la brique, et plus généralement à des matériaux durables en parfaite adéquation avec le territoire.

## **2. Sensibiliser les acteurs du logement aux enjeux d'une performance énergétique optimale et d'un essor du logement HQE**

Le CESR souhaite souligner la nécessité d'amplifier la sensibilisation du monde de l'industrie et du BTP, ainsi que les donneurs d'ordres publics et privés, à l'orientation tournée vers la performance énergétique du marché de la construction, ainsi qu'aux avantages économiques et environnementaux de ces améliorations techniques. De même, une sensibilisation à la maîtrise de l'instrument de l'appel d'offres pourrait avoir un effet positif sur l'introduction dans les marchés d'impératifs HQE, et sur la capacité des entreprises à y répondre.

Aujourd'hui les grands acteurs du BTP paraissent sensibilisés ; demeure un travail de diffusion à faire auprès de toutes les entreprises. Par cet effort d'information, le nombre d'entreprises capables d'agir sur tout le parc immobilier et de répondre aux nouveaux besoins des habitants pourrait fortement augmenter. A terme, les perspectives de développement économique et de création d'emplois seraient réelles pour les entreprises en mesure de répondre à cette problématique.

## **3. Soutenir la production de logements sociaux et privés de Haute Qualité Environnementale**

La construction de logements dans une démarche de développement durable, de haute qualité environnementale constitue l'un des enjeux actuels majeurs du secteur. A ce titre, le CESR se félicite que la Région entende, dans les années à venir, soutenir la production de logements sociaux sur le territoire et inciter à la haute qualification de l'habitat, qui se traduirait notamment par le respect des critères de la démarche HQE<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> SRADT, Axe 6, Priorité 3, «le logement, au centre du développement des territoires», p. 69

Il préconise au Conseil régional de mener une action forte, sous forme d'aide financière, en faveur de la construction de logements présentant un bilan énergétique global performant.



**CONCLUSION**  
**QUATRE PRIORITÉS POUR UN PLAN D'URGENCE**  
**EN FAVEUR DU LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE**

Le constat est sans appel : la construction de 12 000 logements en cinq ans est nécessaire pour combler les retards accumulés et répondre aux besoins actuellement recensés dans la région. Face aux difficultés que rencontrent les Haut-Normands pour se loger, à des prix accessibles et dans un logement de qualité, et considérant la nécessité de construire massivement des logements, de haute qualité environnementale et énergétique, le CESR appelle l'attention du Conseil régional sur quatre propositions d'actions jugées prioritaires. Celles-ci pourraient faire l'objet d'un plan d'urgence en faveur du logement, fondé sur une contractualisation entre les différents acteurs concernés :

◆ **Faire du foncier le levier d'action privilégié du 276 pour permettre la construction de 12 000 logements sociaux supplémentaires en cinq ans**  
*(cf. p. 115 du rapport)*

Le CESR souhaite ardemment voir le 276, en partenariat avec l'EPFN, se saisir de cette solution innovante de portage foncier à durée limitée, qui paraît seule pouvoir répondre à l'urgence des besoins en matière de construction de logements sociaux. D'abord expérimentée sur quelques territoires, elle pourrait, après évaluation positive et validation, être étendue à toute la Haute-Normandie, pour garantir un maillage complet et équilibré du territoire en logement social, auquel, il est fondamental de le rappeler, 70 % de la population peut prétendre.

◆ **Mener une action exemplaire en faveur du logement des jeunes**  
*(cf. p. 112 du rapport)*

Etudiants, apprentis ou salariés, citadins ou ruraux, les jeunes haut-normands ont toutes les difficultés à se loger à des conditions accessibles, autour des lieux de formation, de stage ou d'emploi. Les jeunes doivent faire face aux loyers trop élevés, à l'insuffisance de logements locatifs en milieu rural, au caractère parfois rudimentaire du logement étudiant, etc. Face à ces problèmes, des solutions existent, essentielles pour inverser le solde migratoire négatif des jeunes. Il conviendrait de les mettre en œuvre rapidement pour permettre à la région de garder ses jeunes et de rendre son territoire plus attractif.

◆ **Soutenir la production et la réhabilitation de logements sociaux HQE et énergétiquement performants** *(cf. pp. 119-121 du rapport)*

La construction et la réhabilitation de logements publics et privés en haute qualité environnementale, au sein d'un urbanisme maîtrisé, sont aujourd'hui primordiales. Dans le cadre d'un plan d'urgence en faveur du logement et pour faire face aux besoins les plus pressants, le CESR préconise en priorité à la Région une aide financière significative aux bailleurs sociaux pour la construction de logements HQE.

◆ **Créer un pôle de recherche régionale dédié à l'innovation, à la performance énergétique et au développement durable dans le bâtiment haut-normand** *(cf. p. 117 du rapport)*

Le CESR préconise au Conseil régional, en partenariat avec l'ensemble des acteurs publics et privés de l'habitat et de la construction, de porter la création d'un pôle dédié à la recherche en matière d'innovation, d'économie d'énergie et de développement durable du bâtiment. Ce pôle pourrait permettre le développement de nouvelles techniques, de nouveaux matériaux durables et économiques, en adéquation avec les particularités du territoire.





## **DÉCLARATIONS DES GROUPES**



## **DÉCLARATION DE MONSIEUR JEAN-LOUIS ERNIS AU TITRE DE FORCE OUVRIÈRE**

Nous regrettons qu'il ait fallu attendre la fin de la mandature pour traiter le problème du logement. Des vingt-trois rapports établis depuis 2002, seuls quatre sont d'origine sociale.

Qu'il nous soit permis de préciser que le bureau de la troisième commission n'a pas de responsabilité en la matière.

Ce déséquilibre montre que l'économie a très largement dominé le social dans notre instance. Il est, en ce sens, une parfaite illustration de la réalité du terrain.

Ceci étant dit, nous voterons l'avis qui nous est présenté pour les raisons suivantes.

Les relations logement / protection de l'environnement ont été largement mises en avant ; cela nous agrée parce qu'il est indéniable que le logement, sous toutes ses formes, est un des postes importants en matière de consommation d'énergie. Mais ne sous-estimons pas le problème de l'équilibre économique que cela engendre. Par ailleurs, nous savons que les prototypes ne finissent pas toujours en grande série.

Bien évidemment, la question de l'emploi n'est pas neutre dans la problématique du logement. Le BTP n'est pas le seul acteur, l'industrie et l'agriculture bénéficient et bénéficieront des évolutions techniques dues aux nouveaux matériaux. Cependant, il faut raisonner en matière de solde, car s'il est certain que des emplois se créeront du fait de ces nouveaux matériaux, on ne peut ignorer que d'autres disparaîtront avec la fin des matériaux devenus obsolètes.

Il serait dommageable également que ces nouvelles technologies conduisent à accroître l'importation sur ce secteur d'activité ; la France et notre région ont un savoir-faire indéniable qu'il suffit d'adapter et d'aider.

Nous voulons aussi rappeler que si le logement est un facteur important dans le développement économique, il n'est pas l'unique vecteur. Pour étayer notre propos, nous donnerons un seul exemple, celui du département de l'Eure qui a perdu plus de 8 000 emplois industriels en cinq ans en grande majorité par des délocalisations dans des pays d'Europe centrale, en Chine et au Magreb... Aussi, nous doutons que les logements de ces pays soient plus confortables que ceux que la Haute-Normandie offre, même si elle a de gros efforts à fournir, comme le précise le rapport.

Enfin, et pour conclure, hélas le rapport et son avis traduisent parfaitement la crise sociale qui sévit en France et la Haute-Normandie n'est pas épargnée.

Comment ne pas éprouver des sentiments de révolte quant au constat

d'une nouvelle catégorie de personnes, les travailleurs pauvres, qui, aujourd'hui en France, sont au nombre de sept millions ?

Cette situation n'est pas le fait du hasard, mais le résultat d'une politique à laquelle FO s'est toujours opposée : le développement du travail partiel imposé. Ainsi, comment s'étonner aujourd'hui de la paupérisation d'une frange de plus en plus importante de la population salariée ?

Cet appauvrissement se vérifie également chez les retraités, puisqu'en 1984, le minimum vieillesse équivalait à 73 % du SMIC. En 2007, il est tombé à 49,5 %.

Ignorer que ce résultat n'est que la conséquence de ce que certains appellent des réformes de structures, relève de l'amnésie.

La question du logement est étroitement liée à celle du pouvoir d'achat. Tant que la « logique » économique n'aura d'autre but que de mettre en concurrence des pays dont les droits sociaux et environnementaux sont aux antipodes, certains s'affranchissant des plus élémentaires comme les droits de l'Homme, la crise du logement perdurera en France, avec le risque de s'amplifier.

N'est-il pas scandaleux qu'un pays comme la France, classé 5<sup>e</sup> puissance économique au monde, ne loge pas convenablement sa population ?

Nous tenons à remercier les membres du Cabinet pour leur implication à la constitution de ce rapport.

## **DÉCLARATION DE MONSIEUR ALAIN GOUSSAULT AU TITRE DE L'UNION RÉGIONALE DES ENTREPRISES D'INSERTION**

L'accès de **tous** à un logement de qualité et à des prix accessibles est le défi au cœur de l'avis sur le logement en Haute-Normandie et de ses fortes préconisations.

Or, comme le note le rapport, pour atteindre cet objectif du **droit à un logement de qualité pour tous**, un « plan Marshall » est nécessaire.

Cet important investissement aura un fort retour sur investissement pour la Région en termes d'attractivité et de développement économique.

Le premier enjeu est donc maintenant la mobilisation de tous les acteurs publics et privés sur cet investissement indispensable. Les différentes auditions ont permis de repérer la volonté des collectivités publiques territoriales et des bailleurs sociaux, mais aussi la difficulté de mobiliser les bailleurs privés. Il est donc nécessaire, pour relever le défi suscité, de mobiliser les propriétaires privés. Ils pourraient consacrer au moins un logement sur cinq de leur parc au logement social, au travers d'un « conventionnement solidaire », en contrepartie des incitations fiscales consenties par l'État et de garanties apportées par les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Le deuxième enjeu de cette mobilisation est d'apporter des réponses novatrices en terme de mixité sociale. A ce sujet, le groupe de travail a constaté que les collectivités territoriales, si elles en ont la volonté politique, savent contractualiser sur des objectifs opérationnels en la matière. Mais, au-delà de cette volonté, il faut innover pour ne pas recréer des « poches de pauvreté » dans d'anciens immeubles à faible loyer au milieu d'un maillage de nouveaux pavillons. Les politiques urbaines, les politiques foncières, les politiques des aides publiques sont des réponses à activer, comme le propose le rapport, pour apporter des réponses innovantes. Mais la mixité sociale est au cœur des politiques de peuplement. Le rapport ne fait que poser la problématique pour laquelle il faut établir des « contrats de cohésion territoriale intercommunale » autour de véritables projets de développement social urbain.

Le troisième enjeu de cette mobilisation est d'apporter des réponses nouvelles et innovantes en terme de développement durable. Le rapport est riche de préconisations sur la Haute Qualité Environnementale et même la Très Haute Qualité Environnementale, mais le développement durable nécessite que l'on rappelle que dans toutes ces démarches environnementales doivent être intégrées des démarches de Haute Qualité Sociale voire de Très Haute Qualité Sociale.

**DÉCLARATION DE MONSIEUR MARC SAUVAGE  
AU TITRE DU MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE  
MEDEF HAUTE-NORMANDIE**

Je voulais remercier et féliciter le Président Marette, que je connais bien pour sa pondération, son sens de l'équité dans le jugement des choses. Dans ma bouche, c'est un vrai compliment [rires] puisqu'il est aussi Président des bailleurs sociaux de Seine-Maritime.

J'ai entendu des choses très intéressantes, notamment quand on a parlé de « coût global de la construction ». Quand on parle de « coût global de la construction », cela veut dire qu'il y a du foncier, qu'il y a énormément de participants à l'acte de construire, sans oublier les coordinateurs de chantiers, les coordonnateurs sécurité et prévention, etc.

L'acte de construire se gère, surtout pour ce type de construction où les maîtres d'ouvrage veulent faire des économies pour réduire les coûts. Si économies il y a à trouver, ce sera dans la conception, l'organisation en amont, les prescriptions en amont. Or, très souvent, c'est l'entrepreneur, le dernier maillon de la chaîne de la construction, qui est la cible des restrictions et la victime des imprécisions de conception. Or, quand on parle de coûts, il suffit de regarder la réalité des marges des entreprises pour se rendre compte qu'elles ne sont pas à l'origine du niveau des coûts, au contraire, elles sont souvent amenées à rogner leurs marges pour finaliser convenablement un chantier dont certaines contraintes n'avaient pas été prises en compte lors des études de conception. Cela peut être vérifié, il n'y a pas de secret puisque les bilans sont publiés. On peut voir que c'est édifiant.

C'est pour cela que je suis assez inquiet quand vous parlez d'industrialisation de la construction. Si cette formule avait été magique, aujourd'hui, le marché s'y serait « glissé » tout seul. Si crainte il doit y avoir, soit de monopole, soit de hausse de marges, ce sera justement par les industriels parce que dans le coût de la construction, aujourd'hui, c'est celui qui fabrique la laine de verre qui gagne de l'argent, ce n'est pas celui qui la déroule.

Si l'on veut vraiment avancer dans cette histoire du « coût global de la construction », c'est vers le nombre d'intervenants qu'il faudra voir, parce que la différence - évidemment, quand on parle de logement social, c'est toujours trop cher - entre un logement social et un autre logement, aujourd'hui, c'est la recherche du moindre coût avec les matériaux les moins chers et les prestations les plus rapides. Est-ce conciliable avec la qualité et la pérennité recherchées ? Il y a des équilibres à ne pas déstabiliser, à la fois pour la survie des entreprises et pour la qualité des logements.

Une entreprise est quand même toujours choisie par le maître d'ouvrage et, même si le Code des marchés publics encadre, ce n'est jamais complètement un carcan. Alors, tout à l'heure, j'ai entendu parler de social. Le vrai social, je pense qu'il est là, il est dans le respect de la qualité et de la réalité économique ; c'est-à-dire que « si l'on veut continuer à manger du pain, il ne faut pas tuer son boulanger ».

## **DÉCLARATION DE MONSIEUR DIDIER PATTE AU TITRE DE LA CFTC**

Le contenu du rapport, comme le texte du projet d'avis, sont suffisamment clairs et exhaustifs pour que tout un chacun puisse comprendre les tenants et aboutissants de la crise du logement, non seulement dans notre demi-région, mais dans l'ensemble du pays.

Nous avons, là, une bonne base de discussion pour élaborer un plan d'action au niveau de la Région qui, bien que n'ayant pas la compétence spécifique en matière de logement, pourrait et devrait jouer un rôle majeur de coordination en la matière.

Ce ne serait que justice et efficacité puisque, comme le dit le texte soumis à notre appréciation, « la problématique du logement fait partie intégrante de plusieurs champs d'intervention majeurs de la collectivité régionale ».

Approuvant donc ce document, je n'en retiendrai présentement que deux éléments :

La demi-région « Haute » Normandie connaît une activité en matière de construction de logements nettement plus forte que la moyenne nationale, ce qui permet de couvrir les besoins nouveaux en nombre de logements réalisés. Pour une fois, la Normandie n'est pas à la traîne et cela vaut la peine d'être souligné.

Malgré cette performance, cela ne permet pas de rattraper un retard pluri-décennal : il manque 12 000 logements et la crise est loin, très loin, d'être résolue.

Il faudrait donc accélérer.

Le peut-on ?

Les corps de métiers concernés sont à la limite de leurs possibilités actuelles. De plus, ils sont sollicités pour les chantiers voisins et plus lucratifs de la région voisine de l'Ile de France.

Il y a donc un problème de moyens techniques pour résoudre rapidement la crise du logement, mais s'ouvrent alors de larges perspectives d'activités nouvelles qui, dynamisant le secteur du BTP, dynamiseraient d'autant toute l'activité économique de la région. Une mobilisation s'impose donc.

Il reste qu'on ne s'improvise pas technicien en la matière. Un énorme problème de formation se pose, ainsi que de recrutement. D'autant plus que, si l'on en croit les conclusions du « Grenelle de l'environnement », de nouvelles normes HQE, de nouveaux matériaux, de nouveaux *process* impliquent de nouvelles technicités et de nouvelles compétences.

Questions : ces professions du BTP sont-elles en mesure de relever le

défi ? Les formations initiales dispensées dans nos établissements scolaires sont-elles adaptées ?

Je crains que les réponses soient négatives à court et moyen termes.

Aurions-nous d'ailleurs les réponses positives à ces interrogations que nous ne pourrions pas construire autant que nous le voudrions, faute de terrains disponibles.

Et finalement, on en arrive au problème essentiel, celui du foncier.

Sa relative rareté et son coût de plus en plus élevé constituent l'obstacle principal permettant de combler le retard de la région en matière de logement.

Disons-le tout de suite, une partie de la solution existe : utiliser les réserves foncières et financières de ce magnifique outil qu'est l'Établissement Public Foncier de Normandie.

Ce pourrait être le principal pourvoyeur d'espaces dédiés et ses réserves financières pourraient, comme l'indique le rapport - un peu timidement à mon goût - être utilisées pour alléger, pendant la période de rattrapage de nos retards de 12 000 logements, le coût exorbitant du foncier. Certes, l'EPFN devrait ainsi mobiliser ses réserves financières, mais outre le fait qu'il les retrouverait dans deux ou trois décennies, cela éviterait à sa tutelle d'avoir la tentation de les ponctionner au nom d'une solidarité nationale à sens unique.

Il paraît qu'une telle proposition ne séduit pas l'organisme en question. Le problème devient alors politique : il s'agit de savoir si la technostructure impose ses oukases aux Élus ou si les Élus imposent leur projet politique à la technostructure.

Parlons clair : puisque l'EPFN est présidé par l'un des membres de la troïka du « 276 », n'est-ce point au « 276 » d'imposer une nouvelle politique foncière et financière à l'EPFN ?

Il y va de la crédibilité du « 276 », dont il me plaît de rappeler ici la pertinence. Il y va surtout de la résolution du problème endémique du manque de logements dans la région.

Le reste n'est que littérature !



## **DÉCLARATION DE MONSIEUR CHRISTIAN VANDROMME AU TITRE DE LA CGT – CFDT – FSU – UNSA**

Le projet d'avis le dit bien : le logement est en état de crise et c'est aussi un enjeu d'importance en matière sociale, économique et environnementale.

Tout d'abord, il est nécessaire de se fixer l'objectif d'un effort important de construction de logements sociaux en Haute-Normandie, comme cela est préconisé dans le rapport, en sachant que le logement social ou aidé concerne 70 % de la population aux revenus moyens et modestes.

C'est un objectif indispensable si l'on veut traduire dans les faits le droit au logement pour tous, et aller vers plus de mixité sociale.

Concernant le droit au logement opposable, la procédure révèle que la responsabilité de l'État est engagée : il devra verser des astreintes à un fonds de soutien pour le logement.

Cependant le demandeur peut se retrouver au terme de la procédure sans possibilité d'être logé et sans indemnisation.

« Cette loi ne résout rien tant que la construction de logement à loyer accessible n'est pas suffisamment relancée. Elle ne fait pour l'instant qu'ajouter une couche supplémentaire au mille-feuilles des demandeurs prioritaires ».

L'attention se doit d'être portée sur la solvabilité des locataires en renforçant la maîtrise des loyers et des charges, avec une quittance n'excédant pas 20 % des revenus, en repensant les aides à la personne et en les réorientant progressivement vers les aides à la pierre pour faire baisser le niveau de loyer en sortie.

Il y a cinq ans, les Français consacraient 19 % de leurs revenus au logement, aujourd'hui c'est plus de 24 %. Pour restaurer un niveau de prix compatible avec les revenus, une taxation progressive des plus-values immobilières contribuerait à un rééquilibre.

Il est nécessaire de rappeler que les efforts de la collectivité et de l'État sont en constant recul :

Entre 2001 et 2006, l'effort de la collectivité est passé de 2 % à 1,84 % ;

Entre 2001 et 2006, l'effort de l'État est passé de 1,32 % à 1,16 % ;

Entre 2001 à 2006, les aides à la pierre ont baissé de 30 %.

Dans le même temps, les prélèvements fiscaux ont progressé. L'État prélève plus sur le logement qu'il ne redistribue.

Aussi la CGT, la CFDT, la FSU et l'UNSA préconisent :

La création d'un pôle financier public optimisant l'engagement financier dans le secteur du logement des fonds de la Caisse de dépôts et consignations, de la Caisse d'épargne, de la Banque postale et du Crédit Foncier.

Un livret A et son utilisation pour le logement social protégés.

De renforcer le rôle du « 1 % logement » en assurant son usage au bénéfice des salariés.

Taux rétabli à 1 % des salaires bruts.

Donner aux Comités d'entreprises (CE) le pouvoir de décision sur

l'affectation des fonds issus de la collecte annuelle du « 1 % » de l'entreprise. Le « 1 % » sera collecté et géré par une seule structure par département ou région. Le « 1 % » sera reversé au collecteur du lieu où est situé l'emploi. Ce collecteur disposera des retours de prêts pour financer en partenariat avec l'État, les collectivités territoriales et le pôle financier public des actions structurantes pour donner aux politiques locales de l'habitat un contenu favorable au logement des salariés.

Ainsi sera facilité le logement des salariés en mobilité professionnelle, et en particulier des jeunes en formation, et surtout assuré, grâce à une mutualisation et une péréquation partielle des fonds collectés, l'exercice de la solidarité entre les salariés des différents territoires. Les collecteurs et les CE auront la maîtrise directe de l'utilisation des fonds dont ils disposeront.

Création d'un système comparable dans les trois fonctions publiques au bénéfice de leurs agents. Ce système dédié à la satisfaction des besoins en logements des agents des fonctions publiques sera géré directement par les représentants syndicaux et par les représentants des employeurs publics : État, collectivités territoriales, secteur hospitalier public.

L'ANPE continuera à assurer le suivi et le contrôle du « 1 % » pour le compte de la puissance publique.

Les commissions Logement des CE doivent exprimer les besoins des salariés de leurs entreprises, à court et long termes. Leur maîtrise de l'affectation de la collecte du « 1 % logement » leur permet d'intervenir directement, ou en partenariat, pour aider les salariés à se loger ou améliorer leurs conditions de logement.

Pour les salariés des entreprises où il n'y a pas de CE, pour les entreprises de moins de 20 salariés, dans les fonctions publiques, des structures spécifiques, locales ou de service, seront créées sur le modèle des commissions Logement des CE.

Les politiques locales de l'habitat sont sous la responsabilité des collectivités territoriales, départements et EPCI. Le mouvement syndical doit être associé aux études et participer à la concertation préalable à leurs définitions, aux conventions de mise en œuvre dont elles font l'objet, au suivi de leurs réalisations. La situation du logement des salariés doit faire partie du dialogue social territorialisé.

La TVA à 5,5 % doit être pérennisée et élargie à l'ensemble des travaux de logement, y compris à la construction neuve.

Le Parlement européen a voté l'éligibilité du logement social aux fonds structurels pour la période 2007-2013. En France, cela doit se traduire par un appui de ces financements à une politique du logement social susceptible de répondre aux besoins sociaux. Un effort européen particulier doit être fait dans les zones où les crises nationales et locales du logement se confondent et s'amplifient. Afin d'appliquer la loi SRU avec 20 % de logements vraiment sociaux dans toutes les communes, nous demandons une implication forte afin d'accompagner des projets de taille humaine, de mixité sociale pour les petites communes et les communautés de communes, en s'appuyant sur une ressource émanant des communes réticentes ne s'inscrivant pas dans le cadre de la loi.

Le logement est, de plus en plus, un enjeu dans l'action pour un meilleur environnement ; c'est une dimension importante du projet d'avis. Mais cette qualité environnementale a un coût. Pour les organisations syndicales, il est nécessaire de mettre en place des politiques d'aides avec un objectif social, afin que la qualité environnementale ne soit pas réservée à quelques-uns.

Enfin, nous voulons insister sur la nécessité d'un service public du logement : il est souvent fait référence au droit à l'éducation, avec comme socle l'Education Nationale ; et à la santé, pour laquelle, bien qu'écornée, existe une sécurité sociale. Il ne peut y avoir de droit opposable au logement sans l'existence d'un service public du logement décentralisé en région, avec des délégations de compétences claires.

En conclusion, nous mesurons les avancées significatives et de qualité des propositions issues du groupe de travail que nous approuverons par notre vote, tout en soulignant combien il est difficile de s'en tenir aux seules compétences de la Région pour définir une politique en matière de logement digne de notre époque.

## **DÉCLARATION DE MONSIEUR EDOUARD LABELLE AU TITRE DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE**

Certains savent l'importance première que j'accorde au Logement. On vient d'entendre mille arguments qui militent pour construire, commune par commune, une offre accessible et de qualité d'un logement pour tous, bien inséré dans un environnement historique, familial, social favorable permettant à chacun de construire sa vie à partir de cette base indispensable et irremplaçable.

Tous ces arguments objectifs devraient pousser chaque responsable local à emprunter les voies les plus adaptées localement au développement de cette offre. On constate hélas que seule une minorité d'entre eux est atteinte par ce virus de « bâtisseur ». Trop d'autres ne savent au minimum pas comment aborder sainement cette question ou, du fait d'une peur mal maîtrisée, en rejettent l'idée.

J'espère que ce rapport et cet avis seront suffisamment diffusés pour conforter un changement d'état d'esprit qui commence à se dessiner mais qui, hélas, reste une des causes principales de la crise que nous vivons.

Cette crise du Logement est une évidence en Haute-Normandie comme ailleurs, et même s'il faut saluer des efforts récents dans notre région, ceux-ci ne portent l'activité de construction qu'au niveau des besoins courants, sans rattraper un retard estimé à 12 000 logements. A ce sujet, l'absence depuis dix ans d'un suivi sérieux, année par année, de chiffres fiables au niveau régional et de chaque bassin de vie, reflète un manque de prise de conscience de l'importance de ce problème.

Page 89 de notre rapport, vous trouvez par exemple deux chiffres aberrants si on les rapproche sans nuance : « Un solde de 321 logements construits en Haute-Normandie en 2006 pour une demande de 49 000 logements ». Ceci n'est heureusement qu'un éclairage très instantané qui peut s'expliquer, mais le rapprochement de ces deux chiffres, vérifiés plusieurs fois, montre le caractère surréaliste d'une prise de conscience insuffisante de ce besoin FONDAMENTAL de la population.

Comme l'ont dit notre Président et notre Rapporteuse, la nécessité d'un « plan Marshall » de rattrapage s'impose pour au moins cinq ans, mais il faut penser plus loin encore. Les 12 000 logements que nous demandons en plus du rythme déjà important de construction atteint en Haute-Normandie sont indispensables pour notre population actuelle ; mais pour moi, la Normandie doit en plus combler une autre faiblesse pour que tous les espoirs lui soient permis : il lui faut inverser la courbe migratoire négative d'installation ou de retour de jeunes dans notre région (voir le rapport du CESR publié à ce sujet).

En proximité de la région parisienne, je ne connais pas de levier plus fort pour relever ce défi qu'une offre de logements extrêmement dynamique,

si elle sait s'accompagner d'intelligence dans son insertion, sa mixité, ainsi que d'une qualité de vie et d'accessibilité financière.

L'installation d'une population proportionnellement plus jeune, bien insérée et bien logée, venant de divers horizons, aurait comme effet très rapide de :

- Redynamiser notre économie en cours de reconversion et faire passer notre taux de chômage en dessous de la moyenne nationale ;
- Rendre crédible nos offres culturelles, de formation et de recherche ;
- « Booster » globalement notre attractivité, et le reste, vu notre position géostratégique entre l'Ile de France et la mer, suivrait.

Ceci ne vaut-il pas de bousculer pour un nombre d'années limité de vieux réflexes protectionnistes, soit des intervenants fonciers, soit d'une génération d'élus locaux qui a elle aussi besoin de jeunes pour lui succéder ?

Tout le monde connaît mon aversion quasi-physique et parfois obsessionnelle pour les dépenses publiques et l'endettement des collectivités locales. MAIS s'il existe UNE BONNE RAISON pour un intervenant foncier ou une collectivité locale de s'endetter et de prendre quelques risques, c'est bien pour le LOGEMENT car, en plus des retombées d'attractivité et d'équilibre social, les retours fiscaux et d'emplois directs et indirects sont trop souvent sous-estimés.

A ce titre, il y a bien sûr les emplois directs créés dans le Bâtiment. En outre en France, 70 à 80 % des créations d'emplois sont directement liées à la démographie locale (administration, formation, commerces, services, transports), et seulement 20 à 30 % soumises au marché concurrentiel national ou international.

Enfin, on sous-estime toujours les avantages d'un logement adapté sur la santé, la culture, la formation, l'équilibre psychique et social. Il y a d'abord là des retombées humaines considérables, mais si l'on veut être très terre-à-terre, il y a aussi des économies potentielles en terme de dépenses publiques.

Pour une fois que sur un sujet on peut monter un « plan Marshall » qui ne coûterait rien à terme, je vois mal pourquoi tergiverser.

Pour terminer et ne pas trop donner l'impression d'être un « y'a qu'à..., faut qu'on... », je veux évoquer deux difficultés majeures concernant l'accessibilité financière indispensable à ces logements. Tout se ligue depuis quelques années pour augmenter les prix de revient de la construction, et en dernier lieu l'augmentation des taux d'intérêts vient s'ajouter à ce tableau de plus en plus noir. Alors attention...

Il faut avant tout que chaque maire adossé aux intervenants fonciers veuille bien devenir le meilleur dénicheur de foncier adapté en prix, en desserte et en qualité de vie, et considère cette chasse comme prioritaire. Ceci n'est pas gagné d'avance et nous devons réfléchir aux voies et moyens de surmonter cet obstacle.

En second lieu, même si je suis scandalisé par le fait que l'on brûle en une minute un litre de pétrole qui a mis des millions d'années à se former, même si je partage la volonté régionale d'éco-conditionnalité de ses aides, même si, praticien de la mer et du vent, je sais qu'il faut profiter de

ce vent, des marées, des vagues, voire des courants à la mode pour avancer plus vite, je refuse de m'inscrire dans le catastrophisme apocalyptique et la grande peur que certains médias essaient de nous faire partager. Plus encore, je refuse de retenir des solutions souvent partielles, régressives voire alter-mondialistes que d'autres nous assènent comme des vérités scientifiques incontestables.

Au risque de choquer beaucoup d'entre vous, je pense que nos enfants et petits-enfants souffriront plus longtemps, plus certainement et plus douloureusement du « mal logement », des dettes qu'on leur laisse ou de la faiblesse de nos universités et de notre recherche que du niveau de la mer à Veules-les-Roses. Alors attention à l'accumulation de normes inutiles, de diagnostics obligatoires et de surcoûts le plus souvent contre-productifs pour la construction.

Avec 20 % de dépenses innovantes, on peut sans doute atteindre 80 % des économies d'énergie à notre portée dans le Bâtiment. Alors, comme l'avance avec sagesse notre rapport, EXPÉRIMENTONS des immeubles basse énergie, HQE ou autre, des éco-quartiers pour dynamiser avant tout cette innovation, mais trions ensuite les actions les plus efficaces qui permettront à la fois, pour le meilleur coût, les progrès nécessaires dans le neuf mais aussi dans l'ancien, en veillant à ce qu'elles ne soient pas un obstacle à une politique d'offre quantitativement et qualitativement suffisante, et avant tout accessible.

Tout ceci n'est aucunement contradictoire avec des objectifs environnementaux ambitieux.

Pour conclure, le logement a une telle influence sur tous les compartiments de notre vie personnelle et collective, mais aussi sur le développement durable d'une région (« durable » au sens économique, social et environnemental), qu'il me semble indispensable de retenir les trois priorités suivantes :

- La première, le Logement ;
- La deuxième, le Logement ;
- La troisième, le Logement.

Je terminerai en remerciant mes collègues du comité de pilotage. Vous venez d'écouter un discours quelque peu iconoclaste. Les membres de ce comité ont dû le subir depuis plusieurs mois. Ils ne m'ont pas mis à la porte de leurs réunions. Ils m'ont même parfois écouté. Qu'ils en soient remerciés !

C'est donc des deux mains que je voterai l'avis qui nous est présenté.

**DÉCLARATION DE MADAME ANTOINETTE FLOUR  
AU TITRE DU COMITÉ RÉGIONAL DE LA CONFÉDÉRATION  
NATIONALE DES RETRAITÉS ET DE LA DÉLÉGATION  
RÉGIONALE DE HAUTE-NORMANDIE DE L'UNION FRANÇAISE  
DES RETRAITÉS**

Nous venons d'écouter tout un dossier fort dense, avec des constatations nombreuses, fort intéressantes et très graves, c'est sûr, mais - il y a un tout petit « mais » -, à la dernière réunion, j'ai fait part de ma déception sur ce dossier.

Je pensais en effet que les conseillers, avec ce nouveau siècle, auraient une pensée ambitieuse en architecture. Or, je n'ai rien retrouvé. Certes, on préconise la recherche de nouvelles techniques et de nouveaux matériaux mais, en architecture, on aurait pu peut-être - et je m'excuse d'insister - avoir des contacts avec de grands architectes, pour des conseils. L'architecte qu'on a entendu n'a selon moi rien amené d'autre que les chiens assis, le toit en ardoise, etc.

A la dernière plénière, j'ai bien dit que nous étions en retard sur les pays nordiques. En tout. Pour l'énergie, pour les façades, pour les murs, pour tout. Nous, en Normandie, on traîne les pieds. On est comme au temps des calettes, comme on appelait les petits logements, autrefois.

Alors, je trouve que c'est malheureux. Je sais que la Région ne s'occupe pas d'architecture mais, pour une fois, on aurait pu lui en parler. Je suis donc un peu ennuyée. J'ai fait part de ma déception. Je ne suis pas d'accord à 100 %. Je vais donc m'abstenir.

**DÉCLARATION DE MONSIEUR MICHEL DESNOS  
AU TITRE DE L'UNION RÉGIONALE DES ASSOCIATIONS  
FAMILIALES DE HAUTE-NORMANDIE**

Le logement est un poste important des charges mensuelles des familles.

L'accès à un habitat suffisant et correctement équipé est un objectif majeur de la plupart des familles.

Cela crée souvent des désirs et des souhaits qui sont parfois exploités par des promoteurs dont l'attention sociale n'est pas toujours prioritaire.

Ainsi nous assistons parfois à des situations financières difficiles générées par des constructions en zone rurale pour bénéficier d'un foncier plus accessible. Mais parfois ces familles, si elles ont espéré un logement plus spacieux, n'ont pas pris en compte les charges supplémentaires liées aux transports.

Il faut à présent deux voitures car les transports collectifs ne sont pas toujours accessibles.

S'y ajoutent les charges de garde d'enfants ou la proximité de différents services.

Ainsi ce qui peut être présenté comme une amélioration de la qualité de vie peut se révéler devenir une « galère ».

Il faut donc privilégier le conseil et l'information de ces familles, pour qu'elles puissent éviter les pièges réels constitués autour d'espoirs tout à fait louables.

Le rapport est un très bon outil pour apporter des idées d'évolution pour répondre aux attentes des familles, nous le voterons.



## **DÉCLARATION DE MONSIEUR ALAIN GENDRE AU TITRE DE LA CFE CGC**

La CFE-CGC, compte tenu de sa représentation actuelle, n'a pas été à même de participer au groupe de travail « logement ».

En conséquence, il ne nous a pas été possible de plaider en faveur du logement des catégories intermédiaires et de l'encadrement en particulier.

Or, si le projet d'avis traite quasiment du seul logement pour les publics défavorisés, il ne faut pas oublier que la problématique du logement existe également pour les catégories de salariés que je représente au sein de cette assemblée.

Autre aspect de la problématique logement pour les catégories intermédiaires, celui lié aux bailleurs privés qui se retrouvent, pour nombre d'entre eux, au sein des personnels d'encadrement et parmi les responsables des très petites entreprises.

Ces citoyens s'appuient sur la pierre pour s'assurer un complément de revenus, en vue de leur retraite par exemple, voire pour certains d'entre eux, un complément de revenu indispensable à leur vie quotidienne.

Aussi, la Confédération Française de l'Encadrement - CGC regrette de ne pas trouver de propositions en direction des collectivités territoriales qui permettraient à ces bailleurs du secteur privé de s'assurer, en cas de problème de recouvrement<sup>11</sup>, le maintien de revenus attendus jusqu'à règlement du litige, ce qui prend parfois plusieurs années.

N'oublions pas en effet que les bailleurs privés arrivent parfois à ne plus mettre sur le marché les logements qu'ils ont financés, faute d'assurance en matière de revenus attendus et nécessaires, ce qui n'aide pas à résoudre le problème du logement pour les autres catégories de citoyens.

---

<sup>11</sup> Rappel : Le PASS-GRL ne couvre pas l'ensemble des citoyens qui font appel au logement locatif



# **LE LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE**

## **RAPPORT**



## INTRODUCTION

Difficilement saisissable au travers des statistiques, le « non-logement », qui désigne toutes ces formes extrêmes de « mal-logement », en camping, dans un abri de fortune, une cabane, une voiture, un local commercial délaissé..., apparaît néanmoins comme un phénomène marquant de la période actuelle. La région Haute-Normandie n'est pas épargnée : à titre d'exemple, le recensement général INSEE réalisé en 1999 établissait à 1 400 le nombre de ménages vivant dans un abri de fortune en Seine-Maritime ; l'étude menée par la Direction Départementale de l'Équipement en 2002-2003 mettait en lumière de nombreuses autres situations de « non-logement » dans le département, sans compter les résidences permanentes dans les campings. Le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du « mal-logement » en France en 2007 souligne qu'« aujourd'hui, cette exclusion radicale du logement prend des formes et des proportions inédites directement imputables à l'inadaptation des politiques du logement menées ces dernières années »<sup>12</sup>.

La France est ancrée dans une crise du logement depuis plus de soixante ans. Dès lors, il ne s'agit plus de difficultés ponctuelles liées à des événements conjoncturels mais bien d'une crise structurelle que les politiques publiques mises en œuvre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ne sont pas parvenues à résoudre. Qu'en est-il des politiques publiques menées aujourd'hui dans le secteur du logement ?

L'État est récemment entré dans une nouvelle étape de la politique menée en faveur du logement des plus démunis en promulguant le 5 mars 2007 la loi relative au « droit au logement opposable ». Celle-ci pose le principe d'un droit pour les personnes ayant attendu un délai anormalement long pour trouver un logement à en faire grief à l'État devant les tribunaux. Applicable au 1<sup>er</sup> décembre 2008 pour cinq catégories de personnes jugées prioritaires, ce « droit au logement opposable » sera élargi au 1<sup>er</sup> janvier 2012 à toutes les personnes remplissant les conditions d'accès au logement social qui n'auraient pas reçu d'offre de logement après un délai anormalement long.

L'État poursuit par ailleurs sur tout le territoire sa politique en faveur du logement social et du logement dans les quartiers en difficultés, lancée en 2000 par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain et prolongée par le Plan national de rénovation urbaine (2003), le Plan de cohésion sociale (2005) et la loi « Engagement national pour le logement » (2006). A ce titre, l'État a notamment fixé un objectif de construction de 100 000 logements sociaux par an et vise, par l'intermédiaire de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), la rénovation urbaine de quartiers de « banlieue » en difficultés.

L'État n'est cependant pas l'unique acteur du logement en France. Comme le souligne René Ballain, « avec la loi du 13 août 2004, l'architecture de la politique du logement a été profondément modifiée. Le financement du logement social peut être délégué aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et [de façon subsidiaire]

---

<sup>12</sup> « L'état du mal logement en France », rapport annuel 2007 de la Fondation Abbé Pierre, chapitre 1, p. 12

aux départements, et le volet social de la politique du logement est confié aux conseils généraux. Ces modifications s'inscrivent dans le mouvement de territorialisation de la politique du logement, en cours depuis une vingtaine d'années, qui a conduit à l'émergence de politiques locales de l'habitat (...) »<sup>13</sup>. Ainsi la politique du logement est aujourd'hui territorialisée et relève de multiples acteurs : État, collectivités locales, établissements publics locaux, organismes à mission de service public, associations, acteurs privés...

Dans la continuité des travaux menés sur l'attractivité du territoire et sur « l'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous »<sup>14</sup>, le CESR s'est autosaisi de la problématique du logement en Haute-Normandie afin de proposer, au terme d'un état des lieux alimenté par l'audition de dizaines d'acteurs du logement, des pistes d'action au Conseil régional et plus largement à l'ensemble des acteurs de la région concernés par cette problématique.

Le Conseil régional ne possède pas de compétence précise en matière de logement. Du reste, pourrait-il s'agir d'un domaine d'action qui ne concernerait qu'un seul acteur, à l'exclusion de tout autre ? Si le logement ne constitue donc pas une compétence obligatoire de la Région, **la problématique du logement fait cependant partie intégrante de plusieurs champs d'intervention majeurs de la collectivité : aménagement du territoire et développement local, transport, environnement, développement économique, formation professionnelle.** Au fil des auditions réalisées par le groupe de travail du CESR, il est apparu que le logement constituait un levier d'action considérable et encore peu exploité dans ces domaines.

A titre d'exemple la Haute-Normandie, qui fait partie des trois régions de France les plus émettrices de gaz à effet de serre (GES), pourrait réduire de façon considérable ("facteur 8" d'ici 2050) ses émissions de GES en agissant sur la performance énergétique et la rénovation des logements haut-normands (plus de 60 % des logements construits avant 1973). De même, le logement constitue un point d'entrée opérant pour une action du Conseil régional en matière d'aménagement équilibré du territoire, de développement économique de filières « d'avenir » et porteuses d'emploi (construction en bois ou en briques, hydraulique douce...) et de création de formations professionnelles innovantes dans le secteur du bâtiment (maîtrise de la démarche « Haute Qualité Environnementale » (HQE), des techniques d'isolation par l'extérieur ou de ventilation par exemple). Ainsi par le logement, en interaction permanente avec le développement économique et le rayonnement du territoire, l'attractivité de la Région pourrait être considérablement renforcée.

Après un état des lieux de la crise et des politiques publiques et privées actuellement menées en faveur du logement et de l'habitat, le CESR souhaite adresser des préconisations d'actions au Conseil régional, et plus généralement aux acteurs publics locaux concernés.

<sup>13</sup> BALLAIN R., « Le droit au logement, une revendication toujours d'actualité », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 52

<sup>14</sup> Rapport du Conseil Economique et Social de la République de 2003 qui a donné lieu, le 21 mars 2006, à une conférence organisée par le CESR : « Construire ensemble une société plus juste »

## **CHAPITRE I – LA DIVERSITE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET PRIVEES DU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE**

Le logement est défini par l'INSEE comme un local séparé et indépendant utilisé pour l'habitation. Un logement occupé de façon habituelle et à titre principal par un ménage est considéré comme une résidence principale. En France, on compte 31 416 000 logements en 2005, dont 26 363 000 résidences principales. La Haute-Normandie, avec 1 811 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2006, compte 829 000 logements pour 747 000 résidences principales (estimation 2005), soit 1,11 logements par ménage contre 1,2 au niveau national<sup>15</sup>.

Au-delà de sa dimension sociale fondamentale de lieu d'habitation et de vie, le logement, et de façon plus globale le bâtiment, représentent un secteur d'activité important en France et en Haute-Normandie. Ainsi parmi les grands secteurs de l'économie régionale, la construction (le bâtiment représente 80 % de ce secteur) est celui qui crée le plus d'emplois dans la région. En 2005 et 2006, plus de 400 000 logements par an ont été mis en chantier en France. Se démarquant du reste de l'économie, le marché de l'immobilier est ainsi très dynamique depuis plusieurs années.

Paradoxalement, la France traverse une grave crise du logement. Comment cette crise se caractérise-t-elle, tant au niveau national que régional ? Quelles mesures les acteurs du logement, publics et privés, prennent-ils pour y faire face et maintenir une offre de logement accessible au plus grand nombre ? Dans quelle mesure le logement reste-t-il néanmoins vecteur de progrès et d'innovation ?

### ***SECTION 1 : LE LOGEMENT EN ÉTAT DE CRISE***

On l'a vu, en 2005 et 2006, plus de 400 000 logements ont été mis en chantier en France ; en augmentation de plus de 10 % sur un an, l'activité de construction permet maintenant de couvrir les besoins annuels en logements. De même, l'activité enregistrée sur le marché de l'ancien a augmenté de près de 4 % en un an. L'accession à la propriété n'a jamais été aussi forte (740 000 nouveaux accédants en 2005), du fait du niveau relativement bas des taux de crédits constaté durant cette période (la production de crédits immobiliers aux particuliers a augmenté de 14 % en un an, pour atteindre 135 milliards d'euros)<sup>16</sup>.

Dès lors, pourquoi parle-t-on de crise du logement ? Dans quelle mesure la Haute-Normandie est-elle touchée ? Cette crise a-t-elle atteint son paroxysme ?

<sup>15</sup> INSEE, Exploitations des enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006, consultables sur le site de l'INSEE : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

<sup>16</sup> MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 5-6

## I. DES DIFFICULTÉS À PROPOSER DU LOGEMENT ACCESSIBLE - QUEL CONSTAT ET POURQUOI ?

Plusieurs éléments de fait et constats marquants peuvent être mis en relief pour traduire les difficultés rencontrées par la population française pour se loger, qui trouvent leur explication dans la combinaison de différents facteurs de blocage.

### I.A. Une crise caractérisée par un déficit de logements, une flambée des prix et un blocage de la mobilité résidentielle

Trois caractéristiques majeures de la crise peuvent être soulignées :

- Un déficit structurel du parc immobilier

Après 25 ans d'insuffisance de la construction en France, le déficit en logements, qui correspond à la somme cumulée des besoins annuels non satisfaits, peut être estimé à 900 000 unités en 2005. La même année, les mises en chantier ont augmenté pour atteindre 390 000 unités, mais ceci ne couvre que le besoin global annuel en logements. **Il faudrait donc, dans les années à venir, des mises en chantier durablement supérieures à 400 000 par an pour résorber peu à peu le déficit de logements.**

- Une flambée des prix et des loyers et une incapacité des citoyens à se loger à des prix abordables

« La crise du secteur immobilier que traverse la France depuis la fin des années 1990 se caractérise également par une flambée du prix des logements, neufs et anciens, et une véritable envolée des loyers du secteur privé (...)»<sup>17</sup>. Cette progression des prix, outre par l'évolution de la réglementation des loyers libres, s'explique avant tout par un décalage important entre l'offre et la demande de logements : la construction de logements a été très insuffisante au cours de la deuxième moitié des années 1990 alors même que les besoins en logements des Français ont fortement augmenté (du fait d'une décohabitation plus précoce, du vieillissement de la population ou d'une « moindre durabilité » des couples).

---

<sup>17</sup> Rapport d'information de la Commission des affaires économiques du Sénat sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, n° 442, adopté le 29 juin 2005





- **Un manque de fluidité du parcours résidentiel**

Dès lors, de nombreux foyers sont dans l'incapacité de suivre un parcours résidentiel. Comme le souligne Michel Mouillart, « les difficultés des ménages les plus modestes et, au-delà, de ceux qui ne peuvent se loger sans aides aux conditions du marché se sont (...) fortement renforcées »<sup>18</sup> : ils rencontrent de grandes difficultés pour trouver un logement, puis pour y rester et enfin pour en changer lorsqu'ils souhaitent évoluer dans leur parcours résidentiel.

### **I.B. Un secteur victime de la flambée des coûts et de l'inadaptation des politiques menées en faveur du logement**

Quatre facteurs principaux d'explication de cette crise peuvent être mis en relief :

- **Une insuffisance de la construction face aux besoins de la population**

Une insuffisance de la construction en matière de logements est mise en lumière depuis au moins 25 ans. On l'a vu, le déficit en logements est aujourd'hui estimé à 900 000 unités en 2005.

De plus, comme le souligne Michel Mouillart, « l'offre nouvelle de logements est globalement inadaptée à la demande »<sup>19</sup>. Alors que jusqu'en 2002 environ 60 % des flux de construction concernaient des produits ciblés par des plafonds de revenus, la part de ce type de logements est aujourd'hui de 40 % de la construction, contre plus de 65 % en 2000. Si 400 000 logements ont été mis en chantier en 2005, 240 000 sont destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide (multiplication du nombre de ces logements par 2,4 entre 2000 et 2005). Ainsi « jamais si peu de

<sup>18</sup> MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 5

<sup>19</sup> Op. cit.

produits nouveaux destinés à des ménages modestes n'auront été présentés sur le marché »<sup>20</sup>. Les phénomènes nouveaux de décohabitation, de monoparentalité, de mobilité professionnelle accrue... génèrent par ailleurs de nouveaux besoins en logements.

#### • Une crise sous-jacente du foncier

« L'insuffisante mobilisation des terrains disponibles et la flambée des prix du foncier apparaissent comme des données majeures de l'actuelle crise du logement. Malgré la relance de la construction, (...) le foncier est identifié par de nombreux élus et professionnels comme la clé ou l'obstacle à la réalisation de programmes de logements, notamment sociaux »<sup>21</sup>. Selon de nombreux experts, « il n'existe pas, en France, de pénurie de foncier brut, à l'inverse d'autres pays européens ». La pénurie concerne en réalité l'offre de terrains constructibles à un prix abordable mis sur le marché, au regard de la demande de logements.

Un phénomène de très forte hausse du prix des terrains à bâtir est ainsi observé depuis quelques années en France, qui touche toutes les régions. Ainsi la hausse globale du prix du terrain à bâtir est estimée à 40 % entre 1999 et 2004, avec une accélération récente de 22 % en 2004, d'après certaines estimations. On comprend alors pourquoi l'explosion du prix du foncier, qui représente entre 30 et 40 % du prix des logements, constitue à lui seul un facteur explicatif majeur de la crise que traverse actuellement le secteur.

Les conséquences de cette flambée du prix du foncier sont immédiates : progression forte de l'étalement urbain et du « mitage » (défini comme une prolifération non maîtrisée de constructions en milieu rural ou périurbain) due à la hausse prolongée des prix des terrains en périphérie des villes, discrimination sociale grandissante, accession à la propriété des ménages freinée... peuvent illustrer ces nouvelles difficultés.

#### • La flambée des coûts de construction

L'indice du coût de construction (ICC), qui vise les bâtiments neufs à usage principal d'habitation, est un indice de prix fondé sur l'observation des marchés de construction conclus entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises assurant les travaux de bâtiment, à l'exclusion des autres composantes qui entrent dans le prix de revient des logements (charges foncières notamment). On peut constater, à la lecture du tableau ci-après, une multiplication par 10 du coût de construction entre 1960 et 2006, et une vive accélération de cette augmentation ces dernières années : + 25 % entre 2000 et 2006.

<sup>20</sup> Op. cit., p. 9-10

<sup>21</sup> Rapport d'information de la Commission des affaires économiques du Sénat sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, n° 442, adopté le 29 juin 2005

## Évolution de l'indice du coût de construction (ICC) entre 1960 et 2006

Années	1960	1970	1980 <sup>22</sup>	1990	2000	2002	2004	2006
ICC au 4 <sup>e</sup> semestre	142	226	610	952	1127	1172	1269	1406
Évolution		+ 59 % sur 10 ans	+ 170 % sur 10 ans	+ 56 % sur 10 ans	+ 18 % sur 10 ans	+ 4 % sur 2 ans	+ 8 % sur 2 ans	+10,8% sur 2 ans
Évolution du revenu moyen disponible par ménage <sup>23</sup>			+ 30,7% sur 10ans	+ 5,9 % sur 10ans	+ 1,9 % sur 10ans	+ 3,1 % sur 2ans	+1,6 % sur 2ans	

Source : INSEE

Plusieurs facteurs d'augmentation du coût de construction sont avancés par les économistes du bâtiment<sup>24</sup> : surcoûts importants générés par l'obligation de respecter des normes de construction thermiques, acoustiques, électriques plus exigeantes (notamment la Réglementation thermique (RT) 2005 pour l'isolation thermique, et la RT 2010 à venir), nécessité d'un « traitement » préalable des sols (dépollution, démolition, fondations spéciales), augmentation du niveau des prestations de confort proposées (multiplication des appareils sanitaires par exemple), saturation des outils de production, manque de suivi des chantiers générant malfaçons et réserves lors de leur réception (actionnement des garanties), etc.

### • Un fléchissement de l'effort de l'État en faveur du logement

Après un effort important réalisé par l'État en direction du logement entre 1995 et 2000, le constat peut être fait que la part qui lui est dorénavant consacrée est en constante diminution en rapport au PIB, malgré une crise majeure du secteur. Ainsi entre 2001 et 2005, l'effort de l'État en faveur du logement a nettement reculé (baisse de 0,20 % du PIB). Les aides à la pierre et à l'investissement, comme les aides en faveur des plus démunis, ont stagné. Depuis 2002, « l'État prélève plus sur le logement qu'il ne redistribue » (4 393 M d'euros en 2005 contre 1 236 M d'euros en 2001). Enfin la proportion de bénéficiaires d'aides au logement recule depuis 2005. Paradoxe marquant, « en 2005, l'effort de l'État en faveur du logement est pratiquement redescendu à son point le plus bas des trente dernières années »<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Pour le revenu moyen disponible des ménages, donnée de 1979 et non de 1980

<sup>23</sup> Selon l'INSEE, le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales, nets des impôts directs

<sup>24</sup> Audition de M. Jean-Marie REBER, Economiste de la construction basé à Mont-Saint-Aignan, le 24 mai 2007

<sup>25</sup> MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 14

Ainsi la population est actuellement touchée par une crise majeure du logement, qui trouve sa source principale dans la combinaison d'insuffisances structurelles du secteur et la rapide flambée des coûts de construction. La Haute-Normandie n'échappe pas à ces difficultés.

## **II. LES MÊMES CAUSES PRODUISANT LES MÊMES EFFETS... LA HAUTE-NORMANDIE TOUCHÉE PAR LA CRISE**

La Haute-Normandie compte près de 829 000 logements, dont 90 % de résidences principales. La Seine-Maritime, plus urbaine, est composée de 41 % de logements collectifs, pour seulement 21 % dans l'Eure. Les propriétaires sont proportionnellement plus nombreux dans l'Eure : 61 % des ménages possèdent leur logement contre 51 % en Seine-Maritime où les locataires, et particulièrement en logement HLM, sont plus nombreux (un quart des ménages du département). La Haute-Normandie se situe au 3<sup>e</sup> rang des régions françaises pour sa part de logement social<sup>26</sup>.

En 2006, 9 830 logements ont été mis en chantier en Haute-Normandie, soit 14 % de plus qu'en 2005. Nettement supérieure à la tendance nationale (+ 2,5 %), cette augmentation poursuit la forte hausse déjà observée en 2005 dans la région (+ 20 %) et porte la construction de logements au niveau le plus élevé depuis vingt-cinq ans. La Haute-Normandie se situe aujourd'hui au 4<sup>e</sup> rang des régions françaises les plus dynamiques pour cette activité<sup>27</sup>.

Néanmoins la Haute-Normandie n'échappe pas à la crise du logement qui touche le pays. Les facteurs de crise relevés au niveau national sont également valables pour le territoire régional : manque de logements sociaux et réticence des élus locaux à en accueillir sur le territoire de leur commune, flambée des prix du foncier et des coûts de construction (entre 2000 et 2004 en Haute-Normandie, augmentation de 35 % du prix des maisons, de 37 % pour les appartements et de 52 % pour les terrains à construire<sup>28</sup>), forte tension du secteur du bâtiment et retard des mises en chantier sur les autorisations de construire, notamment dus au manque de main-d'œuvre, de terrains constructibles à un prix abordable, de temps (pour l'adaptation de l'outil de production ou pour faire face à la croissance de la demande)... etc.

Dès lors, les conséquences de cette crise sur le quotidien des Haut-Normands ne se font pas attendre : difficultés pour accéder à la propriété, pour se loger dans des conditions « normales » et à un prix acceptable, difficultés pour accéder à un logement social, difficultés croissantes des familles modestes, parfois surendettées, pour honorer leurs loyers, manque de fluidité dans le parcours résidentiel des publics les plus démunis... etc.

Aujourd'hui, les familles qui ne parviennent pas à faire face à ces difficultés et perdent leur logement sont de plus en plus nombreuses. En réaction à ce phénomène, nouveau par son ampleur, des voix s'élèvent et appellent de leurs vœux une action publique forte en direction du « non-logement ».

<sup>26</sup> Observation « santé / social » des territoires, Données et profils pour la région Haute-Normandie, Edition septembre 2006, p. 42

<sup>27</sup> « La construction neuve en Haute-Normandie en 2006 », Cahier d'AVALE n° 75 - Juin 2007, Activités économiques, p.18

<sup>28</sup> Audition de M. le Préfet CARENCO le 20 mars 2007

### III. UN TOURNANT ALARMANT DANS LA CRISE DU LOGEMENT : L'AMPLEUR DU « NON-LOGEMENT »

Selon la Fondation Abbé Pierre le non-logement, forme ultime du « mal-logement », « concerne non seulement ceux que l'on nomme les exclus, mais aussi tous ceux dont la situation économique ou sociale est un obstacle à l'accès au logement. Il se manifeste en milieu rural comme dans le centre des villes, les banlieues et les zones touristiques, et d'une manière plus générale sur tous les territoires qui connaissent une pénurie de logements accessibles », dont la Haute-Normandie fait partie. « La nouveauté de ce phénomène réside autant dans l'importance du nombre des situations repérées que dans leur diffusion dans le corps social et sur le territoire »<sup>29</sup>.

Le constat réalisé par la Fondation sur le « mal-logement » dans son rapport 2007 est alarmant. Ainsi en 2007, plus de trois millions de personnes connaissent en France une problématique forte de « mal-logement » : 100 000 personnes sans-domicile-fixe, près d'un million de personnes privées de domicile personnel, plus de deux millions vivant dans des conditions de logement très difficiles. A celles-ci s'ajoutent près de six millions de personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen termes (copropriétés dégradées, précarité pour impayés de loyers, occupation illicite de logements après décision d'expulsion, surpeuplement « au sens large »...)<sup>30</sup>.

On l'a vu, la Haute-Normandie est concernée par ces difficultés. A titre d'exemple, le dernier recensement réalisé par l'INSEE établissait à 1 400 le nombre de ménages vivant dans un abri de fortune en Seine-Maritime<sup>31</sup>. L'étude menée par la Direction départementale de l'équipement de Seine-Maritime en 2002-2003 mettait également en lumière de nombreuses autres situations de « non-logement » dans le département, sans compter les résidences permanentes dans les campings. Dès lors, le « non-logement » est une réalité dont les pouvoirs publics doivent se saisir, en menant une action exemplaire en direction des populations les plus démunies.

*Les acteurs du logement au niveau local, tant publics que privés, doivent donc mener une politique forte dédiée à la satisfaction de deux enjeux majeurs : ils doivent avant tout combiner leur action pour résoudre la crise du logement, afin que tous les Haut-Normands bénéficient d'un logement de qualité et à un prix abordable. Mais outre la satisfaction des besoins de la population locale, le défi actuel réside dans l'inversion du processus migratoire, facteur de développement, et la création d'une attractivité régionale nouvelle, en direction des populations qui ne vivent et ne travaillent pas aujourd'hui en Haute-Normandie.*

<sup>29</sup> « L'état du mal logement en France », rapport annuel 2007 de la Fondation Abbé Pierre, p. 12

<sup>30</sup> Op. cit., p. 235

<sup>31</sup> Dernier recensement général réalisé par l'INSEE en 1999

## **SECTION 2 : LES ACTIONS PUBLIQUES ET PRIVÉES MENÉES EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT**

Trois principaux types d'acteurs agissent aujourd'hui dans le secteur du logement : les personnes publiques, poursuivant un objectif d'intérêt général ; les bailleurs sociaux dans le domaine spécifique du logement aidé ; enfin des associations, entreprises et personnes privées aux objectifs et intérêts variés.

### **I. LA DÉCLINAISON DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES**

#### **I.A. Une action indirecte de l'Union européenne en matière de logement social et de performance énergétique des bâtiments**

Le principe de subsidiarité prévaut en matière de logement : les États-membres de l'Union européenne (UE) possèdent une compétence exclusive en matière de définition des politiques du logement. Néanmoins certaines orientations et politiques communautaires ont aujourd'hui une incidence indirecte sur le logement, à deux principaux titres : la mise en œuvre des valeurs « sociales » de l'Union et le développement des politiques énergétiques.

L'UE estime en effet que le logement social, considéré alors comme un « service d'intérêt économique général », peut contribuer à la réalisation de ses valeurs et de ses objectifs en terme de cohésion sociale et territoriale de l'espace européen. Dès lors, elle a à plusieurs reprises donné une impulsion en ce sens aux politiques nationales : définition d'une « stratégie européenne d'inclusion sociale » en mars 2000, qui prévoit une action des États-membres en faveur de l'accès de chaque citoyen à un logement décent ; reconnaissance du droit à l'aide au logement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en décembre 2000 ; déclaration de la Commission européenne « qu'il [est] dans l'intérêt de l'UE que les États-membres financent le logement social ».

En septembre 2007, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) a accordé un prêt de 500 millions d'euros à la France, par l'intermédiaire de la Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance (CNCEP) et du groupe Dexia, qui vise à financer les investissements des bailleurs sociaux pour la réalisation d'opérations de construction et de réhabilitation de logements sociaux. Ainsi « tout en respectant le principe de subsidiarité (...), l'UE tend à reconnaître et à prendre en compte le logement dans ses politiques horizontales en tant que domaine incontournable pour la réalisation de ses objectifs et de ses valeurs »<sup>32</sup>.

Dans un deuxième temps, le logement constitue un champ d'action indirecte de l'UE en ce qu'il est une cible importante de la politique menée en matière d'économies d'énergie. « La montée en puissance des objectifs de développement durable (...) et le développement des politiques communautaires en matière énergétique ont en effet contribué à placer le logement en tant que secteur privilégié d'intervention, tant en matière de performance énergétique que de développement des énergies renouvelables »<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> « Le logement dans la décentralisation, Pour une coopération renouvelée Collectivités locales - HLM », Eléments de contexte, annexe 3-2, L'union européenne et les politiques du logement social, p. 39

<sup>33</sup> Ibid.

Ici l'encadrement européen, plus fort que dans le domaine du logement social, prend la forme d'une réglementation contraignante qui s'impose aux États-membres et à tous les acteurs du secteur visé. La consommation énergétique des bâtiments neufs fait l'objet d'une réglementation depuis le milieu des années 70, qui s'est renforcée au fil des ans<sup>34</sup>. Le Plan Climat 2004 (en cours de déclinaison au niveau des collectivités locales) est la traduction au niveau national de la directive européenne du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments.

La RT 2005 met quant à elle en œuvre la stratégie énergétique nationale fixée dans la loi de programme du 13 juillet 2005. Renforçant les exigences introduites par la RT 2000, la RT 2005 impose trois conditions à respecter pour la construction de bâtiments neufs résidentiels et tertiaires : consommation énergétique globale du bâtiment inférieure à la consommation de référence (avec introduction d'une limite supérieure de consommation pour les logements), confort d'été et « garde-fous » (performances minimales requises pour une série de composants)<sup>35</sup>. La RT 2010, prochaine étape réglementaire qui vise la réalisation de bâtiments à basse consommation, est en cours de préparation.

## **I.B. La politique de l'État en faveur du logement**

### **1) 1950 - 2005 : de l'aide à la pierre aux aides à la personne et au renouvellement urbain**

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, la France connaît une crise majeure du logement. En 1953, le logement est déclaré priorité nationale. Dès lors, l'aide à la pierre devient significative pour relancer la construction. Dans les années 50 et 60, la politique du logement vise alors à « relancer l'activité de l'industrie du bâtiment, éliminer la pénurie générale de logement, compenser la faiblesse des revenus des ménages et l'absence d'épargne privée par des fonds publics »<sup>36</sup>. C'est à cette époque que sont construits de grands ensembles en banlieue, dans des Zones à Urbaniser en Priorité (loi-cadre du 7 août 1957 relative aux ZUP), afin d'offrir en quantité du logement locatif collectif. On passe alors de 70 000 logements achevés en 1948 à 320 000 en 1958<sup>37</sup>. Néanmoins dès les années 1960, les critiques à l'encontre des ZUP et des grands ensembles apparaissent.

La réforme du financement du logement opérée en 1977 marque un tournant dans la politique menée par l'État : l'aide à la pierre faiblit rapidement au profit d'un renforcement majeur de l'aide à la personne, qui vise la solvabilisation des ménages. Ainsi « alors que les aides directes à la construction représentaient plus de deux fois le montant des aides à la personnes en 1977, [elles] ne représentent plus en 1996 que 25,8 milliards de francs contre 65,5 milliards pour les aides à la personne »<sup>38</sup>, soit moins de la moitié.

Aujourd'hui en matière de logement, l'État a fait du renouvellement urbain une priorité nationale : il entend mener une action forte en

<sup>34</sup> Pour plus d'informations, consulter les sites Internet [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr), rubrique « performance énergétique », et [//europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm)

<sup>35</sup> Pour plus de précisions sur la RT 2005, consulter les sites [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr), rubrique « performance énergétique », et [www.rt-batiment.fr](http://www.rt-batiment.fr) (en construction)

<sup>36</sup> FRIBOURG A-M., « Evolution des politiques du logement en France », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 23

<sup>37</sup> Op. cit., p. 22

<sup>38</sup> BALLAIN R., « Le droit au logement, une revendication toujours d'actualité », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p.49

direction des territoires qui cumulent difficultés urbaines, sociales et économiques, pour lutter contre les processus de ségrégation urbaine et sociale dont ils sont victimes.

## **2) Une intervention actuelle de l'État tournée vers l'aide au logement et le renouvellement urbain**

Aujourd'hui, l'action de l'État en faveur du logement se décline selon trois types majeurs d'intervention, à différents degrés d'engagement :

- **L'aide à la pierre, directe ou déléguée aux départements et EPCI volontaires**

L'article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales crée une procédure de délégation de compétence de l'État en matière d'attribution des aides publiques à la pierre<sup>39</sup>, au bénéfice des EPCI disposant d'un programme local de l'habitat et des départements pour le reste du territoire. La délégation porte sur les aides à la pierre en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition de logements locatifs sociaux, sur les aides destinées à la rénovation de l'habitat privé, ainsi que celles en faveur de la location accession et de la création de places d'hébergement d'urgence<sup>40</sup>.

Il s'agit bien d'une délégation de compétence et non d'un transfert : la collectivité ou l'EPCI attribuent les aides pour le compte de l'État ou de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en matière d'aides à l'habitat privé. Cette délégation repose sur une convention conclue entre l'État et l'EPCI ou le département (hors du périmètre de l'EPCI ayant conventionné) pour une durée de trois ou six ans. Elle précise la répartition entre les crédits consacrés au logement social et ceux affectés à l'habitat privé. Elle peut prévoir des adaptations aux conditions d'octroi des aides ou des plafonds de ressources pour tenir compte de la situation locale<sup>41</sup>.

Ainsi là où les départements et les EPCI n'ont pas accepté la délégation des aides à la pierre, c'est l'État, et l'ANAH pour l'aide à l'habitat privé, qui continuent d'agir. En Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2007, cinq EPCI et une collectivité exercent cette compétence : les communautés d'agglomération Seine-Eure, du Havre, d'Elbeuf, de Dieppe, d'Evreux et le département de l'Eure. Ainsi en 2007, 53 % des objectifs de réalisation fixés dans le Plan de cohésion sociale pour le territoire haut-normand sont délégués aux collectivités locales<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> L'aide à la pierre peut être définie comme une aide financière à la construction de logements destinés à la location ou à l'accession à la propriété

<sup>40</sup> Instruction n° 05-031-M0 du 22 juillet 2005 publiée au Bulletin officiel de la Comptabilité publique, sur la délégation des aides à la pierre

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Audition de M. le Préfet CARENCO le 20 mars 2007



Huit principaux dispositifs d'aide à la pierre peuvent aujourd'hui être sollicités par les bailleurs sociaux ou les particuliers, selon le type de construction ou de réhabilitation envisagé<sup>43</sup> :

DESTINATION DE L'AIDE	Financement aidé de la construction de logements à loyer modéré	Aide à l'amélioration de l'habitat	Accession aidée à la propriété
Bailleur social	Le <b>prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I)</b> finance des logements destinés à des familles qui cumulent de faibles ressources et des difficultés sociales. 30% de la population peut accéder aux logements financés en PLA-I.	La <b>prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS)</b> vise à aider les bailleurs sociaux qui contribuent à améliorer les logements locatifs à finalité sociale dont ils sont propriétaires ou gestionnaires.	Le <b>prêt social location-accession (PSLA)</b> est un nouveau prêt conventionné qui peut être consenti à des personnes morales (bailleurs sociaux, SEM, promoteurs privés...) pour financer des opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession après obtention d'un agrément et signature d'une convention.
	Le <b>prêt locatif à usage social (PLUS)</b> est le premier mode de financement des bailleurs sociaux pour proposer une offre locative de bon marché. 70 % des ménages peut accéder à ce type de logement.		
	Le <b>prêt locatif social (PLS)</b> vise à financer des logements destinés à une marge plus large de la population : 80 % de la population peut y prétendre (loyers pratiqués égaux à ceux des PLUS majorés de 50 %).		
Toute personne physique ou morale	Le <b>Prêt locatif intermédiaire (PLI)</b> : aide versée aux personnes physiques ou morales pour la construction de logements locatifs dont le loyer est intermédiaire entre ceux des logements sociaux et ceux du marché libre. Permet à des ménages dont les revenus ne leur autorisent plus l'accès au logement social de louer un logement à un prix inférieur à celui du marché.		
Personne privée		Aides délivrées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)	Le <b>prêt à taux zéro (PTZ)</b> : nouvelle aide à l'accession à la propriété, cumulable avec les aides à la personne pour les familles modestes, distribuée par les établissements de crédit ayant contractualisé avec l'État.
			Le <b>prêt à l'accession sociale (PAS)</b> : aide à l'accession à la propriété par laquelle le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) peut indemniser l'établissement bancaire pour défauts ou retards de remboursements.

Source : [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)

<sup>43</sup> Pour plus d'informations sur les aides à la pierre et leurs conditions d'attribution, consulter le site Internet : [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)

• **Les aides personnelles au logement, par l'intermédiaire de la CAF**

L'État, par l'intermédiaire des Caisses d'Allocations Familiales (CAF), verse aux familles, sous certaines conditions, des aides au logement. Les CAF sont des organismes de droit privé qui assurent une mission de service public régie par le code de la Sécurité sociale.

Trois types d'aides au logement peuvent être délivrés :

- l'Aide Personnalisée au Logement (APL), qui s'adresse à toute personne locataire d'un logement qui fait l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'État et aux propriétaires ayant contracté un prêt aidé par l'État ;
- l'Allocation de Logement Familial (ALF), attribuée aux familles ayant une personne à charge (enfants, ascendants ou parent proche infirme) et aux jeunes couples sans enfants qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL ;
- l'Allocation de Logement à caractère Social (ALS), qui vient en aide à toute personne non éligible à l'APL ou l'ALF.

En 2004, près de 26 % des ménages haut-normands ont bénéficié d'une aide au logement (21 % pour l'Eure et 28 % pour la Seine-Maritime). Les proportions de bénéficiaires recevant une aide au logement (APL, ALF et ALS) parmi l'ensemble des ménages s'échelonnent de 5 % dans le canton de Vernon-Sud à 44 % dans ceux de Rouen. Les bénéficiaires d'aides au logement se situent surtout en zones urbaines et dans le département de Seine-Maritime<sup>44</sup>.

En 2005, l'aide personnelle au logement représente près de 395 millions d'euros en Haute-Normandie : 226 millions d'euros pour l'APL, 73 millions d'euros pour l'ALF et 95 millions d'euros pour l'ALS. Elle s'élève à plus de 13 milliards d'euros au niveau national<sup>45</sup>.

**Répartition géographique des allocataires « logement » en Haute-Normandie au 31 décembre 2006**

<i>Répartition / CAF</i>	<b>APL</b>	<b>ALF</b>	<b>ALS</b>
Rouen	32 915	7 393	22 748
Le Havre	23 281	6 577	11 641
Dieppe	8 601	4 296	5 381
Elbeuf	4 614	1 058	1 740
Evreux	22 733	8 346	9 031
<b>SEINE-MARITIME</b>	<b>69 411</b>	<b>19 324</b>	<b>41 510</b>
<b>EURE</b>	<b>22 733</b>	<b>8 346</b>	<b>9 031</b>
<i>TOTAL GENERAL</i>	<i>92 144</i>	<i>27 670</i>	<i>50 541</i>
<b>TOTAL ALLOCATAIRES LOGEMENT</b>	<b>170 355</b>		

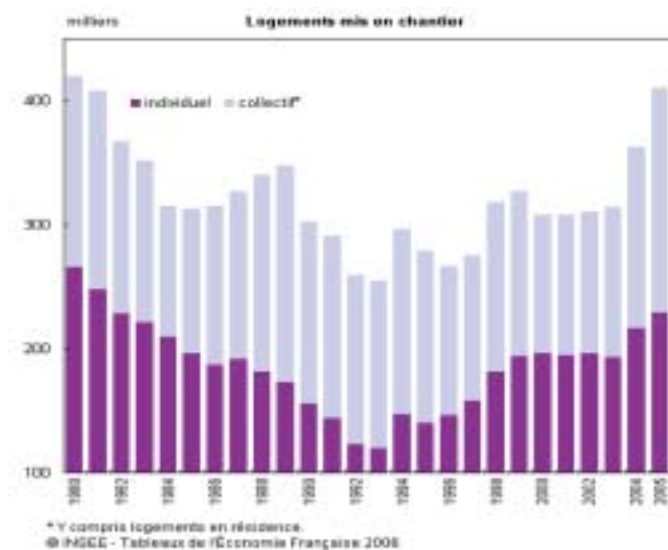
Source : CAF

<sup>44</sup> Observation « santé / social » des territoires, Données et profils pour la région Haute-Normandie, Edition septembre 2006, p. 44

<sup>45</sup> Audition de M. le Préfet CARENCO, le 20 mars 2007

• **Le programme de rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale pour une restructuration des quartiers d'habitat social**<sup>46</sup>

- L'État mène depuis quelques années une politique forte de renouvellement urbain, qui regroupe l'ensemble des interventions mises en œuvre dans les quartiers en crise, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville. Trois principaux textes de loi fondent cette action de l'État en faveur des quartiers en difficultés :
- *La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003* institue le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et crée l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), chargée de la mise en œuvre sur les territoires du programme. L'objectif du PNRU, à horizon 2013, est de rénover en profondeur plus de 500 quartiers en difficultés, d'améliorer le cadre de vie de près de quatre millions d'habitants, de réinsérer ces quartiers dans une dynamique durable de développement au sein des agglomérations et de développer la mixité sociale. Il s'agit d'un programme de près de 30 milliards d'euros qui vise, pour la période 2004-2013, une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation et la résidentialisation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements locatifs sociaux et le développement d'équipements publics et d'aménagements urbains.
- *La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005* met en œuvre le Plan de cohésion sociale, qui prévoit pour cinq ans une action massive en faveur de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances. Au titre du logement, il prévoit la construction de 500 000 logements sociaux en 5 ans, le conventionnement de 200 000 logements privés à vocation sociale et la remise sur le marché de 100 000 logements vacants dans le parc privé. Ainsi en 2005 et 2006, plus de 400 000 logements ont été mis en chantier en France ; en augmentation de plus de 10 % sur un an, l'activité de construction permet maintenant de couvrir les besoins annuels en logements.



<sup>46</sup> Pour plus d'informations, consulter l'avis du CESR du 18 juin 2007 et la contribution du Bureau du 10 avril 2007 sur la politique de la ville en Haute-Normandie, et les sites Internet [www.anru.fr](http://www.anru.fr) et [www.cohesionsociale.gouv.fr](http://www.cohesionsociale.gouv.fr)

- *La loi du 13 juillet 2006 portant « Engagement National pour le Logement » (ENL)* met en œuvre le Pacte national pour le logement, qui constitue un renforcement du volet Logement du Plan de cohésion sociale. Six objectifs principaux sont assignés à la loi ENL : libérer le foncier, encourager les maires à construire, améliorer le financement du logement social locatif et intermédiaire, développer l'accèsion à la propriété, maîtriser la charge des loyers, répondre à l'urgence pour les mal-logés<sup>47</sup>.

Ainsi l'État emploie aujourd'hui trois modes principaux d'action en direction du logement - la fourniture d'une aide à la pierre, d'aides à la personne par l'intermédiaire de la CAF et la coordination d'un dispositif de rénovation urbaine - qu'il entend compléter par une action nouvelle en direction du « droit au logement opposable ».

### **3) La reconnaissance nouvelle par l'État d'un « droit au logement opposable »**

Le droit au logement a pour la première fois été affirmé par la loi Quilliot de 1982, qui énonce dans son article 1<sup>er</sup> que « le droit à l'habitat est un droit fondamental ». La loi Quilliot ayant été abrogée en 1986, il est réaffirmé par la loi Mermaz en 1989, mais reste une « simple » réglementation du rapport locatif. La loi Besson de 1990 affirme par la suite dans son article 1<sup>er</sup> que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation », complétée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion. Néanmoins l'affirmation de ce droit au logement reste encore déclarative.

Une nouvelle étape a donc été franchie le 5 mars 2007 par la reconnaissance législative d'un « droit au logement opposable » : l'État affirme aujourd'hui le caractère effectif du droit au logement, dont les justiciables pourront se prévaloir devant les tribunaux. Ainsi l'objectif de cette loi est de garantir le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

La commission de médiation départementale, créée en 1998, pourra dorénavant être saisie par les sans-abri et les ménages avec enfants mineurs logés dans des conditions particulièrement difficiles du fait de l'état de leur logement. Il est prévu qu'en cas d'avis favorable rendu sur un dossier, la commission puisse demander au préfet de rendre disponible un logement dans les 3 mois (sur le quota préfectoral ou dans le parc privé). Si, malgré l'avis de la commission, le relogement n'a pas lieu, le justiciable pourra engager un recours devant une juridiction administrative qui sera en mesure de condamner l'État à payer une astreinte. Il est prévu une mise en œuvre progressive du droit au logement : cette procédure, ouverte à cinq catégories prioritaires à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2008, doit être élargie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 à toute personne remplissant les conditions d'octroi d'un logement social mais n'ayant reçu aucune offre après un délai anormalement long<sup>48</sup>.

Si elles saluent cette volonté nouvelle de rendre effectif le droit au logement, les associations de défense des plus démunis et du droit au logement s'interrogent pourtant sur la capacité de l'État à le mettre en œuvre, dans un contexte actuel de crise, de flambée des prix, de

<sup>47</sup> Voir synthèse du Pacte d'engagement pour le logement, accessible à partir du site Internet : [www.cohesionsociale.gouv.fr](http://www.cohesionsociale.gouv.fr)

<sup>48</sup> <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/droit-logement/>

diminution de l'offre de logements accessibles et de segmentation croissante de l'action publique en matière d'habitat.

En réponse à ces préoccupations et pour une mise en œuvre effective du droit au logement, certains auteurs suggèrent, parmi d'autres pistes de réflexion, que « le droit au logement [devienne] une préoccupation centrale à l'échelle locale, partagée par l'ensemble des collectivités chargées de responsabilités en matière de logement ». « Pour parvenir à cet objectif, seraient nécessaires l'engagement des collectivités territoriales [avec l'EPCI au centre du dispositif, maîtrisant la problématique du peuplement du territoire intercommunal notamment] mais aussi l'exercice effectif par l'État de sa responsabilité de garant de la solidarité nationale »<sup>49</sup>.

#### **4) Un engagement de l'État à la hauteur des besoins de la population ?**

On l'a vu, la France subit actuellement une crise majeure du logement, d'un genre nouveau, à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif. Si la récente augmentation du nombre de mises en chantiers permet maintenant de répondre aux besoins actuels des habitants, elle n'a pas pour autant résorbé le déficit structurel en logements du pays, estimé à près de 900 000 logements en 2005. Paradoxalement, on a constaté un net fléchissement de l'effort de l'État en faveur du logement<sup>50</sup>. Dès lors, on peut s'interroger quant au caractère suffisant des moyens aujourd'hui engagés par l'État en faveur du logement, au regard de l'urgence de la situation et des besoins des habitants.

D'autre part, on peut déplorer le fait que l'intervention de l'État se situe moins dans le secteur locatif social qu'en faveur du secteur privé, alors que les besoins en logements à loyer modéré sont criants. « Le secteur locatif social n'est plus le principal bénéficiaire des interventions de l'État. Il représente un peu plus de 30 % du total des interventions, contre un tiers pour le secteur locatif privé et plus de 35 % pour le secteur de l'accession à la propriété. Le secteur locatif privé a ainsi bénéficié, entre 1995 et 2000, d'une progression substantielle des engagements à son bénéfice »<sup>51</sup>, à l'image de la construction « de Robien », plus aidée qu'un logement locatif social, sans qu'aucune contrainte significative ne pèse sur sa gestion locative.

Enfin certaines insuffisances du dispositif actuel de rénovation urbaine doivent être mises en relief. Il est ainsi regrettable que l'offre de logements actuellement produits dans le cadre du Plan de cohésion sociale ne soit pas en adéquation avec les besoins des habitants : « la relance de la production repose [en effet] essentiellement sur les logements aux loyers les plus élevés (les PLS), donc les moins sociaux, (...) alors que tous les indicateurs signalent une fragilisation et un appauvrissement des demandeurs »<sup>52</sup>. Cette tendance semble ne pas devoir être infléchie, puisqu'il est prévu pendant les cinq ans du Plan l'augmentation des logements financés en PLS jusqu'à représenter 40 %

<sup>49</sup> BALLAIN R., « Le droit au logement, une revendication toujours d'actualité », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p.59

<sup>50</sup> Voir p. 59 du présent rapport

<sup>51</sup> MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 13

<sup>52</sup> ROBERT C., « Politiques publiques et production de logements à loyers accessibles », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 34

<sup>53</sup> Ibid.

de la production en 2008 et 2009<sup>53</sup>.

On peut enfin regretter certaines difficultés rencontrées dans le processus de démolition-reconstruction, touchant tant la concertation avec les habitants des quartiers que le relogement parfois tardif des familles.

### **5) L'action de l'État en Haute-Normandie<sup>54</sup>**

L'action de l'État en région est en grande partie déconcentrée au Préfet qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, est notamment le délégué territorial de l'ANRU dans le département. A ce titre, il instruit localement le dossier élaboré par la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires et rend un avis sur le projet finalisé. Le dossier est ensuite transmis à l'Agence, qui décide ou non de conventionner avec les partenaires locaux pour la rénovation d'un quartier déterminé. En Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> juin 2007, il est fait état de huit conventions déjà signées, pour une action de l'ANRU sur des quartiers de Rouen, Evreux, Val-de-Reuil, Elbeuf, Le Havre, Canteleu, Saint-Etienne-du-Rouvray et Pont-Audemer. Neuf projets sont par ailleurs en cours d'étude à l'ANRU (quatre dans l'Eure et cinq en Seine-Maritime).

Monsieur Carencio, Préfet de Région, lors de son intervention devant le CESR le 20 mars 2007, a salué la combinaison des efforts des acteurs locaux qui a permis l'élaboration d'un programme de rénovation urbaine ambitieux et la signature d'un accord-cadre régional. Ainsi l'ensemble des projets de rénovation urbaine en Haute-Normandie représente 1,7 milliards d'euros d'investissements et de mesures d'accompagnement jusqu'en 2013, pour une contribution des signataires de la convention de partenariat (ANRU, Région, Départements) à hauteur de 635 millions d'euros, le reste du financement étant à la charge des maîtres d'ouvrage des opérations (communes, agglomérations, bailleurs sociaux).

Au-delà du programme de rénovation urbaine, l'État, par l'intermédiaire du Préfet, intervient sur d'autres champs d'action : mobilisation du foncier, participation à l'attribution de logements sociaux. A ce titre, le Préfet travaille en partenariat avec les bailleurs sociaux pour une meilleure identification du contingent préfectoral à mobiliser pour la fluidification des attributions aux publics prioritaires. Enfin l'État participe au financement du logement et des structures d'hébergement, hors rénovation urbaine : outre le versement des aides personnelles au logement, par l'intermédiaire de la CAF, il apporte son soutien aux investissements dans le secteur du logement locatif social (47 millions d'euros sur cinq ans dans le cadre du Plan de cohésion sociale et accroissement des mesures de défiscalisation)<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Audition de M. le Préfet CARENCO, accompagné de M. BELOTTE, Directeur régional de l'équipement de Haute-Normandie, le 30 mars 2007

<sup>55</sup> Ibid.

## **I.C. L'action en Haute-Normandie d'organismes à mission de service public en direction du logement : les exemples de l'EPFN, du CROUS et de l'ADEME**

Plusieurs établissements publics, nationaux ou locaux, exercent en région une mission en faveur du logement, de l'habitat, de la construction. Le CESR a plus particulièrement choisi d'approfondir l'étude de trois types d'enjeux et d'acteurs : le portage foncier de l'Établissement public foncier de Normandie (EPFN), l'offre de logement étudiant du CROUS et le travail de sensibilisation de l'ADEME à la maîtrise de l'énergie dans le bâtiment.

### **1) Le portage foncier de l'Établissement Public Foncier de Normandie<sup>56</sup>**

L'EPFN, créé en 1968, est un établissement public industriel et commercial sous la tutelle de l'État, doté d'une ressource fiscale locale, la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE). Son périmètre d'action couvre aujourd'hui toute la Normandie. Disposant d'un stock foncier équivalent à 120 millions d'euros, il effectue 100 à 150 opérations par an, dont près de la moitié concerne l'habitat. Son action foncière annuelle moyenne s'élève à 21 millions d'euros d'acquisitions et 18 millions d'euros de cessions.

L'activité principale de l'EPFN est le portage foncier qui consiste, dans le cadre d'une opération de construction, à porter le financement de l'achat du terrain pendant 5 à 15 ans, tandis que le constructeur finance celui de la construction. L'action foncière doit être programmée en amont avec la collectivité, par un Programme d'action foncière (PAF). Depuis 2006, l'activité du Fonds de minoration foncière - alimenté par l'EPFN, les Régions Haute et Basse Normandie et les collectivités locales - se renforce. Ce Fonds permet d'abaisser la charge foncière pour la construction de logements sociaux ou de programmes mixtes pouvant aller jusqu'à 40 % du prix de revient du terrain porté par l'EPFN, lorsque son prix ne permettrait pas au bailleur social d'équilibrer son opération de construction. Il possède donc un effet « levier » potentiel sur la construction, même si celui-ci peut encore apparaître insuffisant.

L'EPFN est enfin compétent en matière d'études (études préparatoires à des opérations de restructuration urbaine, de résorption de friches, études de stratégie foncière, études de faisabilité d'équipements publics ou zones d'activité...), d'observation foncière, de conseil et d'ingénierie.

L'EPFN semble aujourd'hui vouloir renforcer ses actions de communication et de sensibilisation en direction des élus locaux, qui connaissent mal l'instrument qu'il représente. Il souhaite également renforcer son aide à la réflexion sur les politiques foncières, à la création de réserves foncières. Il entend enfin développer son activité d'observation foncière, pour mieux appréhender les phénomènes.

<sup>56</sup> Audition de M. Gilles GAL, Directeur Général Adjoint de l'EPFN, et de M. Michel HOU-BRON, Directeur adjoint du Développement et du Patrimoine de l'EPFN, le 21 février 2007

## **2) L'action du Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires (CROUS) en faveur du logement des étudiants<sup>57</sup>**

Le CROUS, établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, a pour mission de contribuer à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants et ainsi, de permettre au plus grand nombre de réussir des études supérieures<sup>58</sup>. Trois champs principaux d'action incombent au CROUS : la restauration scolaire, les aides financières (bourses sur critères sociaux, bourses sur critères universitaires ou allocations) et le logement étudiant, qui nous intéresse ici.

Les logements étudiants sont attribués sur la base de critères sociaux et universitaires. Pour pouvoir prétendre à un logement, il est nécessaire d'être inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur ou section d'enseignement supérieur. Les demandes de logements universitaires se faisant par l'intermédiaire du Dossier Social Etudiant (DSE), les logements gérés par le CROUS sont prioritairement attribués aux étudiants dont la famille dispose de faibles ressources, ainsi qu'aux étudiants étrangers (25 % du parc CROUS de Rouen leur sont par exemple réservés par convention avec l'université). Ces logements ouvrent droit au bénéfice d'aides au logement de droit commun versées par la CAF : l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'Allocation Logement à caractère Social (ALS).

L'ensemble des CROUS de France gère 155 500 places, dans 590 résidences universitaires - les CROUS hébergent en moyenne entre 8 et 12 % des étudiants. Le CROUS de Haute-normandie gère quant à lui près de 4 000 logements universitaires répartis sur les sites de Rouen, du Havre et d'Évreux. Ces logements, pour la plupart meublés, sont essentiellement constitués de chambres et de T1. Il existe également des appartements pour couples T2 et T1 bis.

Le CROUS de Haute-Normandie a choisi d'orienter son action vers la recherche d'un équilibre en logements étudiants sur le territoire universitaire. Plusieurs sites de logements étudiants ont été définis par le CROUS, en corrélation avec l'implantation des sites universitaires : un site à Mont-Saint-Aignan, un site en centre-ville et un site au Madrillet pour l'université de Rouen ; un site unique à Evreux ; un site en ville haute et un site en ville basse au Havre.

Or il a été constaté que l'évolution de la localisation des sites universitaires dans la ville pouvait générer un déséquilibre dans l'offre de logements CROUS. A titre d'exemple, le développement récent des formations dans la ville basse du Havre a engendré une inadéquation entre la localisation des logements et celle des pôles d'études : 80 % des logements se trouvent dans la ville haute alors que 80 % des étudiants se situent dans la ville basse. Aussi le CROUS oriente ses activités de construction et de réhabilitation de logements vers le meilleur équilibre possible entre ses sites.

Néanmoins le manque de moyens financiers du CROUS pour l'entretien et la restructuration des résidences - qui se trouvent parfois dans un état déplorable -, ainsi que le défaut de projets clairement établis, peuvent être mis en relief. Dans ce contexte, l'important engagement de la Région et

<sup>57</sup> Audition de M. Jean-Claude ESQUIROL, Directeur du CROUS de Rouen, accompagné de M. Camille GALAP, Président de l'université du Havre, le 2 mai 2007

<sup>58</sup> Consulter les sites Internet : <http://crous.crihan.fr/> et [www.cnous.fr](http://www.cnous.fr)



du 276 en faveur de la réhabilitation des cités universitaires, tant dans le contrat de plan 2000/2006 que dans le contrat de projet 2007/2013, peut être salué.

### **3) La sensibilisation de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie<sup>59</sup>**

L'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle conjointe des ministères en charge de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables et de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Son budget annuel s'élève à 343 millions d'euros (260 millions pour le budget d'intervention et 83 millions pour le budget de fonctionnement).

Elle a pour mission de susciter, animer, faciliter ou réaliser des opérations ayant pour objet la protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie. L'ADEME agit en direction de quatre types de publics : l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les particuliers. Ses compétences multiples lui permettent d'intervenir sous des formes très diversifiées, en fonction du public auquel elle s'adresse : orientation, animation et financement de programmes de recherche ; conseils et expertises ; élaboration d'outils méthodologiques et diffusion de bonnes pratiques ; financement d'aides à la décision, d'opérations exemplaires et de projets ; actions de formation, d'information, de communication et de sensibilisation.

Dix principaux domaines d'intervention lui sont dévolus : l'air, le bâtiment, le bruit, le changement climatique, les déchets, les économies d'énergie, les énergies renouvelables, le management environnemental, les sites et sols pollués et les transports. Le domaine du bâtiment, indissociable des problématiques de maîtrise d'énergie et de transport, nous intéresse ici plus particulièrement.

Dans le domaine du bâtiment, qui représente 20 à 25 % des émissions de gaz à effet de serre (GES), l'ADEME intervient avant tout pour promouvoir la maîtrise de la demande d'énergie et développer l'utilisation des énergies renouvelables. Pour réduire sa facture et sa dépendance énergétiques et diminuer ses émissions de GES, la France doit en effet faire un effort vigoureux de maîtrise de l'énergie. C'est pour répondre à ces nouveaux impératifs que l'ADEME oriente notamment son action vers l'identification des économies d'énergie possibles et la mise en œuvre des meilleures technologies et des pratiques d'utilisation rationnelle de l'énergie. L'objectif de réduction des émissions de GES pour 2050 est la division par quatre de ces émissions (« facteur 4 »).

L'Agence soutient également la diversification énergétique, en encourageant le développement des énergies d'origine renouvelable, qui constituent à moyen terme des alternatives stratégiques précieuses dans nos choix énergétiques. A ce titre, l'ADEME peut notamment soutenir des dossiers expérimentaux, très innovants, des opérations de très haute performance énergétique, au regard de deux critères techniques : réduction des GES et économies d'énergie.

<sup>59</sup> Audition de M. Jean-Paul COUTEL, Délégué régional de l'ADEME en Haute-Normandie, le 20 juin 2007, et consultation du site Internet de l'Agence, [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr), duquel sont tirés les éléments de présentation de l'ADEME

La Haute-Normandie fait partie des trois régions de France les plus productrices de GES, avec 32 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par an (18 millions de tonnes sont imputables aux activités de transformation d'énergie, prépondérantes dans la région). Parmi les secteurs d'activité soumis à l'objectif de réduction des émissions de GES, le bâtiment est identifié comme un levier considérable de réduction (« facteur 8 »).

Monsieur COUTEL, Délégué régional de l'ADEME, souligne qu'en Haute-Normandie, la rénovation thermique du parc de logements, relativement ancien, pourrait être un levier d'action considérable pour la réduction des émissions de GES (environ 66 % des logements ont été construits avant 1973, 25 % entre 1975 et 1989, 8 % entre 1990 et 1999). La part importante de logement social en Haute-Normandie pourrait également constituer un chantier important en matière de rénovation, pour une performance énergétique optimale des bâtiments.

Un enjeu majeur réside enfin dans la formation des professionnels du bâtiment à la maîtrise de l'énergie. Il serait donc nécessaire d'amplifier la sensibilisation et la formation de tous les acteurs du BTP aux techniques (isolation par l'extérieur, ventilation...) et matériaux qui permettent la plus grande performance énergétique.

On l'a vu, l'État et plusieurs établissements publics agissent en faveur du logement à travers différents champs d'intervention. Mais les collectivités territoriales et leurs groupements, particulièrement depuis l'Acte II de la décentralisation, sont devenus des acteurs incontournables du logement.

## **I.D. Une intervention croissante des collectivités locales haut-normandes en faveur du logement**

Aujourd'hui, le logement constitue un enjeu local primordial dont la responsabilité incombe, à des degrés différents, à tous les acteurs publics locaux : la Région, les Départements, les EPCI, les Pays et les communes.

### **1) Une intervention indirecte de la Région Haute-Normandie au titre de la maîtrise de l'énergie et de l'aménagement du territoire<sup>60</sup>**

Si le Conseil régional ne possède pas de compétence spécifique en matière de logement, les problématiques environnementale, de développement économique et d'aménagement du territoire, pour lesquelles la Région est compétente au niveau local, peuvent entrer en interaction avec celle du logement. Dès lors, la Région peut légitimement étendre son action au logement – les orientations du SRADT (axe 6 priorité 3) l'indiquent d'ailleurs clairement. Le Conseil régional a ainsi pu identifier quatre champs principaux de connexité entre les problématiques aménagement - environnement et logement :

- Dans le milieu rural, la politique régionale réside essentiellement dans l'incitation à la réalisation de logements sociaux à taille humaine (opérations inférieures à 15 logements), bien situés (construction dans les « dents creuses », bourgs, villages), économes en énergie, intégrés dans un réseau de déplacements performant, pour répondre à la problématique d'un aménagement du territoire de qualité. A ce titre, la collectivité a par exemple soutenu la transformation d'anciennes écoles et d'anciens presbytères en logements sociaux.
- La Région représente par ailleurs un financeur important des opérations de renouvellement urbain menées en Haute-Normandie : elle apporte ainsi 116 millions d'euros au titre de la convention quadripartite signée avec l'ANRU pour la période 2007-2013.
- L'action de la Région en faveur du logement passe également par une promotion et un développement des économies d'énergie dans le cadre du renouvellement urbain : la priorité affichée par la Région réside dans la recherche de la sobriété énergétique. A ce titre, le partenariat Région-ANRU est subordonné à l'inscription de certaines priorités, parmi lesquelles figurent la très haute performance énergétique et le développement des énergies renouvelables dans l'habitat social – dans le cadre de cette convention, 20 millions d'euros sont dédiés au soutien à la haute performance énergétique. A cette contractualisation Région-ANRU s'ajoutent le soutien de la collectivité aux bailleurs sociaux pour le développement de réseaux de chaleur au bois, le recours aux panneaux thermiques et la réalisation de projets en production photovoltaïque (jusqu'à 40 % d'aide). Enfin le Conseil régional, dont la marge de manœuvre est plus grande hors territoire ANRU, apporte son soutien, au sein du 276, à des projets innovants en matière de rénovation urbaine. Ainsi un appel à projets en 276 a récemment été lancé pour la réalisation en Haute-Normandie de logements sociaux répondant aux normes HQE. A ce titre, afin d'inciter

<sup>60</sup> Audition de M. Jean-Pierre GIROD, Vice-Président du Conseil régional en charge du développement durable, le 15 mai 2007

les bailleurs sociaux à rénover en HQE, le 276 garantirait la rentabilité de l'opération en prenant en charge les surcoûts générés par les contraintes HQE, le bailleur social assumant les coûts standards de rénovation.

- Enfin pour sensibiliser le grand public aux enjeux des économies d'énergie, la Région apporte son soutien à l'ADEME pour l'implantation sur le territoire d'Espaces Info-Energie (EIE), pôles d'information et de conseil sur l'efficacité énergétique. Aujourd'hui au nombre de cinq, situés à Evreux, Fécamp, Louviers, Rouen et au Havre, les EIE seront à terme huit dans la région, pour un maillage complet du territoire haut-normand.

## **2) Une politique nouvelle des Départements de l'Eure et de la Seine-Maritime en faveur du logement**

Les Conseils généraux de Seine-Maritime et de l'Eure, dans le contexte actuel de crise du logement, ont tous deux défini une nouvelle politique en matière de logement et d'habitat, qui vise à la fois l'amélioration de l'offre de logements sociaux et le soutien aux publics en difficultés. Le Département de l'Eure a quant à lui choisi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, de renforcer son action en exerçant la compétence de l'aide à la pierre.

Chaque département français a par ailleurs pour mission la gestion d'un Fonds de Solidarité Logement (FSL), qui peut délivrer une aide à l'accès au logement (cautionnement, dépôt de garantie) à toute personne ayant des ressources inférieures à un certain plafond.

En matière d'organisation de l'habitat local, chaque département doit, depuis la loi ENL du 13 juillet 2006, élaborer un plan départemental de l'habitat (PDH) afin d'assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires intercommunaux, couverts par des Plans Locaux de l'Habitat (PLH), et celles qui sont menées sur le reste du département, et ainsi permettre de lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales<sup>61</sup>.

### *a. Une stratégie d'intervention renouvelée du Conseil général de Seine-Maritime en faveur du logement<sup>62</sup>*

Après une période de concertation avec les acteurs locaux de l'habitat, le Conseil général a adopté en 2006 une nouvelle stratégie d'intervention en faveur du logement, largement dominée par la volonté de maîtriser l'étalement urbain. Elle répond à quatre principes prioritaires d'action : la solidarité, la qualité environnementale, la prise en compte des spécificités des territoires et la participation des habitants. Le Département n'a cependant pas souhaité prendre en charge la compétence de l'aide à la pierre.

Les enjeux identifiés par le Conseil général ont été déclinés selon quatre principaux champs d'intervention<sup>63</sup> :

- Le soutien au développement de l'offre de logements sociaux et à l'accession sociale :

<sup>61</sup> Circulaire n° 2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat, en ligne sur le site Internet : [www.dguhc-logement.fr](http://www.dguhc-logement.fr)

<sup>62</sup> Audition de Mme Luce PANE, Vice-Présidente du Conseil général de Seine-Maritime en charge de la politique de la ville, le 5 avril 2007

<sup>63</sup> Rapport d'activité du Comité Régional de l'Habitat, 2006, p. 94

Le Département accompagne et soutient financièrement les territoires ayant des projets en matière d'habitat, et plus particulièrement les communes qui présentent une forte densité d'habitat social. Ceci passe notamment par l'aide à la production de documents d'urbanisme (financement des SCOT, PLU, cartes communales...), par le soutien financier à la production de logements sociaux, l'aide à la minoration foncière... etc.

- Le soutien à la réhabilitation du parc privé ou public existant :

En matière d'amélioration de la qualité de l'habitat, la collectivité entend contribuer aux actions de lutte contre l'habitat indigne et fournit aux propriétaires modestes une Aide à la Restauration Immobilière (pour la production d'un habitat durable).

- L'accompagnement des actions de renouvellement urbain :

D'importants projets de rénovation urbaine, en collaboration avec l'ANRU, sont menés en concertation avec les habitants, dans un souci de cohérence globale avec un projet de renouvellement urbain qualitatif. En 2007, 40 millions d'euros ont été engagés par le Département en matière de logement, dans le cadre de la convention passée avec l'ANRU.

La démarche adoptée par le Département de Seine-Maritime est complémentaire à celle adoptée dans le SRADT en matière de logement et de renouvellement urbain.

- La prise en compte des besoins en logements des publics les plus fragiles :

Le Conseil général a notamment mis en place un Guichet unique d'instruction des dossiers d'aide à l'adaptation des logements pour les personnes handicapées. Il peut également avancer le dépôt de garantie des locataires aux revenus modestes, fournit des aides à la gestion locative de proximité, offre une prime aux propriétaires privés qui louent à des jeunes en parcours d'insertion professionnelle. Le Département instruit en outre les dossiers du Fonds de solidarité logement, repris en régie directe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

La collectivité met en place un Observatoire départemental de l'habitat afin de renforcer ses connaissances des demandes en matière de logement, des particularités locales et de l'état de l'habitat en Seine-Maritime. Le Département est en cours de réflexion quant aux modalités d'application du Plan Départemental de l'Habitat (PDH), qui restent à préciser.

*b. L'identification d'actions prioritaires par le Conseil général de l'Eure, délégataire de l'aide à la pierre : construction de logement social, renouvellement urbain et soutien aux publics en difficultés<sup>64</sup>*

Le département doit faire face à plusieurs types de difficultés dans le domaine du logement : concentration de l'habitat social dans les grandes villes, accentuation des difficultés urbaines et sociales, besoins importants en logements et en logements sociaux dans le milieu rural.

<sup>64</sup> Audition de Mme Andrée OGER, Vice-Présidente du Conseil général de l'Eure, et de Mme Emilie LECOINTRE, Responsable des projets « logement et rénovation urbaine » au Conseil général, le 20 juin 2007

Pour répondre à ces enjeux de développement de l'offre de logements dans l'Eure, trois axes prioritaires d'interventions ont été identifiés, qui ont représenté un engagement financier de 5,54 millions d'euros en 2006<sup>65</sup> :

- L'accompagnement de la restructuration des quartiers d'habitat social :

Une convention-cadre Eure-ANRU signée en juin 2005 prévoit la rénovation urbaine de cinq sites prioritaires situés à Evreux, Val de Reuil, Pont Audemer, Vernon et Louviers. Le Conseil général finance 10 % du montant total des dossiers, soit 40 millions d'euros au total pour la période 2005-2011. Ce programme vise la réhabilitation, la résidentialisation, la construction de logements sociaux ainsi que la création et la réhabilitation d'équipements publics.

- Un soutien à l'offre de logements locatifs sociaux en milieu rural :

Le Département entend soutenir les bailleurs et les communes réalisant de petites opérations de construction de logements locatifs sociaux, à hauteur de 10 % du prix de revient. Il souhaite en outre inciter à l'amélioration du patrimoine communal en milieu rural par la construction de logements sociaux.

- Un soutien aux publics les plus fragiles :

Les ménages eurois sont plutôt « fragiles » financièrement : 50 % de la population est éligible aux logements « PLA-I » (logements destinés à des familles qui cumulent de faibles ressources et des difficultés sociales), contre 30 % au niveau national. 250 familles d'accédants à la propriété se trouvent en situation de surendettement. 12 000 demandes de logements non satisfaites sont recensées dans l'Eure.

Le Conseil général a donc choisi d'intervenir en complément du PLA-I pour le financement d'opérations d'acquisition-amélioration de logements attribués aux plus démunis. Il participe également au financement de travaux d'amélioration de propriétaires privés sous conditions de ressources.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Département de l'Eure a en outre pris la compétence de l'aide à la pierre, sur délégation de l'État, pour six ans. A ce titre, il est responsable de l'aide à la construction et à la réhabilitation des logements sociaux, et à l'amélioration de l'habitat privé, en lieu et place de l'ANAH. Comme en Seine-Maritime, un PDH est en cours d'élaboration.

### ***3) Un rôle majeur des EPCI et des Pays dans l'aménagement du territoire et la politique de l'habitat***

Les EPCI, qui ont aujourd'hui les moyens de devenir pilotes de l'action locale en matière d'aménagement du territoire et d'habitat, les Agences d'urbanisme et les Pays peuvent mener une action prépondérante en matière d'aménagement local du territoire, d'habitat, de logement.

Pour illustrer ce phénomène, le CESR a choisi de mettre en relief l'action

<sup>65</sup> Rapport d'activité du Comité Régional de l'Habitat, 2006, p.103

de la Communauté d'agglomération havraise (CODAH), d'ouvrir son étude à l'exemple de Rennes Métropole, de souligner le rôle de l'Agence d'urbanisme de la région havraise (AURH) et de présenter les projets du Pays de Bray en matière de logement des jeunes.

*a. Le rôle croissant des EPCI et les exemples de Rennes Métropole et de la CODAH*

« L'article 60 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a profondément modifié la répartition des responsabilités et l'exercice des compétences en matière d'habitat, en donnant désormais à l'échelon intercommunal un rôle majeur, tant sur la définition des politiques locales de l'habitat que dans leur mise en œuvre. Ainsi aujourd'hui, priorité est donnée aux collectivités territoriales les plus proches des bassins d'habitat pour la conduite des politiques locales de l'habitat, dans un cadre conventionnel.

L'article 3 de la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement a réaffirmé l'importance de l'élaboration de ces politiques par les intercommunalités, en rendant obligatoires les programmes locaux de l'habitat (PLH) pour toutes les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat, de plus de 50 000 habitants et comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Le PLH est donc le document stratégique et opérationnel de la politique de l'habitat définie par l'EPCI »<sup>66</sup>.

Les exemples de Rennes Métropole et de la CODAH permettent de mettre en relief les différents degrés d'action possibles des EPCI en matière d'habitat et de logement.

- L'exemplarité de la politique menée par Rennes Métropole : une action contractualisée en faveur du logement, de l'habitat et de la mixité sociale<sup>67</sup>

L'agglomération de Rennes est inscrite dans une démarche intercommunale depuis près de 30 ans. Rennes Métropole est aujourd'hui une Communauté d'agglomération qui regroupe 37 communes et 367 000 habitants, au sein d'une aire urbaine de 520 000 habitants et 140 communes. Son budget primitif 2007 s'élève à 404 millions d'euros. 33,7 millions d'euros sont consacrés à l'habitat, dont 25 millions d'euros de subventions à la construction de logements sociaux - en 2007, 2 250 logements aidés sont autorisés à la construction. A cela s'ajoutent 7,6 millions d'euros consacrés à la politique foncière sur la métropole rennaise, après création du futur Etablissement Public Foncier de Bretagne<sup>68</sup>.

Le dynamisme, l'accueil, la mixité sociale et la solidarité caractérisent la politique de l'habitat et du développement de l'agglomération rennaise, qui s'appuie sur un « triangle vertueux » : le développement économique, la protection de l'environnement et une approche sociale et solidaire.

L'agglomération connaît la 3<sup>e</sup> plus forte progression démographique de France (1,31 % par an, contre 0,37 % au niveau national).

<sup>66</sup> Circulaire n° 2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat, en ligne sur le site Internet : [www.dguhc-logement.fr](http://www.dguhc-logement.fr)

<sup>67</sup> Audition de M. Guy POTIN, Adjoint au Maire de Rennes en charge du logement, Conseiller communautaire, Président de l'OPAC de Rennes (Rennes Archipel) et Président de l'Association régionale des organismes HLM, le 11 janvier 2007

<sup>68</sup> Consulter le site Internet de Rennes Métropole : [www.rennes-metropole.fr](http://www.rennes-metropole.fr)

La politique du logement et de l'habitat mise en œuvre par Rennes Métropole est très interventionniste. Elle organise ainsi fortement l'action foncière et la maîtrise de la production dans l'agglomération, dans un contexte de fortes contraintes en terme d'urbanisme et d'architecture (il y a par exemple 50 zones d'aménagement concerté dans l'agglomération). De même depuis 1955, la demande de logement social fait l'objet d'un enregistrement unique à Rennes, traitée depuis 1963 par une instance unique d'attribution. En 1983, l'agglomération saisit l'opportunité de mettre en place un programme de l'habitat. L'État reconnaît alors l'exemplarité de cette démarche : dès 1983, il subdélègue une partie de l'enveloppe des aides à la pierre au District de Rennes.

Les orientations du PLH 2005-2012 de Rennes Métropole sont les suivantes :

- Produire une offre suffisante, diversifiée et équilibrée au sein du territoire ;
- Requalifier les parcs public et privé ;
- Développer et adapter le parc social en faveur des personnes handicapées et âgées ;
- Améliorer les conditions d'accueil résidentiel des étudiants et des jeunes ;
- Intégrer les dimensions « qualité et développement durable » ;
- Maintenir et adapter les dispositifs d'accès au logement pour les plus démunis ;
- Contractualiser, commune par commune, des objectifs communs.

Depuis la fin des années 70, un objectif de mixité sociale est par ailleurs fixé : toutes les opérations de construction doivent comporter au moins 25 % de locatif social, pour une meilleure répartition géographique du parc locatif social sur tout le territoire rennais.

Pour répondre à ces objectifs, Rennes Métropole appelle de ses vœux la production de 4 500 logements neufs par an, dont la moitié de logements aidés - les communes et bailleurs sociaux bénéficieraient alors d'une aide pour atteindre l'équilibre financier des opérations (environ 15 000 euros par logement social de type PLUS, 9 000 euros pour le locatif intermédiaire et 7 600 euros par accession aidée).

La mise en œuvre des objectifs de construction définis dans le PLH et assignés à chaque commune après concertation avec l'Agglomération est contractualisée par la signature entre la commune et Rennes Métropole d'un Contrat Local de l'Habitat (CLH). Celui-ci définit notamment l'engagement quantitatif de livraisons de logements par la commune, par périodes pluriannuelles, inscrit l'engagement de diversité sociale de chaque opération et les crédits alloués par la Communauté d'agglomération pour la construction des logements prévus. En cas de non-respect de cette contractualisation, la commune n'a pas accès aux subventions de Rennes Métropole et doit rembourser les aides indûment perçues.

Rennes Métropole a par ailleurs voulu assortir cet engagement du PLH de ressources plus sécurisées que celles issues de la dotation de l'État ou de la taxe professionnelle : le principe d'une taxe additionnelle sur les impôts locaux des ménages a donc été voté.

Ainsi l'exemple de Rennes Métropole, qui joue avec succès un rôle primordial en matière de développement local de l'habitat, laisse penser



que l'EPCI doit tenir le rôle de chef de file de cette politique, dans le cadre d'un partenariat clairement défini et contractualisé avec tous les acteurs du logement (État, Région, Départements, communes).

- L'action de la CODAH<sup>69</sup>

L'agglomération du Havre est composée de 17 communes et de 255 000 habitants. La Communauté d'agglomération subit actuellement une baisse démographique importante. Avec plus des deux tiers de la population, la ville du Havre a un poids central au sein de la CODAH ; elle comporte par ailleurs 33 % de logements sociaux, et jusqu'à 80 % dans certains quartiers.

La CODAH intervient à différents titres en matière d'habitat et de logement : elle élabore le Plan local de l'habitat (PLH), délivre les aides à la pierre par délégation de l'État, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, et mène une politique spéciale d'aides à l'habitat, définie en décembre 2006 pour faire face aux difficultés rencontrées par les habitants en matière de logement. Les opérations de renouvellement urbain sont par ailleurs très importantes sur les territoires du Havre et de Gonfreville l'Orcher. Une convention conclue en novembre 2004 avec l'ANRU prévoit ainsi 1979 démolitions et 1451 reconstructions dans les quartiers Nord. Une nouvelle convention avec l'ANRU doit être signée pour les quartiers sud du Havre.

En matière de logement, la CODAH oriente principalement son action vers un soutien au logement social. Face au problème du foncier, la CODAH accompagne notamment l'EPFN dans son effort de minoration foncière, pour inciter les communes à construire du logement social. Ainsi la contribution de la Communauté d'agglomération au Fonds de minoration foncière s'élève à 10 % du prix du terrain.

On l'a vu, l'augmentation actuelle des coûts de construction a un impact négatif sur les loyers de sortie, qui se situent de plus en plus au niveau des plafonds réglementaires. Dès lors, les ménages demandeurs de logement social (les familles relogées après une opération de démolition notamment), dont 60 % ont des ressources inférieures aux plafonds d'accès, doivent faire face à des loyers « plafonds » alors qu'ils bénéficiaient jusqu'alors de loyers moins élevés. La CODAH verse donc une aide aux bailleurs sociaux pour compléter leur financement. Enfin devant une demande croissante en location-accession, la CODAH soutient les opérations d'accession sociale à la propriété de ce type. Une expérimentation de construction de « maisons à 100 000 d'euros » (en panneaux de bois préfabriqués importés du Canada, respectueux de la RT 2005) est par ailleurs menée sur deux terrains appartenant à la ville, pour une quinzaine de logements en accession à la propriété.

En matière d'habitat privé, l'agglomération vise la remise sur le marché de 120 logements à loyers maîtrisés réhabilités, de 60 logements vacants et de 50 logements indignes par an, mais cet objectif n'est pas atteint. Dès lors, la CODAH a choisi d'ajouter aux aides délivrées par l'ANAH une aide à la réhabilitation de 1 000 euros par logement - sur les logements à loyers maîtrisés, elle verse 1 500 euros par logement conventionné.

---

<sup>69</sup> Audition de Mme Agathe CAHIERRE, 1<sup>ère</sup> Adjointe au Maire du Havre et Vice-présidente de la Communauté de l'agglomération havraise, chargée de la politique de la ville et de l'habitat, le 5 février 2007

*b. L'Agence d'Urbanisme de la Région Havraise (AURH) : un instrument utile à l'élaboration et l'animation du SCOT Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire<sup>70</sup>*

L'AURH est une association créée en 1974 qui regroupe en son sein l'État et l'ensemble des grands acteurs de l'Estuaire de la Seine, parmi lesquels la ville du Havre, la CODAH, la Communauté de Communes de Saint Romain de Colbosc et le Pays Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire. L'AURH est un outil d'études au service de ses partenaires, dont l'objet est la réalisation d'observatoires (sur la population, l'habitat, l'économie, l'emploi...), d'études d'urbanisme, d'aménagement et de développement (assistance à l'élaboration de projets de territoires notamment) pour la région du Havre et de l'Estuaire de la Seine. L'AURH assure également l'animation et le secrétariat du Conseil de développement Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire<sup>71</sup>.

L'AURH a notamment participé à l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Havre-Pointe de Caux-Estuaire, qui couvre les territoires de la CODAH et de la Communauté de communes de Saint-Romain-de-Colbosc (344 km<sup>2</sup>, 33 communes et 271 000 habitants). Le SCOT est porté par le syndicat mixte du Havre-Pointe de Caux-Estuaire. Le SCOT est « un outil qui permet aux communes de définir ensemble une planification stratégique d'aménagement et d'urbanisme, en articulant notamment les différentes démarches de planification ». A ce titre, les Programmes Locaux de l'Habitat, les Plans de Déplacements Urbains, les Plans Locaux d'urbanisme, les opérations foncières et d'aménagement... doivent être compatibles avec lui. « Le SCOT précise [donc] les grands objectifs d'aménagement et d'urbanisme à partir d'un diagnostic et d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), et fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace »<sup>72</sup>.

Le SCOT du Havre-Pointe de Caux-Estuaire poursuit un objectif : devenir une métropole maritime internationale. Dès lors, il est structuré autour de cinq grands axes de développement du territoire : affirmer l'identité propre du territoire, proposer une offre urbaine de qualité, être compétitif (Port 2000, 2020, 2030 et diversification notamment), être accessible (par la route, le train, la voie fluviale, aérienne), s'ouvrir à l'international.

L'AURH a identifié certaines conditions à un développement cohérent du territoire : la densification des centres-villes, des centres-bourgs, des zones urbanisées (éviter une consommation excessive d'espaces agricoles dont les exploitants manquent), une réflexion sur l'aménagement urbain à l'échelle communautaire, la nécessité de penser ensemble les problématiques du logement et des transports, de dépasser les contraintes naturelles (gestion des eaux pluviales pour le territoire du Pays du Havre-Pointe de Caux-Estuaire).

En matière de logement, face au problème de décroissance démographique du territoire havrais, une offre de logements suffisante et de qualité apparaît comme la condition indispensable au maintien de la population sur le territoire et à son développement économique.

<sup>70</sup> Audition de Mme Agnès GORI-RASSE, ancienne directrice de l'AURH, Monsieur Alain FRANCK, Directeur d'études à l'AURH, et Monsieur Olivier CHABERT, Chargé de mission à l'AURH, le 6 juin 2007

<sup>71</sup> Présentation de l'AURH proposée sur le site Internet de la CODAH : [www.agglo-lehavre.fr](http://www.agglo-lehavre.fr)

<sup>72</sup> Rapport de présentation du SCOT Le Havre-Pointe de Caux Estuaire (Comité syndical du 26 mars 2007), p. 9

Dans ce contexte, l'objectif premier défini par le SCOT est d'assurer un développement du territoire autour des grands axes de transport en commun. A titre d'exemple, un projet de construction de 150 à 200 logements autour de la gare d'Epouville pourrait voir le jour après dépollution du site.

La problématique du logement social est également intégrée dans le SCOT : toutes les communes doivent tendre vers un objectif d'au moins 20 % de logement social sur leur territoire, y compris celles qui n'y sont pas soumises par la loi (dont la population est inférieure à 5 000 habitants).

Le Conseil de développement du Havre-Pointe de Caux-Estuaire, qui souhaite participer à la prise de conscience collective sur les enjeux de l'aménagement du territoire, du logement, de l'accessibilité..., travaille en outre actuellement sur la problématique de l'insertion de normes en matière de logement visant au maintien des personnes dépendantes et handicapées dans les centres-bourgs. La réflexion est portée sur la possibilité d'intégrer ces normes dès la conception des logements. Le Conseil de développement a également entamé une réflexion sur la question du logement des jeunes et des étudiants, en terme d'information, d'aides, d'offre de logements adaptés à leurs capacités financières, de localisation, de mobilité, d'accessibilité... etc.

### *c. L'engagement du Pays de Bray en faveur du logement des jeunes en milieu rural<sup>73</sup>*

Le Pays de Bray, qui regroupe sept cantons ruraux à l'est de la Seine-Maritime, représente 21 % de la superficie du département mais compte très peu d'habitants (60 000 habitants, soit 43 habitants/km<sup>2</sup>). Le Pays connaît actuellement une stagnation du développement économique et un taux de chômage important. Dans ce contexte, le logement des jeunes constitue un enjeu majeur du développement du territoire.

Aussi après un diagnostic du logement des jeunes réalisé en janvier 2007 par le Centre départemental d'amélioration de l'habitat 76 (CDAH) et l'Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ), un programme d'actions pour le développement de l'accès des jeunes au logement dans le Pays de Bray est en cours d'élaboration<sup>74</sup>. Le financement et la mise en œuvre des actions identifiées devraient faire l'objet d'un partenariat entre le Pays de Bray et le 276, dans le cadre du contrat de pays 2007-2013.

Ce programme d'actions entend répondre à deux objectifs majeurs : permettre l'accès des jeunes à l'autonomie résidentielle et maintenir et accueillir les jeunes sur le territoire. La politique à mettre en œuvre en faveur du logement des jeunes doit donc tendre vers le développement de l'information et de la communication, pour une meilleure coordination de l'offre et de la demande de logement ; un accroissement de l'offre de logements financièrement accessible aux jeunes, dans le parc public et privé ; la création d'une offre temporaire et d'urgence pour répondre aux besoins des jeunes en mobilité professionnelle ou résidentielle.

<sup>73</sup> Audition de M. Bernard TOILLIEZ, remplaçant de l'Agent de développement du SMAD du Pays de Bray, le 6 juin 2007

<sup>74</sup> L'étude et les travaux d'élaboration du programme d'actions sont consultables auprès du SMAD du Pays de Bray

Pour répondre à ces objectifs et ces enjeux, le programme d'actions pourrait donc se décliner selon trois axes d'intervention :

- La création d'une mission « CLLAJ » (Comité local pour le logement autonome des jeunes) ;
- L'accroissement d'une offre de logements accessibles aux jeunes : créer une offre de 70 logements à loyer maîtrisé à destination des 16-30 ans (50 logements privés, 15 logements HLM et 5 logements temporaires) ;
- La réalisation d'un foyer de jeunes travailleurs « Soleil » (caractérisé par une structure centrale et des logements diffus).

#### **4) Le champ d'action des communes en matière de logement : l'exemple des communes d'Harfleur et de Canteleu en faveur du logement social et du renouvellement urbain**

##### *a. L'engagement d'Harfleur en faveur du logement social, du logement des jeunes et de la mixité sociale<sup>75</sup>*

Harfleur compte aujourd'hui environ 8 200 habitants pour une superficie de 4 km<sup>2</sup>, soit 2 023 habitants/km<sup>2</sup>, la plus forte densité de l'agglomération havraise. La commune présente 3 625 logements sur son territoire en 2006, dont 2 070 logements locatifs (46 % dans le parc social).

La commune d'Harfleur mène une politique volontariste de construction de logements sociaux sur son territoire, dans un souci de mixité sociale. A ce titre, 80 logements ont été construits entre 1999 et 2006 et un projet de construction de 100 logements pour la période 2008-2011 est en cours. La construction de 200 logements HQE est par ailleurs à l'étude pour 2010.

A la différence d'Harfleur, certaines communes de la CODAH ne participent pas suffisamment à l'effort d'implantation de logements sociaux sur leur territoire - un objectif de construction de 90 logements par an sur tout le territoire de l'agglomération, hors territoires ANRU (Le Havre et Gonfreville), est pourtant défini. Il est donc permis de déplorer ce déséquilibre de la construction sociale. De même, la problématique du « peuplement » du territoire pourrait être traitée à l'échelon intercommunal, pour assurer la mixité sociale du territoire.

La commune d'Harfleur mène également une action forte en faveur du logement des jeunes, en partenariat avec le « Comité Logement Jeunes » (CLJ) et l'association « Habitat et humanisme » notamment. C'est dans ce cadre que la commune a par exemple soutenu la réhabilitation d'un petit immeuble de sept logements dédiés aux moins de trente ans. De même, en partenariat avec le CLJ et la commune de Gonfreville, la construction d'un foyer « Soleil » de jeunes travailleurs est prévue, dans le cadre du programme de construction lancé à l'horizon 2010.

Enfin en matière de rénovation urbaine, la commune d'Harfleur ne fait pas l'objet d'opérations de démolition-reconstruction, dans la mesure où le patrimoine social est jugé plutôt harmonieux : une méthode « d'aménagement-réhabilitation » est favorisée.

A l'inverse, la problématique de la rénovation urbaine est forte sur le territoire de la commune de Canteleu.

<sup>75</sup> Audition de M. François GUEGAN, Maire d'Harfleur et Vice-Président de la CODAH, le 2 mai 2007

### *b. Le processus de renouvellement urbain de la ville de Canteleu<sup>76</sup>*

La politique menée par la commune de Canteleu en faveur du logement et de l'habitat se traduit principalement par un large processus de renouvellement urbain, poursuivi depuis près de vingt ans. La politique de la ville, tant dans son volet « accompagnement social » que dans son volet « rénovation urbaine », est prépondérante à Canteleu : 60 % du parc immobilier de Canteleu est constitué de logements sociaux (3 548 logements), contre 33 % à l'échelle de l'agglomération. 68 % des logements sont collectifs. La commune compte 9 021 habitants situés en Zone urbaine sensible (ZUS), pour 15 430 habitants au total (recensement de 1999). Les habitants en situation précaire sont nombreux : le taux de chômage est de 20,6 % et 27,7 % en ZUS à Canteleu, contre 16 % dans l'agglomération rouennaise ; 63 % des chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an.

L'action de la ville de Canteleu s'inscrit dans une logique de renouvellement urbain depuis dix-sept ans - une première convention de quartier est signée en 1990 entre l'État, l'OPAC 76 et la commune. Depuis, le même projet de rénovation urbaine reste la ligne directrice d'intervention de la ville en faveur de ses quartiers en difficultés. Cette politique volontariste se traduit depuis 1994 par des opérations de rénovation, de restructuration, de démolitions et de reconstructions. La restructuration du quartier Maryse Bastié, entre 1998 et 2001, est un bon exemple des actions menées à Canteleu en faveur du renouvellement urbain : 116 logements sont démolis et permettent la reconstruction de 25 logements collectifs et individuels, accompagnée de la création du mail Pissaro qui ouvre la Cité rose sur le centre-ville.



**Photo du quartier Maryse Bastié, restructuré à la fin des années 90, prise lors de la visite de Canteleu le 29 juin 2007**

Source : CESR

<sup>76</sup> Entretien avec M. Christophe BOUILLON, Député-Maire de Canteleu, et visite de la commune, le 29 juin 2007

En décembre 2005, la ville signe une convention avec l'ANRU, au titre de laquelle l'intervention est recentrée sur les deux ZUS (« cité verte » et « cité rose ») et par dérogation sur le centre-ville, à la jonction entre les deux quartiers. Le projet de renouvellement urbain 2004-2011 prévoit la démolition de 207 logements, la construction de 232 logements sociaux, la réhabilitation de plus de 2 000 logements, la résidentialisation de 2 500 logements et 10 millions d'euros d'investissements en matière d'aménagements publics. Le projet global de rénovation urbaine (avenant finalisé en avril 2007) est évalué à 91 millions d'euros, dont près de 60 % financés par les bailleurs sociaux et 22 % par l'ANRU.



#### **La résidentialisation de l'îlot Dumas à Canteleu**

Source : commune de Canteleu

Enfin la commune prévoit, dans une logique de développement et d'attractivité de Canteleu au sein de l'aménagement global de l'agglomération, l'aménagement du quartier Bapeaume, ancien quartier industriel situé dans la partie basse de la ville, en bord de Seine, dans le prolongement du renouvellement urbain de la ville haute et en lien avec le développement des quartiers ouest de Rouen. Ce projet d'aménagement, dans un quartier bien desservi en transports en commun, prévoit notamment la construction d'une centaine de logements sociaux HQE par Habitat 76, ainsi que deux cents logements collectifs et individuels privés.



**Le projet d'aménagement du quartier Bapeaume de Canteleu (Habitat 76)**

Source : commune de Canteleu

Ainsi les collectivités territoriales et leurs groupements investissent aujourd'hui de plus en plus le terrain du logement, de l'habitat et de la rénovation urbaine, mesurant l'enjeu local majeur que représentent ces problématiques. A l'action des personnes publiques s'ajoute par ailleurs celle, dans le secteur particulier du logement aidé, des bailleurs sociaux, publics ou privés.

## II. LA PLACE DES BAILLEURS SOCIAUX DANS UNE RÉGION AUX BESOINS IMPORTANTS EN LOGEMENTS AIDÉS

Les bailleurs sociaux possèdent en Haute-Normandie un poids et un rôle majeurs, dans une région où la densité en logements aidés est une des plus fortes de France. Les bailleurs sociaux, au cœur des besoins en construction de nouveaux logements, sont néanmoins aujourd'hui confrontés à des difficultés croissantes pour atteindre l'équilibre financier des opérations de construction.

### II.A. Un parc locatif social régional important mais en faible progression<sup>77</sup>

Le logement locatif social est défini comme le logement ayant obtenu un financement de l'État, conventionné ou non, avec ou sans contrepartie financière et appartenant ou étant géré par un organisme HLM ou une société d'économie mixte (SEM) de construction. Avec 166 846 logements au 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>78</sup>, le parc locatif social de Haute-Normandie représente un cinquième du parc régional des logements. La région Haute-Normandie ne compte que 4 % du parc français mais représente la 3<sup>e</sup> région en nombre de logements aidés pour 1 000 habitants. La Seine-Maritime rassemble 70 % de la population et représente 77 % du parc social régional (un quart des habitations y sont des logements aidés). Les grandes agglomérations de la région offrent la part la plus importante de logements sociaux - 50 % dans les cantons de Val-de-Reuil et Maromme, 71 % dans le canton de Grand-Quevilly par exemple<sup>79</sup>.

**Nombre de logements sociaux par commune en Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2006**



Source : Direction régionale de l'équipement de Haute-Normandie

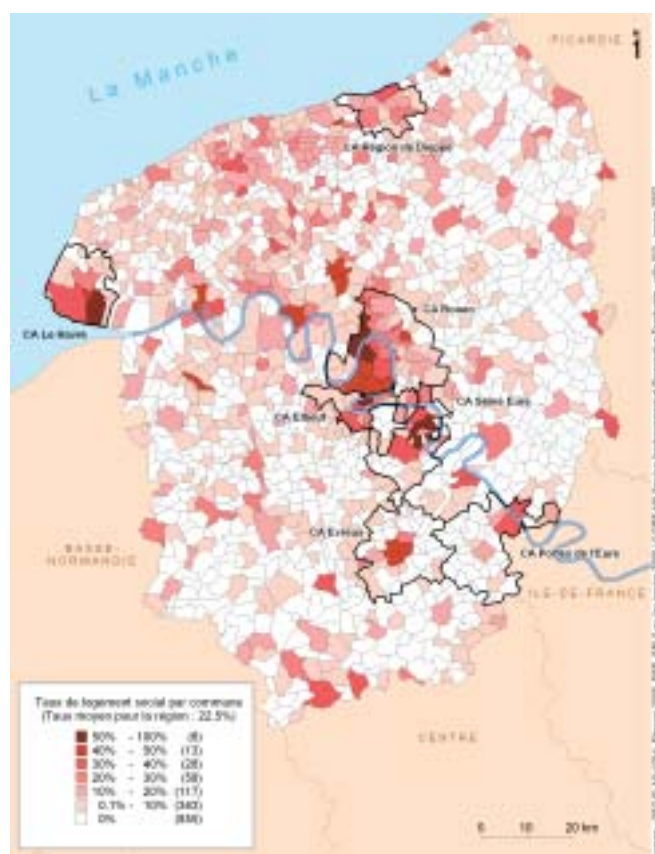
<sup>77</sup> Statistiques extraites du « Parc Locatif Social en Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2006 », Les brèves habitat et construction, Direction régionale de l'équipement, Avril 2007, et de « Observation « santé / social » des territoires », Données et profils pour la région Haute-Normandie, Edition septembre 2006, p. 43

<sup>78</sup> « Le Parc Locatif Social en Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2006 », Les brèves habitat et construction, Direction régionale de l'équipement, Avril 2007

<sup>79</sup> Observation « santé / social » des territoires, Données et profils pour la région Haute-Normandie, Edition septembre 2006, p. 43



## Taux de logement social par commune au 1<sup>er</sup> janvier 2006



Source : Direction régionale de l'équipement de Haute-Normandie

Le parc locatif social est en faible progression : la Direction régionale de l'équipement enregistre une augmentation de 321 logements entre 2005 et 2006 (152 dans l'Eure et 169 en Seine-Maritime), l'essentiel étant situé dans les Communautés d'agglomération<sup>80</sup>. Cependant, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) enregistre depuis 2004 une dynamique d'effort dans la construction, qui se traduit par le financement d'opérations nouvelles (ANRU et hors ANRU) à hauteur de 1 524 logements aidés en 2004, 2 559 en 2005 et 2 549 en 2006. Il convient toutefois de noter que 6 700 démolitions prévues dans le cadre des projets ANRU de Haute-Normandie viennent en déduction de ces chiffres.

La destination des logements sociaux actuellement construits évolue, au détriment du HLM très social : la construction des PLA-I diminue en effet nettement, au profit des PLS (diminution des PLA-I entre 1999 et 2006 de 92 à 42, contre une augmentation massive des PLS, passés de 54 à 672). Ainsi on constate clairement que la construction « resserre son offre autour du PLS destiné à financer des logements correspondant à des niveaux de loyers et de ressources supérieurs au PLUS »<sup>81</sup>.

Le Conseil régional de l'habitat a relevé 49 420 demandes de logements en instance en 2006 en Haute-Normandie, ce qui correspond à une hausse de 6 % en un an. En 2005, le nombre d'emménagements a légèrement baissé dans la région, excepté dans l'Eure où le taux de mobilité a progressé de 0,6 point et demeure largement supérieur aux taux de la Seine-Maritime.

<sup>80</sup> « Le Parc Locatif Social en Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2006 », Les brèves habitat et construction, Direction régionale de l'équipement, Avril 2007

<sup>81</sup> STREIFF P., « Le logement social en panne en Haute-Normandie », *Fil-f@x Normandie* n° 3266, 12 juillet 2007

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le taux de vacance supérieure à trois mois, élevé dans les années précédentes, a baissé de façon significative pour s'établir à 1,7 %. Le nombre de logements vacants depuis plus de trois mois a chuté en Seine-Maritime alors qu'il reste stable dans l'Eure.

Enfin entre 2004 et 2006, les loyers ont augmenté de façon significative en Haute-Normandie, comme sur l'ensemble du territoire national. Ainsi le loyer mensuel moyen en euros par mètre carré de surface corrigée (93 % du parc régional) a progressé de 5,6 % en deux ans, pour atteindre 2,61 % au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (hausse conjoncturelle, opérations d'améliorations, de rénovation).

## II.B. Le rôle majeur des acteurs du logement social

- *La diversité des acteurs du logement social : bailleurs publics, privés et « financeurs »*

En dehors de l'État et des collectivités locales, les principaux acteurs du logement social sont les opérateurs, publics ou privés, et les « financeurs ». En ce qui concerne les bailleurs publics, « les offices HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM) construisent, possèdent et gèrent 4,2 millions de logements locatifs sociaux [en France], et construisent également pour l'accès sociale à la propriété »<sup>82</sup>. Il existe également un secteur privé à vocation sociale, à statut associatif, qui tient notamment un rôle important en matière d'hébergement.

En matière de financement, le secteur locatif social est majoritairement financé par des prêts hors marché et un prêteur unique. Ainsi les PLUS et les PLA-I sont accordés aux seuls bailleurs sociaux par la Caisse des dépôts et consignations, qui finance ces prêts par l'épargne populaire collectée (livret A notamment). Les PLS et PLI sont au contraire distribués par divers établissements bancaires non spécifiques.

L'activité d'un organisme bailleur HLM s'inscrit dans une mission définie par les pouvoirs publics (...), qui vise principalement la production et la gestion de logements locatifs et en accession, destinés à des personnes à ressources modestes. Il participe également à la lutte contre l'exclusion à travers des engagements d'accueil et de maintien de personnes défavorisées et à la mixité sociale et urbaine dans le cadre du renouvellement urbain. Quelle que soit la forme de l'organisme, celui-ci a des caractéristiques et un régime spécifique liés à sa mission : objet social limité, « gouvernance » et régulation particulières (présence dans les conseils d'administration de représentants des collectivités locales et de locataires élus notamment), gestion encadrée par des finalités sociales (loyers plafonds, conditions d'accès et de maintien déterminées par la puissance publique par exemple).

Il existe cinq types principaux d'organismes HLM : les Offices Publics de l'Habitat, les Entreprises Sociales pour l'Habitat, les coopératives HLM, les Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier et les Associations Régionales HLM.

<sup>82</sup> « Le logement dans la décentralisation, Pour une coopération renouvelée Collectivités locales - HLM », Référentiel commun associations de collectivités locales - HLM, p. 6

- *Le poids de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) dans le logement social en Haute-Normandie*

L'Union Sociale pour l'Habitat (USH) de Haute-Normandie<sup>83</sup> est une association régionale prépondérante, qui regroupe quatre offices d'HLM, dix-sept entreprises sociales pour l'habitat, cinq coopératives et quatre sociétés de crédit immobilier, ainsi que quatre membres associés (SEM). Les organismes adhérents de l'USH Haute-Normandie gèrent un parc d'environ 160 000 logements (85 % de logements collectifs et 15 % de logements individuels), qui accueille près de 25 % des ménages de la région. Huit grands bassins d'habitat regroupent près de 70 % du parc HLM régional : Rouen (30 % du parc), Le Havre (20 % du parc), Evreux, Seine-Eure, Dieppe, Portes de l'Eure, Elbeuf et la communauté de communes de Fécamp.

Parmi les organismes adhérant à l'USH de Haute-Normandie, « Habitat 76 » et « Eure habitat » représentent les deux organismes les plus importants de la région. Habitat 76 est en effet le 1<sup>er</sup> bailleur de Haute-Normandie et de Seine-Maritime : présent dans 181 communes du département, il dispose d'un parc de près de 27 000 logements, individuels et collectifs, où vivent plus de 100 000 locataires. Environ 17 100 demandes sont par ailleurs en instance au 31 décembre 2006 (15 % en délai anormalement long). Habitat 76 est également un acteur majeur du renouvellement urbain dans plusieurs communes du département (à Canteleu par exemple). Dans l'Eure, « Eure Habitat » (OPH) gère 17 000 logements répartis sur 142 communes, pour 38 000 locataires : ceci représente plus de 40 % du parc de logements sociaux du département.

## **II.C. L'équilibre financier des opérations de construction plus difficile à atteindre**

Plusieurs modes de financement aidé bénéficient aux bailleurs sociaux pour réaliser leurs opérations de construction : aides à la pierre (PLUS, PLA-I, PLS)<sup>84</sup>, subventions, TVA à 5,5 %, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans.

Pour autant, se pose aujourd'hui de façon plus prégnante la question de l'équilibre des opérations locatives sociales et de la pérennité de l'investissement des maîtres d'ouvrage sociaux. En effet, pour que l'opération de construction soit équilibrée, le résultat d'exploitation cumulé ne doit pas être négatif sur la durée du prêt : les loyers (recettes) doivent permettre de faire face aux dépenses engagées par le bailleur social (annuités des emprunts, provisions et réserves pour gros travaux et entretien courant, provisions pour vacance et impayés, frais de gestion).

Or aujourd'hui, cet équilibre est rendu difficile par le prix de revient croissant de l'opération, dû à la hausse des coûts de construction (et aux surcoûts générés par la démarche HQE, évalués entre 10 et 15 %), mais aussi par le plafonnement des loyers - inhérent au fonctionnement du logement social - et la forfaitisation à la baisse des outils de financement de l'État. Dès lors, les bailleurs sociaux se voient dans l'obligation d'actionner des financements complémentaires « gratuits » : ponctions sur leurs fonds propres, subventions des collecteurs du « 1 % logement », en contrepartie de réservations de logements, aides directes et indirectes des collectivités locales.

<sup>83</sup> Audition de Mme Marie-Lorraine HIBON, Directrice de l'USH de Haute-Normandie, et de M. Jean-François DEZ, le 27 octobre 2006

<sup>84</sup> Voir le détail des aides à la pierre p. 65 du présent rapport

Dans ce contexte, les bailleurs sociaux tels qu'Habitat 76 appellent de leurs vœux la mixité des opérations, pour une péréquation des coûts fonciers entre logement privé et social, une politique foncière anticipée limitant les effets de la spéculation, des aides spécifiques à la HQE. Plus généralement, ils aspirent à une véritable relance de l'aide à la pierre et à l'affirmation de politiques locales de l'habitat volontaristes, garantissant notamment le respect de l'obligation légale de construction de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 5 000 habitants (article 55 de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain »).

La problématique du logement et de l'habitat, outre les personnes publiques et les bailleurs sociaux, anime également organismes privés, entreprises et associations, qui peuvent agir dans divers domaines.

### **III. UNE GRANDE DIVERSITÉ DES ACTIONS PRIVÉES EN FAVEUR DU LOGEMENT**

L'action des organismes privés en faveur du logement est très variée : aides au logement des salariés délivrées par les employeurs, activités de conseil, défense des locataires, hébergement des personnes en difficultés... etc.

#### **III.A. Le « 1 % logement » et son animation par l'Union d'Économie Sociale pour le Logement (UESL)<sup>85</sup>**

Le « 1 % logement » est la dénomination usuelle de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction, instituée en 1953, pour les entreprises du secteur privé non agricole<sup>86</sup>. A l'origine, celles-ci devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés : il s'agit d'une participation à l'effort de construction offerte aux salariés du secteur privé. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45 %. La contribution des entreprises n'a pas été substantiellement allégée pour autant, puisqu'elle représente actuellement 0,95 % de la masse salariale. La différence, soit 0,50 %, est versée au Fonds National d'Aide au Logement (FNAL), qui finance diverses allocations logement sans contrepartie pour les entreprises.

Le « 1 % logement » est versé par plus de 170 000 entreprises employant environ 11 millions de salariés. Depuis 2006, sont assujettis au « 1 % logement » les entreprises employant plus de vingt salariés. Il est géré pour l'essentiel par les Comités Interprofessionnels du Logement (106 CIL) et par les services logement des Chambres de Commerce et d'Industrie (19 CCI), regroupés au sein de l'UESL, organisme d'animation du « 1 % logement ». Il y a aujourd'hui 126 collecteurs de fonds sur le territoire. En 2006, les contributions s'élevaient à 1,3 milliards d'euros et les retours de prêt à 2,2 milliards d'euros.

Destiné en priorité aux salariés des entreprises de 10 salariés et plus, le « 1 % logement » s'est adapté aux nouveaux modes de vie et a étendu son action en faveur d'une plus grande diversité de bénéficiaires : salariés des entreprises de moins de 10 salariés, demandeurs d'emploi, jeunes de moins de 30 ans en situation ou recherche d'emploi, étudiants boursiers, personnes handicapées, propriétaires bailleurs... etc.

<sup>85</sup> Auditions de M. Jean-Luc BERHO, Vice-Président de l'UESL, le 11 décembre 2006, et de M. Jean-Luc SCHROEDER, Directeur de CILiance Rouen-Dieppe, le 22 janvier 2007

<sup>86</sup> Présentation du « 1 % logement » sur le site Internet de l'UESL : [www.uesl.fr](http://www.uesl.fr)

Les fonds récoltés par le « 1 % logement » servent aujourd'hui à financer trois grands types d'opérations : les investissements locatifs (actions de renouvellement urbain, offre de logements locatifs sociaux et conventionnés), les aides en faveur des ménages (financement des produits en droits ouverts et de l'accès à la propriété) et les versements à la "Foncière Logement", chargée de développer une offre nouvelle de logements locatifs privés destinés en priorité aux salariés des entreprises. En 2006, sur le plan national, la Foncière a proposé 4 000 logements à la location ; elle vise la production de 12 000 logements neufs par an.

En matière d'aide en faveur des ménages, le « 1 % logement » finance notamment le « Locapass », qui constitue une aide à l'accès au logement délivrée sous forme de prêts, sous certaines conditions d'âge, de ressources et de statut professionnel (il s'adresse plutôt aux salariés des entreprises privées). Le « Locapass » vise notamment le cautionnement et le dépôt de garantie. Il est géré localement par les CIL.

Enfin en décembre 2006, trois conventions ont été conclues entre l'État, les partenaires sociaux du « 1 % logement » et la Caisse des Dépôts, qui prévoient notamment la mise en œuvre de la Garantie du Risque Locatif (GRL). La GRL, en cours d'application, prévoit la garantie des loyers auprès des propriétaires privés pendant toute la durée du bail. Elle ne s'applique pas aux bailleurs sociaux - un autre dispositif à venir, qui s'en inspirerait, est prévu pour ces derniers.

Un nouveau produit du « 1 % logement » a par ailleurs été lancé, qui vise le développement de l'accès social à la propriété par portage foncier, avec achat successif par les ménages du bâti puis du foncier.

### **III.B. Les conseils en architecture, développement durable et maîtrise de l'énergie**

#### **● *L'exemple du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) de Seine-Maritime*<sup>87</sup>**

Le CAUE de Seine-Maritime est une association créée par la loi du 3 janvier 1977 ayant pour mission « la promotion de la qualité du cadre de vie », la formation, l'information et le conseil aux particuliers et aux collectivités locales. Le CAUE 76 est financé par la taxe sur les permis de construire, une aide du Département et un prix d'adhésion payé par les communes membres (545 sur les 740 communes que compte le département).

Le CAUE possède trois missions principales :

- L'information, la formation des professionnels et des particuliers.

- Le conseil aux collectivités locales en amont de la maîtrise d'œuvre :

Les communes adhérentes au CAUE bénéficient à ce titre de 20h de conseils gratuits par an ; au delà, une convention est établie entre la commune et le CAUE (50 % du coût de l'activité de conseil est prise en charge par le CAUE). 23 % des conseils délivrés concernent l'environnement et le paysage, 38 % l'architecture, 39 % l'urbanisme.

<sup>87</sup> Audition de Mme Evelyne FOREST, Directrice du CAUE 76, le 15 mai 2007

A titre d'exemple, des études ont été faites par le CAUE pour le compte de communes sur la potentialité du territoire en terme de localisation des zones d'urbanisation futures, en poursuivant un objectif de densification des centres et de faible étalement urbain, conformément aux recommandations définies par les lois SRU et "Urbanisme et Habitat". L'assistance des communes dans l'élaboration des documents d'urbanisme représente une part très importante de l'activité du CAUE.

- Le conseil aux particuliers :

Il représente 30 % de son activité (environ 1 500 demandes de conseil reçues par an). Le CAUE propose une consultation gratuite aux particuliers, pour tout problème technique ou urbanistique. Des permanences ont lieu sur tout le territoire, chaque architecte ayant un secteur géographique en charge. A ce titre, une Charte de partenariat lie la Direction départementale de l'équipement (DDE) au CAUE, qui prévoit que pour toute demande de permis de construire posant problème, le CAUE peut être le médiateur entre la DDE (instructeur de la demande) et le particulier pour résoudre les difficultés rencontrées.

Depuis le 1<sup>er</sup> août 2005, le CAUE est référent en « Espace info Energie », pour la délivrance de conseils sur la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables. Le CAUE bénéficie à ce titre d'un soutien financier de l'ADEME et de la Région. 1 600 demandes de conseil ont été enregistrées pour la première année de fonctionnement de cet espace.

### ● *L'exemple d'un cabinet d'architecture engagé dans la Haute Qualité Environnementale et la performance énergétique*<sup>88</sup>

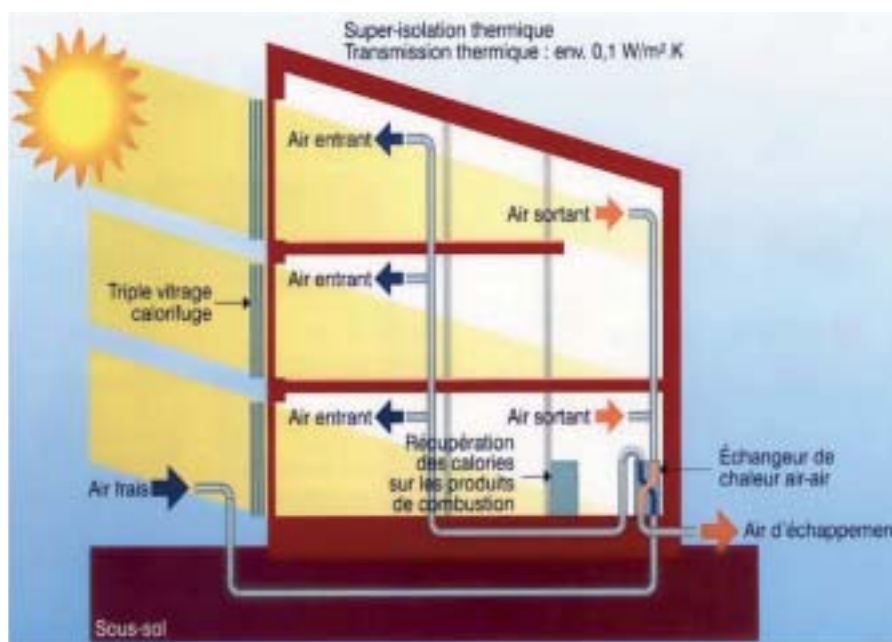
En' Act, cabinet d'architecture privé situé à Eu, a choisi de s'engager dans la voie du développement durable. Il vise ainsi la réalisation de logements et de quartiers autonomes en matière d'énergie, à l'image du quartier Vauban à Fribourg en Allemagne. L'enjeu de la construction durable réside par ailleurs actuellement dans la réalisation de maisons passives, autonomes en terme de consommation énergétique (10 kWh/m<sup>2</sup>/an). Si moins d'une dizaine de maisons passives existent en France, elles sont plus nombreuses en Europe du Nord et en Suisse.

La maison passive présente certaines caractéristiques : isolation très performante, orientation des pièces de vie au sud, étanchéité à l'air excellente, triple vitrage, VMC de confort, système intégré de récupération des eaux de pluie. La dénomination de « maison passive » est délivrée après certification. Néanmoins une ingénierie défaillante et une absence d'entreprises qualifiées, par défaut de formation à la technique de construction de la maison passive, rendent aujourd'hui impossible la construction à grande échelle de ce type de maisons en France.

De plus, il existe aujourd'hui une incohérence en matière d'imposition des maisons passives, qu'il conviendrait de résoudre : l'imposition de la maison passive se fait sur la Surface Hors Œuvre Nette (SHON) ; l'épaisseur des murs de la maison étant de 50 cm, le propriétaire qui construit une maison passive pour réaliser des économies d'énergie et de charges se voit cependant imposé sur les 50 cm de murs.

<sup>88</sup> Audition de M. Richard ROUSSEL, Cabinet En'Act architecture, le 12 avril 2007

## La maison passive



Source : [www.maison.passive.free.fr](http://www.maison.passive.free.fr)

Le développement durable en matière de logement et de construction passe par ailleurs par la Haute Qualité Environnementale (HQE), référentiel de construction durable et respectueuse de l'environnement<sup>89</sup>. Créée en 1996, l'Association HQE regroupe les acteurs du bâtiment dans le but de développer la qualité environnementale des bâtiments de manière concertée. La démarche HQE est une « approche système », qui considère le bâtiment dans toutes ses composantes et sur son cycle de vie. La Qualité Environnementale du Bâtiment (QEB) est définie selon 14 cibles, 7 devant être certifiées à un niveau Très Performant ou Performant pour obtenir le label HQE.

### LES 14 CIBLES HQE

ECO-CONSTRUCTION	ECO-GESTION
1) Relation du bâtiment avec son environnement immédiat 2) Choix intégré des produits, systèmes et procédés de construction 3) Chantier à faible impact environnemental	4) Gestion de l'énergie 5) Gestion de l'eau 6) Gestion des déchets d'activité 7) Maintenance - pérennité des performances environnementales
CONFORT	SANTÉ
8) Confort hygrothermique 9) Confort acoustique 10) Confort visuel 11) Confort olfactif	12) Qualité sanitaire des espaces 13) Qualité sanitaire de l'air 14) Qualité sanitaire de l'eau

Source : [www.certivea.fr](http://www.certivea.fr), les Bonnes pratiques 2005 « Bâtiments tertiaires et Démarche HQE » (Assises HQE 2006)

<sup>89</sup> Pour plus d'informations sur la norme et la certification HQE, consulter le site Internet [www.certivea.fr](http://www.certivea.fr), et plus particulièrement les Bonnes pratiques 2005 « Bâtiments tertiaires et Démarche HQE » (Assises HQE 2006)

Dès lors, il est regrettable que le développement de la démarche HQE, et plus généralement le développement durable en matière de construction, soient en France freinés par l'insuffisance d'ingénierie, d'assistants de maîtrise d'ouvrage compétents, le manque de savoir-faire, de formation et d'outils.

### **III.C. La défense des locataires : l'exemple de l'action menée par la Confédération syndicale des familles (CSF)<sup>90</sup>**

« Les associations de locataires défendent les intérêts de ces derniers auprès des bailleurs. Cinq d'entre elles sont d'ailleurs très présentes dans les conseils d'administration des bailleurs sociaux, et sont au niveau national des partenaires représentatifs reconnus par la loi : la Confédération nationale du logement, Consommation logement et cadre de vie, Confédération générale du logement, Confédération syndicale des familles et l'Association Force ouvrière consommateurs<sup>91</sup> ».

A ce titre, le champ d'action de la Confédération syndicale des familles (CSF) est vaste : défense des personnes en difficultés, des consommateurs, aide à la petite enfance, aux familles monoparentale et aux retraités, logement, environnement... etc. En matière de logement, le Centre de défense des consommateurs intervient exclusivement en cas de litige entre le locataire et le bailleur.

Ses interventions peuvent concerner des litiges relatifs au règlement des loyers, des problèmes de surendettement, d'insalubrité des logements, de restitution du dépôt de garantie, de régularisation des charges locatives, d'expulsions... etc. La CSF intervient toujours à l'amiable, mais peut préparer la saisine du tribunal. En 2006, la CSF a traité 71 dossiers relatifs au logement (sur 811), majoritairement pour des litiges avec des bailleurs privés.

La CSF souhaite particulièrement appeler l'attention des pouvoirs publics locaux sur la nécessité de prévenir les dettes de loyers des locataires fragiles, pour éviter les expulsions, et appelle de ses vœux une mise en œuvre rapide et effective du « droit au logement opposable ».

### **III.D. Le logement et l'hébergement des personnes en difficultés**

En mars 2006, on recensait 44 établissements pour adultes et familles en difficultés en Haute-Normandie. Quatre types d'établissements peuvent accueillir ces familles : les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), les centres d'accueil non conventionnés aide sociale et les centres provisoires d'hébergement. 32 CHRS, 12 CADA et 3 centres d'accueil non conventionnés sont implantés en Haute-Normandie. Aucun centre provisoire d'hébergement n'est recensé.

Les CHRS offrent en Haute-Normandie une capacité d'accueil de 1,9 places pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans, contre 0,9 place au niveau national. Les 32 CHRS recensés dans la région sont répartis sur 13 cantons

<sup>90</sup> Audition de Mme Frédérique CHOPART, Confédération syndicales des familles, le 24 mai 2007

<sup>91</sup> « Le logement dans la décentralisation, Pour une coopération renouvelée Collectivités locales - HLM », Référentiel commun associations de collectivités locales - HLM, p. 7



dont 10 sont situés en Seine-Maritime : une grande partie du territoire haut-normand est ainsi dépourvu de places en CHRS<sup>92</sup>.

La région Haute-Normandie est, en comparaison avec le reste de la France, relativement bien dotée en structures d'hébergement d'urgence et de logements temporaires. Mais cette densité relative ne doit pas masquer les difficultés rencontrées dans l'engorgement des structures.

Le département de Seine-Maritime compte 24 structures, ce qui représente plus de 1 200 personnes accueillies. Le département est quantitativement bien équipé, mais souffre d'un déséquilibre territorial, les places étant concentrées à 75 % dans l'arrondissement de Rouen. Ce constat motive la poursuite d'une politique différenciée selon les territoires avec la création de places de CHRS sur Le Havre et Dieppe, le renforcement du dispositif d'urgence sociale sur le Havre et le développement d'une offre alternative sur Rouen.

L'Eure compte 6 CHRS qui représentent, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 321 places (156 en hébergement collectif et 185 en appartements diffus)<sup>93</sup>.

### • **L'hébergement d'urgence en Haute-Normandie : l'exemple de la FNARS<sup>94</sup>**

La Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) regroupe au plan national 750 organismes et associations qui gèrent près de 2 200 établissements et services dont la mission est d'offrir à toute personne en grave détresse sociale - passagère, chronique ou urgente - des services d'accueil, d'hébergement, d'insertion professionnelle et sociale, d'accès au logement et à l'emploi... afin de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale.

Ces organismes gèrent notamment des centres d'hébergement, des foyers sociaux, des services d'accueil, d'orientation, de relogement. Ainsi plus de 90 % des CHRS généralistes sont gérés par des organismes adhérents de la FNARS.

La FNARS de Haute-Normandie compte une vingtaine d'associations représentant une quarantaine d'établissements et services (hébergement, accueil de jour, d'orientation, associations œuvrant pour l'insertion par des activités économiques...).

Avec succès, ces associations ont mis en place plusieurs dispositifs ces dernières années. Ainsi les acteurs de l'hébergement d'urgence ont récemment identifié la nécessité de rapprocher les services médicaux des services sociaux. C'est pour y répondre qu'a été créé avec succès à Rouen en 1996 un « Carrefour des solidarités » qui regroupe personnels d'accueil et d'insertion et personnels soignants détachés du Centre hospitalier spécialisé de Saint-Étienne-du-Rouvray. Ici les soins sont intégrés à un processus d'insertion.

De même, un système de veille sociale hivernale a été mis en place il y a trois ans par l'Œuvre normande des mères. Ce service accueille aujourd'hui trente familles en permanence et trente familles supplémentaires l'hiver. En accueil de jour, la ville de Rouen a par ailleurs ouvert l'Escale et la Chaloupe, « restaurants sociaux » qui distribuent des repas aux SDF.

<sup>92</sup> Observation « santé / social » des territoires, Données et profils pour la région Haute-Normandie, Edition septembre 2006, p. 48

<sup>93</sup> Rapport d'activité du Comité Régional de l'Habitat, 2005, p. 113-114

<sup>94</sup> Audition de Monsieur Jean-Michel LEDUC, Président de la FNARS de Haute-Normandie et Directeur général de l'Œuvre normande des mères, le 22 janvier 2007

La FNARS identifie néanmoins plusieurs insuffisances du système actuel de l'hébergement d'urgence en Haute-Normandie, et invite les acteurs publics locaux à s'en saisir :

- Compréhension et connaissance insuffisantes des processus conduisant à l'exclusion et à la nécessité de recourir à l'hébergement d'urgence ;
- Constat d'une certaine inadaptation et d'un manque d'équipement des structures face aux besoins de nouveaux publics (jeunes avec des animaux par exemple) ;
- Poids financier considérable des places d'hôtels, qui grèvent les budgets des associations ;
- Manque de coordination des acteurs locaux (tous les acteurs ne sont pas représentés dans les comités de veille sociale) ;
- Manque de soutien aux associations gérant de l'hébergement d'urgence.

- **L'action d'Habitat et Humanisme** peut également illustrer le travail de réinsertion des personnes en difficultés par le logement que mènent plusieurs associations en Haute-Normandie<sup>95</sup>.

Créée en 1985, « Habitat et Humanisme » est une association qui entend produire une offre de logements nouvelle pour les publics en difficultés. Elle compte aujourd'hui en France 44 associations locales et représente en Haute-Normandie 50 bénévoles, 6 salariés et 126 adhérents. Son activité consiste en l'achat et la réhabilitation de logements par l'intermédiaire de la Foncière d'Habitat et Humanisme, la gestion de résidences sociales, l'accompagnement des familles pour une intégration réussie dans leur nouvel environnement ou la mobilisation de logements vacants.

Habitat et Humanisme souligne néanmoins sa difficulté actuelle à trouver des fonds et des biens, en raison du prix du marché et de l'insuffisance d'informations sur les réseaux de souscripteurs. Dès lors, elle appelle de ses vœux des aides à la garantie d'emprunts et une meilleure communication.

- **Le militantisme de l'association « Droit Au Logement »**<sup>96</sup>

L'association « Droit au logement » (DAL) a été créée à Paris en 1990 par des familles mal-logées ou sans-logis et des militants associatifs de quartier. Aujourd'hui présente sur tout le territoire français, elle compte en province une trentaine de comités, regroupés au sein de la Fédération des comités «Droit au logement». Le DAL existe depuis environ douze ans en Haute-Normandie.

L'association défend un droit au logement décent pour tous. Elle combat notamment pour l'arrêt des expulsions sans relogement, le relogement des personnes mal-logées ou sans-abris, l'application de la loi de réquisition sur les immeubles et logements vacants. Elle établit des propositions visant à améliorer la législation relative au logement. L'action du DAL, parfois spectaculaire et médiatisée, se concrétise notamment par la réquisition de logements vides et le relogement de

<sup>95</sup> Audition de Mme Paulette VOLOIR, ancienne Directrice, et de M. Jean-Marc LAMY, Président d'Habitat et Humanisme en Haute-Normandie, le 15 novembre 2006

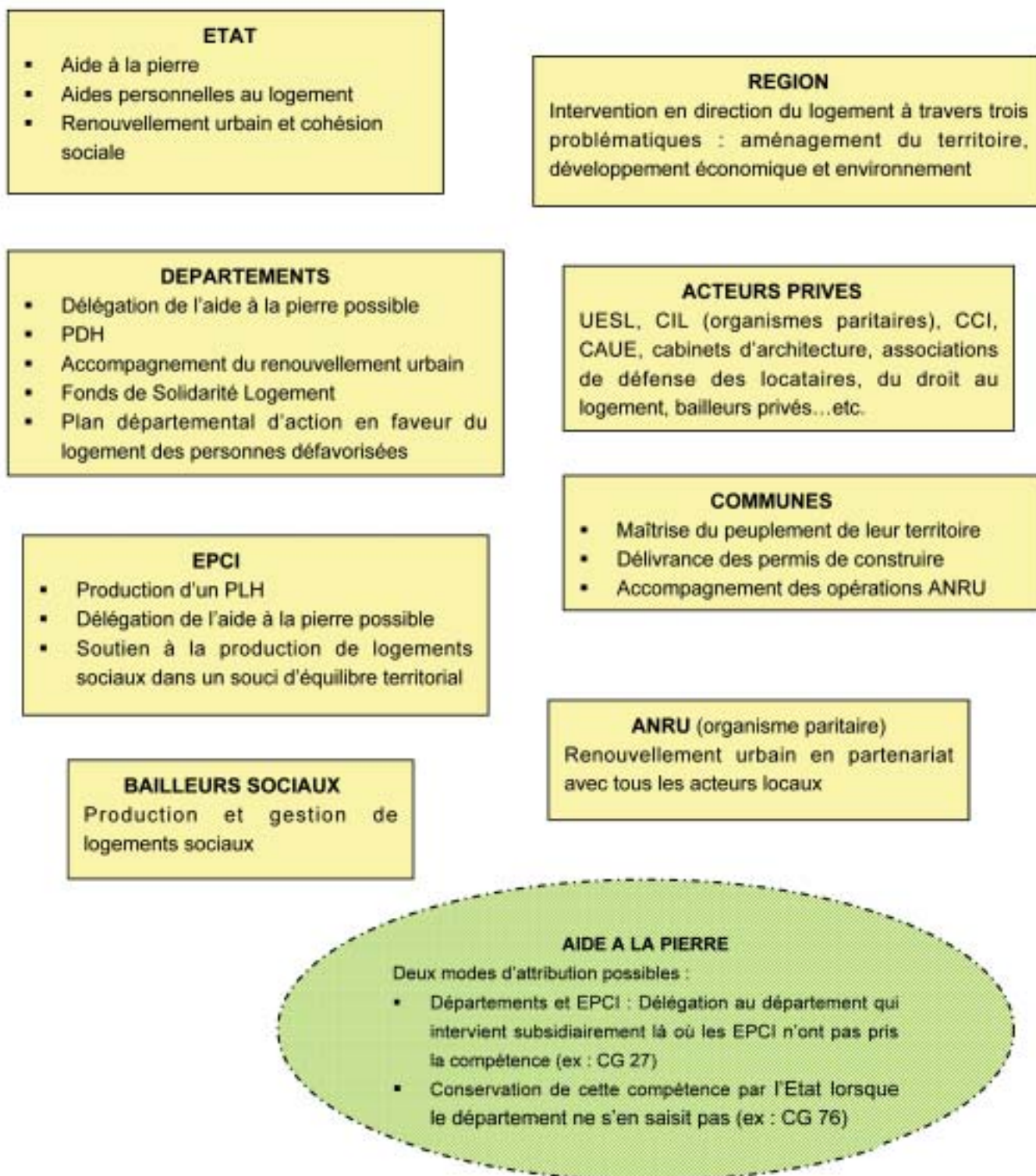
<sup>96</sup> Audition de M. Bernard LECOUVREUR, association « Droit au logement » en Haute-Normandie, le 5 février 2007, et consultation du site Internet de l'association [www.globe-net.org/dal/](http://www.globe-net.org/dal/)

centaines de familles, ainsi qu'une meilleure prise en compte de l'exclusion par le logement dans les politiques publiques.

Une multitude d'actions publiques et privées est actuellement menée en faveur du logement, pour sortir de la crise, répondre aux besoins de la population ainsi qu'à de nouveaux enjeux (éco-construction notamment). Néanmoins il est permis de s'interroger : comment s'articulent ces différents types d'actions, menées à plusieurs niveaux de responsabilités et répondant à divers enjeux ? Quelle cohérence existe-t-il aujourd'hui entre elles ?

#### IV. QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DU LOGEMENT ?

Il existe aujourd'hui, et de façon plus prégnante depuis l'Acte II de la Décentralisation, un risque de segmentation de l'action publique en matière d'habitat. En effet, les compétences en matière de logement sont aujourd'hui dispersées entre plusieurs personnes et niveaux d'action publics, qui créent une superposition, un enchevêtrement des acteurs et des actions qui peuvent rendre peu lisible l'intervention publique.



Ainsi la mise en cohérence, la clarification et la structuration des rôles de chacun en matière de logement semblent aujourd'hui primordiales pour permettre une plus grande efficacité des politiques publiques menées en matière de logement et d'habitat. Elles apparaissent par ailleurs pour certains comme la condition indispensable « à la mise en œuvre du droit au logement, puisqu'il faut agir de façon simultanée et coordonnée sur l'offre, les mécanismes de solvabilisation, le régime juridique qui protège les hébergés et les locataires, et sur les dispositifs d'appui aux ménages les plus fragiles. De nouvelles formes de coopération entre les collectivités devront donc être trouvées »<sup>97</sup>.

*Au cours de son étude, le CESR a pu établir un double constat, caractérisé par une crise majeure du logement, mais aussi par l'identification de nouveaux enjeux de développement dans le domaine de l'habitat, de la construction, et plus généralement de l'aménagement et de l'attractivité du territoire. Au terme de sa réflexion, le CESR souhaite donc adresser plusieurs préconisations d'actions au Conseil régional de Haute-Normandie, ainsi qu'à l'ensemble des partenaires concernés par ces problématiques, selon trois axes principaux :*

- *Une politique concertée d'aménagement du territoire en faveur du logement*
- *Le logement, un atout pour l'économie, l'emploi, la formation, la recherche*
- *L'impératif environnemental et le développement durable dans le logement*

---

<sup>97</sup> BALLAIN R., "Le droit au logement, une revendication toujours d'actualité", regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, p. 54



## **CHAPITRE II – PROPOSITIONS D’ACTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE**

### **L’offre de logement est un facteur essentiel du développement et de l’attractivité du territoire**

#### **AXE I UNE POLITIQUE CONCERTÉE D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN FAVEUR DU LOGEMENT**

- Clarification et structuration des rôles en matière de logement pour une complémentarité des actions : une gouvernance locale cohérente et efficace
- La contractualisation avec les territoires comme modalité d’action du 276 en matière de logement et de développement du territoire
- Rendre le PLH opérationnel : proposition de déclinaison du PLH en Contrat Local de l’Habitat (CLH)
- L’introduction de clauses innovantes dans l’outil « CLH - PLH » pour une politique globale du 276 en faveur du logement

#### **AXE II LE LOGEMENT, UN ATOUT POUR L’ÉCONOMIE, L’EMPLOI, LA FORMATION, LA RECHERCHE**

- Réduire le coût des opérations de construction, pour un logement à coût et à loyers maîtrisés
- Favoriser l’emploi en Haute-Normandie par le développement économique des filières « d’avenir »
- Développer les parcours de formation indispensables à l’acquisition du savoir-faire « Haute Qualité Environnementale » et à la réalisation d’économies d’énergie
- Créer un pôle de recherche régionale dédiée à l’innovation, à la performance énergétique et au développement durable dans le bâtiment haut-normand

#### **AXE III L’IMPERATIF ENVIRONNEMENTAL ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE LOGEMENT**

- Accompagner des projets exemplaires et innovants : l’expérimentation d’éco-quartiers, de la « Très Haute Qualité Environnementale » (THQE) et d’« éco-matériaux »
- Sensibiliser les acteurs du logement aux enjeux d’une performance énergétique optimale et d’un essor du logement HQE
- Soutenir la production de logements sociaux et privés de Haute Qualité Environnementale

#### **Conclusion Quatre priorités pour un plan d’urgence en faveur du logement en Haute-Normandie**





## **L'offre de logement est un facteur essentiel du développement et de l'attractivité du territoire**

*« Un chef d'entreprise désireux de s'implanter dans la région de Rennes a passé quelques jours dans l'agglomération pour s'assurer que le territoire offrait une bonne qualité de vie à ses employés. Face à l'insuffisance de l'offre de logements de qualité, financièrement accessibles à ses salariés, ce chef d'entreprise s'est détourné de ce territoire et a préféré s'implanter ailleurs, là où l'offre de logements accessibles était suffisante »<sup>98</sup>.*

Cette anecdote, certes particulière, frappe cependant les esprits... Le CESR invite donc à l'abandon de la "hiérarchie" traditionnellement établie entre les différents leviers de développement au profit d'un nouveau postulat de départ : le logement est une condition nécessaire au développement du territoire haut-normand et à son attractivité.

Une offre durable de logements de qualité, diversifiés, accessibles financièrement, géographiquement, socialement entraînerait ainsi le développement d'un territoire sous toutes ses formes : croissance démographique et maintien d'une jeunesse relative de la population, métropolisation de la région, développement de la formation, de la recherche, des infrastructures et des transports, de l'offre culturelle, implantation d'entreprises, création d'emplois. La Haute-Normandie deviendrait alors un territoire dynamique, doté d'un équilibre social de qualité et assurant le mieux-être de ses habitants.

Parmi ces enjeux de développement du territoire, le CESR souhaite particulièrement insister sur la puissance d'une métropolisation crédible et attractive de la Haute-Normandie, dans le cadre d'un rééquilibrage des territoires. On peut aujourd'hui déplorer la faiblesse du rayonnement régional et national des agglomérations de Rouen et d'Evreux (51 000 habitants à Evreux dans un département de 560 000 habitants), comme la baisse de la population dans l'agglomération du Havre. Or le CESR pense que la métropolisation de ces trois bassins de vie est primordiale en ce qu'elle contient en elle-même les leviers du développement de la Haute-Normandie.

Il est par ailleurs important de souligner que le choix d'une action publique forte en direction du logement présente de véritables intérêts économiques et financiers pour la collectivité. L'action publique s'assure ainsi un retour sur investissement plus rapide que celui des investissements lourds en infrastructures : le retour fiscal du logement est en effet important, tant pour l'État par la TVA que pour les collectivités territoriales au titre des taxes locales. Les efforts financiers en incitations et subventions se justifient alors d'autant plus.

Le CESR invite donc ardemment au déploiement d'une offre de logements de qualité accessibles à tous, qui répondrait ainsi efficacement aux objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la Haute-Normandie et porterait en elle tous les facteurs d'attractivité du territoire.

---

<sup>98</sup> Audition de Monsieur Guy POTIN, Adjoint au maire de Rennes chargé du logement, le 11 janvier 2007

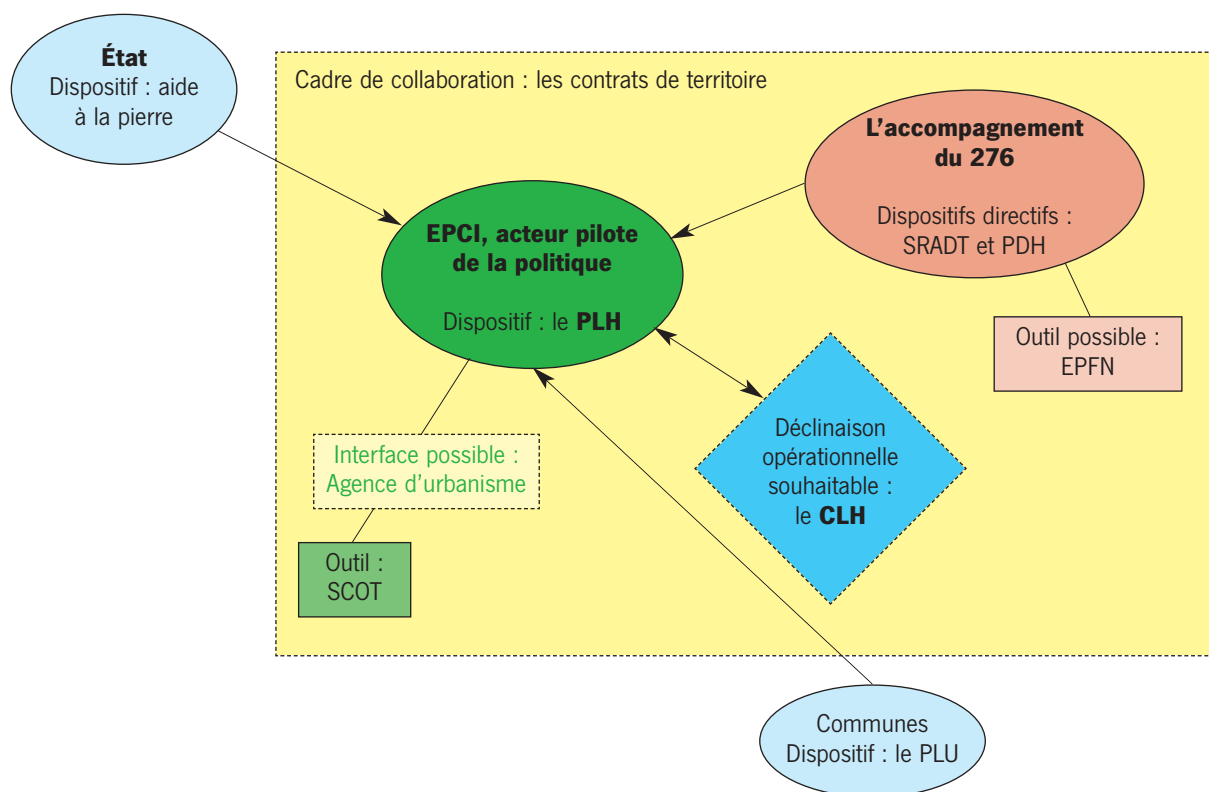
Dans ce sens, le CESR se félicite que la Région, à travers le SRADT (axe 6, priorité 3), inscrive le logement “au centre du développement des territoires” et entende agir dans un “souci de maintenir une attractivité pour la population jeune [qui] appelle la production d’une offre de logements appropriée qui réponde à ces différents parcours résidentiels et ce tout au long de la vie”. Le logement est un enjeu majeur dont le Conseil régional, aux côtés des autres acteurs publics, doit se saisir, compte tenu de son importance en terme de développement économique, d’aménagement du territoire, d’environnement.

**AXE I**  
**UNE POLITIQUE CONCERTÉE D'AMÉNAGEMENT**  
**DU TERRITOIRE EN FAVEUR DU LOGEMENT**

**1. Clarification et structuration des rôles en matière de logement pour une complémentarité des actions locales : une gouvernance locale cohérente et efficace**

Face à la multiplicité des acteurs, à l'interpénétration des territoires et au risque de segmentation de l'action publique locale en matière d'habitat, le CESR appelle de ses vœux une mise en cohérence contractualisée autour de l'EPCI, acteur pilote, où chacun sait se positionner et engager les partenariats utiles au sein d'un cadre commun de mise en œuvre : les contrats de territoires et leurs déclinaisons opérationnelles. A ce titre, le CESR salue la volonté affichée par la Région dans le SRADT d'engager « un partenariat étroit et durable avec l'ensemble des associations et organismes intervenant dans le domaine du logement ».

**Une action publique locale contractualisée en matière de logement**



Dans le cadre de cette structuration des rôles en faveur du logement, le CESR préconise en outre de :

### **1.1. Soutenir la création d'une Agence d'urbanisme de la région rouennaise**

Fort du succès de l'AURH, saluant le rôle majeur qu'elle assure dans l'animation du SCOT du Havre et dans la définition des politiques locales d'aménagement du territoire, le CESR s'étonne que la création, sur le même modèle, d'une agence d'urbanisme de la région rouennaise ne soit pas encore effective. Celle-ci pourrait en effet être un outil utile d'observation, de prospective, de réflexion et de dialogue, le lieu d'émergence d'un projet partagé entre les territoires, dans un cadre inter-territorial associant les acteurs du développement local.

A terme, un partenariat entre les agences d'urbanisme du Havre, de Rouen et de Caen pourrait permettre une réflexion sur l'aménagement du territoire à l'échelle normande, afin de maîtriser les enjeux du développement de la Normandie au sein du territoire national.

### **1.2. Former et informer les élus locaux sur les outils de maîtrise foncière et de maîtrise du territoire**

Une formation approfondie des élus locaux, particulièrement en milieu rural, aux enjeux et à l'utilisation des instruments juridiques de maîtrise foncière du territoire communal pourrait constituer un levier important d'aménagement et de développement des territoires, cohérents et volontaristes. Une information régulière sur les évolutions réglementaires de ces instruments, sur les nouveaux enjeux de développement des territoires pourrait également être utile.

Dans ce domaine, le CESR préconise un soutien accru au CAUE pour l'accompagnement des communes rurales qui le sollicitent : aide à la réflexion sur les politiques foncières (assistance pour la définition, dans le PLU, « d'orientations d'aménagement » définissant une certaine « forme urbaine » choisie par la collectivité et qui s'imposent aux promoteurs immobiliers par exemple), aide à la création de réserves foncières, à la maîtrise du droit de préemption, assistance dans l'élaboration des documents d'urbanisme... etc.

## **2. La contractualisation avec les territoires comme modalité d'action du 276 en matière de logement et de développement du territoire**

L'objectif fixé par la Région en matière de logement, affiché dans le SRADT, est de "mieux répondre à la demande en agissant sur différents leviers", au nombre desquels figure "l'accompagnement des politiques territoriales de l'habitat dans une perspective d'aménagement et de développement, qui renvoie notamment aux dispositifs des programmes locaux d'habitat (PLH)"<sup>99</sup>.

Le CESR est très favorable à une contractualisation du 276 avec les communautés d'agglomération, de communes et les pays, dans le cadre

<sup>99</sup> Extrait du SRADT, Axe 6, Priorité 3, "le logement, au centre du développement des territoires", p. 69

des contrats de territoires 2007-2013, pour une mise en œuvre concertée, territorialisée et efficace de la politique d'aménagement du territoire menée en conformité avec les objectifs du SRADT. Il souhaite que les EPCI fassent le choix positif de se saisir de la compétence « aménagement du territoire », afin de piloter les actions locales en faveur du logement.

Cet accompagnement par la Région - dans le cadre du 276 - des politiques territoriales de l'habitat doit cependant être conditionné, dans un premier temps, au respect d'objectifs préalablement inscrits dans les contrats de territoire : densification et construction dans le foncier disponible - évitant le "mitage" et l'étalement urbain -, recherche de mixité sociale, inscription d'un quota de logements sociaux dans les opérations de construction des promoteurs privés, logements à destination des jeunes, développement des services à la population, du transport en commun, etc.

Dans un deuxième temps, le préalable à l'accompagnement des politiques locales par le 276 pourrait résider dans la compatibilité des outils d'aménagement du territoire entre eux : PLH, SCOT, PLU, PDH à venir... La concertation autour de l'EPCI entre les différents échelons locaux, la compatibilité des politiques territoriales entre elles et la poursuite d'objectifs identiques ou complémentaires sont les conditions indispensables au développement cohérent du territoire haut normand.

Enfin pour garantir une mise en œuvre effective des objectifs fixés dans les PLH, le 276 devrait conditionner son action auprès des territoires à l'engagement préalable de tous les partenaires au sein d'un Contrat Local de l'Habitat (CLH).

### **3. Rendre le PLH opérationnel : proposition de déclinaison du PLH en CLH**

Tous les acteurs locaux du logement s'accordent à dire que le PLH est un bon instrument d'aménagement du territoire intercommunal qui permet d'organiser et de porter par écrit le fruit d'une réflexion collective entre eux (EPCI, collectivités, associations...). Mais le PLH présente des effets pervers qu'il paraît nécessaire de corriger : si le PLH traduit bien les objectifs que le territoire souhaite atteindre en matière d'aménagement du territoire, il ne garantit pas pour autant leur mise en œuvre concrète. Ainsi trop souvent le PLH reste l'exposé d'intentions sans réelle traduction concrète sur le territoire.

C'est pour résoudre ce problème que la communauté d'agglomération de Rennes a abouti avec succès à la mise en place d'un dispositif novateur, qui consiste en la déclinaison contractualisée du PLH en CLH. Ainsi au sein du CLH les différents acteurs locaux s'engagent par contractualisation à la mise en œuvre concrète des objectifs fixés dans le PLH.

Fort du succès de ce dispositif, le CESR préconise sur le territoire haut-normand de compléter, lorsqu'il existe, le PLH par un CLH. Ainsi l'accompagnement du 276 dans le cadre des contrats de territoire serait fonction de cette déclinaison jugée nécessaire à la mise en œuvre concrète des objectifs définis dans le PLH, et de façon plus globale dans le SRADT. A défaut, si l'option d'une telle déclinaison n'était pas retenue, afin de ne pas multiplier les dispositifs, le CESR préconise l'amélioration de l'outil PLH par l'inscription de deux volets, « objectifs » et « déclinaison opérationnelle », tous deux contractualisés. En cas d'absence de PLH sur un territoire, la politique de l'habitat menée localement devrait être conforme aux orientations départementales (PDH) et régionales pour bénéficier de l'accompagnement du 276. C'est dans ce cadre préalablement défini de mise en œuvre que le 276 s'engagerait pour le développement des territoires.

#### **4. L'introduction de clauses innovantes dans l'outil « PLH – CLH » pour une politique globale du 276 en faveur du logement**

Le CESR invite le 276 à élargir le champ de cette contractualisation renforcée en introduisant de nouveaux objectifs dans les contrats de territoire (déclinés dans les PLH, CLH, SCOT), qui répondent à des enjeux majeurs du territoire haut-normand.

L'accompagnement des politiques territoriales de l'habitat par le 276 pouvant être conditionné à la définition préalable et contractualisée des objectifs, des moyens et des partenaires, les collectivités du 276 seraient assurées d'une mise en œuvre effective de leurs objectifs : mixité sociale, logement des jeunes, lutte contre l'exclusion... autant de politiques indispensables pour répondre aux besoins de tous.

Au sein du 276, chaque collectivité pourrait plus particulièrement se saisir des compétences qui lui reviennent en propre. Ainsi la Région pourrait assurer l'accompagnement des territoires en matière de logement des étudiants, des apprentis, des jeunes travailleurs, des jeunes en parcours d'insertion. Les Départements s'engageraient quant à eux dans la lutte contre l'exclusion par le logement, en soutenant les politiques locales en faveur des personnes âgées, handicapées, des plus démunis et de l'hébergement d'urgence.

Ainsi le dispositif « PLH – CLH », via une contractualisation entre les partenaires, constituerait un levier d'action considérable du 276 pour répondre à l'ensemble des problématiques auxquelles celle du logement renvoie.

#### **4.1 Dans ce cadre, le CESR préconise au 276 de :**

##### **4.1-1 Viser la mixité sociale pour un aménagement harmonieux du territoire**

Le CESR se félicite de l'inscription dans le SRADT (axe 6, priorité 3) d'un objectif de cohésion du territoire haut-normand : "la préoccupation de la collectivité régionale est de répondre à la demande dans un souci de cohésion territoriale et de cohésion sociale". Cet objectif pourrait se traduire par un impératif de mixité sociale dans les opérations de construction et par l'implantation de logements sociaux en milieu rural – cet impératif de mixité conditionnerait l'accompagnement des communes par le 276.

Sans prétendre traiter ici de façon approfondie la problématique de la mixité sociale, qui justifierait une étude à part entière, plusieurs propositions peuvent être faites pour mettre en œuvre cette volonté de mixité sociale :

- Inscrire dans les PLU des communes et des agglomérations un impératif de 25 % de logements à loyer modéré dans les opérations de construction de logements neufs

La mixité sociale est un enjeu majeur d'équilibre du territoire. Une réflexion doit être menée pour inciter les porteurs de projets de construction/réhabilitation à assurer la mixité dans les différents types d'habitat proposés, afin d'obtenir dans une même zone, un même

immeuble, des logements de statuts différents et des familles aux revenus variés.

Il est important de garder à l'esprit que 70 % de la population pourrait prétendre à l'octroi d'un logement social, compte-tenu des critères actuels de ressources. Dès lors imposer, par l'inscription de cet objectif dans les PLU, la construction de 25 % de logements sociaux dans chaque opération de construction neuve est un objectif raisonnable et réaliste, qui devra être adapté selon les caractéristiques et les particularités des territoires et des quartiers. Les besoins en logement social ne sont en effet pas les mêmes selon que le territoire est rural ou urbain, que le quartier possède déjà ou non un fort taux de logements sociaux.

Il est enfin important de souligner que le logement privé, parfois davantage aidé que le logement public (l'aide de l'État en faveur du « de Robien » s'élève à 41 000 euros, contre 36 000 euros pour un logement de type PLUS)<sup>100</sup>, a une part de responsabilité aussi forte dans la réalisation de cet objectif de mixité sociale que le logement public.

- Accompagner la production de logements en milieu rural

L'objectif du SRADT en matière de logement est de mieux répondre à la demande, en « encourageant notamment les bailleurs publics et les communes à produire du logement social dans les zones les plus rurales ». C'est pour répondre à cet objectif et à l'enjeu plus global de densification des centres-bourgs ruraux et du maintien des populations dans leurs lieux de vie que le CESR préconise l'aide du 276 aux communes pour des actions d'amélioration-restructuration de biens immobiliers et aux bailleurs pour des opérations d'acquisition-amélioration visant la qualité du patrimoine des communes rurales. Ces opérations pourraient ainsi être soutenues par la Région à un niveau similaire à celui des aides de l'État (13,55 % du prix de revient pour les opérations financées en PLUS et 25 % pour celles financées en PLA-I).

De même, le 276 pourrait renforcer son aide pour les opérations de constructions neuves menées dans ces communes rurales, ce qui leur permettrait de conserver les jeunes décohabitants et d'accueillir les personnes âgées dans les centres-bourgs. Cette aide pourrait être délivrée pour les opérations ne dépassant pas 20 logements (et non plus 15) et, pour être significative, s'élever au même niveau que l'aide délivrée par l'État.

#### **4.1-2 Aller vers une densité urbaine bien maîtrisée et lutter contre l'étalement urbain**

Le 276 pourrait conditionner son accompagnement des politiques locales de l'habitat à la prise en compte par les territoires dans leurs projets d'aménagement de cet objectif de « densification » des centres. La « densification » ne consiste pas en un renforcement des grandes villes déjà existantes au détriment des petites villes et des zones rurales, mais vise à favoriser un maillage cohérent du territoire reposant sur des villes petites et moyennes mieux réparties sur le territoire.

Ainsi pour un bassin de vie donné, il conviendrait de s'interroger sur la répartition optimale de l'habitat et des activités à l'intérieur de cet ensemble géographique, en gardant à l'esprit certains impératifs :

- Limiter les zones périphériques urbanisables en protégeant les zones

<sup>100</sup> Rapport d'activité de l'Union Sociale pour l'Habitat, 2005

- agricoles et naturelles et en reportant l'urbanisation sur les zones déjà partiellement urbanisées ;
- Privilégier la réhabilitation de logements anciens et l'occupation systématique des logements vacants ;
- Réhabiliter des friches industrielles ;
- Construire dans les « dents creuses », à proximité des commerces, des services, de l'emploi.

#### **4.2 Le CESR préconise plus particulièrement à la Région de mener une action exemplaire en faveur du logement des jeunes, des étudiants, des apprentis :**

Tout en renvoyant aux préconisations faites à l'occasion de l'avis « Prospective des modes de vie des jeunes en Haute-Normandie » (pour une meilleure solvabilisation des jeunes, une plus grande prise en compte des parcours et des situations personnelles, une mise en relation efficace des jeunes et des bailleurs à travers un Guichet unique... etc.), le CESR souhaite insister ici sur deux enjeux majeurs :

##### **• Agir en faveur du logement étudiant, facteur majeur d'attractivité régionale**

L'université et l'offre de formation globale (apprentissage, études supérieures, écoles...) constituent un élément majeur de l'attractivité du territoire. Outre la qualité de cette offre de formation, la capacité en logements et la qualité de l'accueil constituent un atout pour développer l'attractivité du territoire. Il paraît en effet primordial de connecter l'offre de formation à son environnement (logement, restauration, transports, animation, etc) : il s'agit d'une problématique globale d'aménagement du territoire. Ainsi pour rendre plus attractives les études en Haute-Normandie, il est nécessaire de mener une action forte en faveur du logement des étudiants et des apprentis à proximité des centres d'études, tant en termes d'offre que de qualité.

De même, la problématique de la mobilité et du transport est intimement liée à celle du logement des jeunes étudiants : ces derniers doivent pouvoir se déplacer facilement et profiter de liaisons de transport en commun « centre-ville - pôle de formation - logement » performantes, en termes de fréquence ou d'amplitude horaire.

##### **• Accompagner le logement des jeunes, notamment en milieu rural**

La problématique du logement des jeunes présente plusieurs enjeux, particulièrement prégnants dans le milieu rural :

- Permettre l'accès des jeunes à une autonomie résidentielle ;
- Maintenir et accueillir les jeunes sur le territoire (problème de l'accueil en entreprises des jeunes en apprentissage qui ne trouvent pas de logement, ce qui constitue un frein au développement économique local) ;
- Développer la communication et la coordination de l'offre et de la demande ;
- Augmenter l'offre financièrement accessible aux jeunes et l'offre de logements temporaires ou d'urgence.

L'insuffisance de logements locatifs s'avère particulièrement forte en milieu rural, obligeant ainsi les jeunes à quitter leur village pour se loger



en milieu péri-urbain, avant de pouvoir revenir en accession à la propriété dans leur commune d'origine.

C'est pourquoi le CESR préconise au Conseil régional de soutenir le logement social à destination des jeunes, et de façon spécifique le logement des jeunes en milieu rural, en apportant par exemple son soutien aux projets locaux des communes pour des actions d'amélioration-restructuration et les projets des bailleurs sociaux pour des opérations d'acquisition-amélioration et de construction.

A l'occasion des auditions réalisées dans le cadre de cette étude sur le logement en Haute-Normandie, le CESR a relevé plusieurs problématiques majeures en terme d'accès pour tous au logement, qui relèvent des domaines de compétence des collectivités départementales.

#### **4.3 Dans le cadre du 276, le CESR préconise aux Départements de lutter contre l'exclusion par le logement :**

- **Des personnes âgées :**

##### **Inciter au recours à des modes d'organisation innovants : la colocation intergénérationnelle, ou « micro-béguinage » :**

Le "micro-béguinage" pourrait désigner une colocation entre seniors accompagnés par un auxiliaire de vie sociale qui interviendrait dans leur quotidien. Les personnes âgées assureraient le loyer de la colocation et la rémunération de l'auxiliaire de vie. Il semblerait que ces petites unités soient particulièrement adaptées au milieu rural, puisqu'elles pourraient permettre à la personne âgée de rester dans son environnement et aux communes de garder leurs "anciens". Ce système pourrait par ailleurs libérer des logements pour de nouvelles familles, assurant la pérennité des commerces et des services publics présents sur le territoire.

- **Des personnes handicapées : soutenir l'adaptation du parc social aux situations de handicap**
- **Des travailleurs pauvres : la création d'un « bouclier logement »**

Le CESR préconise la création d'un « bouclier logement » en vertu duquel un foyer ne devrait pas consacrer plus de 30 % de ses revenus aux dépenses « logement ».

- **Des plus démunis :**
  - **Créer un « dossier unique logement »** pour effectuer une demande de logement social et des aides complémentaires ;
  - **Prévenir et éviter les expulsions et le surendettement des familles :** prévenir les dettes de loyers, trouver des solutions économiques pour maintenir la famille dans le logement et éviter l'expulsion, verser annuellement l'aide au logement lorsqu'elle est trop faible pour la verser mensuellement... etc. ;
  - **Créer une solidarité régionale en matière d'hébergement d'urgence par un maillage complet du territoire :** poursuivre les recherches sociologiques pour mieux cerner les besoins, développer des structures-relais pour les solutions de court terme et pour

accueillir les personnes en grosses difficultés d'ordre psychologique ou addictif ; renforcer la coordination des actions et des acteurs locaux de l'hébergement d'urgence (au sein des comités de veille sociale ou par le biais des PLH par exemple) ; accroître le soutien financier aux associations gérant des établissements d'hébergement d'urgence (les CHRS notamment), pour un maillage de tout le territoire haut normand.

**AXE II**  
**LE LOGEMENT, UN ATOUT POUR L'ÉCONOMIE,**  
**L'EMPLOI, LA FORMATION, LA RECHERCHE**

Le CESR préconise d'une part une action économique ciblée sur la réduction des coûts de construction, et d'autre part une action plus globale visant le développement de la région en termes d'emploi, de formation et de recherche.

**1. Réduire le coût des opérations de construction, pour un logement à coût et à loyer maîtrisés**

Le CESR déplore la forte augmentation des coûts de construction, du prix de l'immobilier et des loyers enregistrée ces dernières années, qui met en difficultés tous les acteurs et les « utilisateurs » du logement : les locataires doivent allouer une part croissante de leurs revenus aux charges afférentes au logement, la primo-accession devient difficile pour les jeunes et impossible pour les familles les plus fragiles, le foncier pèse fortement dans le coût de sortie des logements pour les bailleurs sociaux... etc. Il devient donc urgent d'agir pour garantir une offre de logements à coût et à loyer maîtrisés.

Pour mettre un frein à l'augmentation des coûts de construction, le CESR préconise de :

**1.1 Faire du foncier le levier privilégié du 276 en matière d'aide à la construction de logements sociaux**

L'urgence des besoins en construction sociale sur le territoire haut normand est telle que doit intervenir une action décisive et innovante pour relancer la construction de logements sociaux. Le CESR préconise donc la mise en œuvre par le 276, pour une durée limitée, d'un système de portage foncier innovant et facteur de déblocage de la crise du logement social, déjà mis en œuvre par d'autres collectivités.

Ce portage résiderait dans l'achat du foncier par l'EPFN au moyen d'un emprunt, si nécessaire, dont les intérêts seraient payés par le 276. Le foncier serait alors mis à disposition du bailleur social qui y réaliserait l'opération de construction. Au terme de la durée d'amortissement de la construction (32 ans), le bailleur rachèterait le foncier à l'EPFN au prix d'achat du terrain. Fondé sur un plan d'investissement de cinq ans, ce portage foncier pourrait permettre la construction d'environ 12 000 logements sociaux en Haute-Normandie.

## **1.2 Inciter au recours à des matériaux durables et économiques, pour réduire les coûts de construction**

Le CESR suggère à la Région d'inciter à l'utilisation de certains matériaux, durables et économiques, qu'il conviendrait de privilégier pour une réduction des coûts de construction sans délocalisation : ainsi la construction en bois, à haute qualité environnementale, à partir de panneaux préfabriqués en usine et « prêts-à-poser », réduirait sans doute les coûts de construction, pour le logement individuel, le collectif ou l'accèsion à la propriété. Cette aide régionale pourrait engendrer une baisse des prix en matière d'ossature bois par une ouverture du marché – ce dernier fait aujourd'hui l'objet d'un monopole d'entreprise qui a fait le choix d'orienter sa production vers le haut de gamme.

De même, l'aide régionale pourrait porter sur l'utilisation de la brique (brique creuse, « monomur »), beaucoup plus isolante, présentant une meilleure inertie thermique et dont le coût de pose est, sinon moindre, au moins équivalent à celui de matériaux classiques.

## **2. Favoriser l'emploi en Haute-Normandie par le développement économique des filières "d'avenir"**

Face au constat alarmant d'un déficit d'entreprises dans les secteurs économiques « d'avenir » en Haute-Normandie, le CESR souhaite appeler l'attention de la Région sur l'intérêt à développer et structurer certaines filières porteuses d'emplois : production d'éco-matériaux (laine de bois, transformation du chanvre...), industrialisation des ossatures en bois, construction d'éoliennes, de panneaux thermiques et photovoltaïques... etc. Ainsi la collectivité régionale, pleinement compétente en matière de développement économique, pourrait accompagner la création et l'implantation sur son territoire de ce type d'entreprises, et le développement et la modernisation des entreprises déjà existantes.

La structuration de ces filières d'avenir autour d'entreprises innovantes et un développement des parcours de formation initiale et continue correspondants pourraient ainsi avoir un effet « levier » sur l'emploi en Haute-Normandie.

## **3. Développer les parcours de formation indispensables à l'acquisition du savoir-faire « Haute Qualité Environnementale » et à la réalisation d'économies d'énergie**

L'essor de la démarche HQE et l'accroissement de la performance énergétique paraissent aujourd'hui freinés par l'absence d'ingénierie suffisante, d'assistants de maîtrise d'ouvrage compétents et par le manque d'entreprises possédant ce savoir-faire. Aussi le CESR souhaite mettre en relief l'enjeu d'une adaptation rapide de la formation régionale aux nouveaux besoins rencontrés dans le secteur du bâtiment et de la construction HQE<sup>101</sup>.

Ainsi le renforcement de la formation des professionnels du bâtiment aux techniques qui permettent la plus grande performance énergétique (isolation par l'extérieur, ventilation, etc) serait très certainement source

<sup>101</sup> Actuellement, plusieurs établissements haut-normands assurent des formations dans le secteur du bâtiment : nombreuses formations de niveau BEP ou CAP ; niveau bac : plusieurs bacs professionnels et des bacs technologiques « Génie civil » et « Génie thermique » (lycées Perret et Le Corbusier par exemple) ; plusieurs types de BTS : à titre d'exemple, « Agencement de l'environnement architectural » (Perret) ; « Enveloppes du bâtiment, fluides et énergies » (Le Corbusier) ; « Bâtiment » (CFA Lanfry) ; « Bois ameublement » (Envermeu)

de plus grande attractivité du secteur, d'augmentation de la main-d'œuvre qualifiée - qui fait actuellement cruellement défaut - et de développement des entreprises dans ces filières. Les professionnels du bâtiment, quelles que soient leurs qualifications, se montrent très demandeurs du développement de ces parcours de formation. Il est important de souligner ici que l'enjeu de l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes, actuellement défaillante, est également primordial ; à ce titre, des préconisations sont faites par le CESR dans le cadre du rapport prospectif sur les « modes de vie des jeunes en Haute-Normandie ».

#### **4. Créer un pôle de recherche régionale dédiée à l'innovation, à la performance énergétique et au développement durable dans le bâtiment haut-normand**

Le CESR préconise au Conseil régional de porter la création d'un pôle dédié à la recherche en matière d'innovation, d'économie d'énergie et de développement durable du bâtiment, dans le cadre des spécificités haut-normandes en terme d'enjeux, de contraintes, de priorités, de matériaux... Ce pôle de recherche regrouperait l'ensemble des acteurs publics et privés de l'habitat et de la construction, pour permettre une collaboration entre décideurs et techniciens productrice de nouvelles techniques, de nouveaux matériaux durables et économiques, en adéquation avec les particularités du territoire haut-normand.

De manière plus globale, il semble qu'une réflexion doive être menée par tous les acteurs publics et privés de l'habitat sur les moyens à mettre en œuvre pour produire un logement économiquement plus avantageux, tant pour le bailleur social que le locataire et le constructeur privé.



**AXE III**  
**L'IMPÉRATIF ENVIRONNEMENTAL**  
**ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE LOGEMENT**

**1. Accompagner des projets exemplaires et innovants :  
l'expérimentation d'éco-quartiers, de la « Très Haute Qualité  
Environnementale » (THQE) et d'« éco-matériaux »**

Si le CESR salue la politique environnementale menée par la Région en matière d'habitat, pour la promotion et le soutien à l'installation d'énergies renouvelables, il préconise à la collectivité régionale de renforcer son action en faveur de l'environnement et de la performance énergétique et de s'engager massivement en faveur du logement durable par la voie de l'expérimentation et de l'innovation. A ce titre, le CESR se félicite de la volonté de la Région, exprimée dans le SRADT, d'agir sur « la recherche de l'excellence par l'incitation, dans la construction neuve comme dans les opérations de rénovation, à la haute qualification de l'habitat dans une logique réfléchie pouvant aller jusqu'à la création d'éco-quartiers » (axe 6, priorité 3).

La Région pourrait ainsi mener une action exemplaire en soutenant la réalisation, à titre expérimental, de plusieurs Eco-quartiers sur le territoire haut-normand, de projets de construction THQE ou le recours à des « éco-matériaux » durables et économiques, innovants, en adéquation avec le territoire. Plus qu'une politique de droit commun en faveur d'une « massification » du recours à une technologie particulière, le CESR préconise l'accompagnement massif d'un projet exemplaire et innovant. Ce n'est qu'au terme de cette expérimentation et de son évaluation que la Région pourrait s'interroger quant à la mise en œuvre d'une politique générale en faveur du projet testé avec succès sur quelques quartiers et territoires.

Une contractualisation entre la Région et les territoires concernés (communes, EPCI, pays...) définirait au préalable les objectifs et le champ du projet expérimental, sa durée, le rôle de chacun, les financements, les moyens humains et techniques apportés par chaque partenaire du projet, la méthode d'évaluation... etc. Une équipe pluridisciplinaire, notamment composée de professionnels du bâtiment, de chercheurs, d'urbanistes (l'agence d'urbanisme pourrait ici jouer un rôle évident), de spécialistes de la THQE et des élus locaux concernés pourrait constituer le support opérationnel de cette expérimentation.

Dans ce cadre, le CESR préconise donc à la Région de :

**1.1 Soutenir l'expérimentation d'éco-quartiers en Haute-Normandie pour un aménagement durable et exemplaire du territoire**

Un éco-quartier peut être défini comme un secteur urbain qui met en application les principes du développement durable : aménagement

urbain respectueux de l'environnement (construction bioclimatique, densité élevée), économie dynamique mais sobre en énergie et peu génératrice de déchets, lien social affirmé (mixité sociale et générationnelle, espaces partagés, équipements collectifs), maîtrise de la mobilité, commerces de proximité, gestion économe de l'eau, végétalisation maximale... etc.

La problématique du logement au sein des éco-quartiers repose plus particulièrement sur trois enjeux : la destination sociale du logement, la structure de l'habitat et la technologie de construction et de fonctionnement. Le logement doit tout d'abord assurer la mixité sociale et intergénérationnelle de l'éco-quartier, en proposant un habitat varié dans sa dimension, sa structure, son statut : logements sociaux, accession à la propriété, résidences pour personnes âgées, logements pour les jeunes, etc. La structure du bâti doit ensuite assurer une certaine densité du quartier (recours au petit collectif, à l'immeuble « couché », aux maisons de ville ou aux maisons superposées par exemple). Enfin la conception des bâtiments et le choix des matériaux doivent permettre la moindre consommation d'énergie et les moindres rejets de gaz à effet de serre et de déchets possibles.

Plusieurs sites de l'agglomération rouennaise sembleraient notamment pouvoir accueillir un projet expérimental d'éco-quartier. Ainsi la requalification en éco-quartiers des faubourgs et des friches urbaines à Rouen sur chaque rive de la Seine est envisageable, en cohérence avec le projet Seine-Ouest. De même, l'aménagement des « dents creuses » en lisière d'agglomération peut être envisagé. Les sites potentiels devront être déjà richement arborés et offrir une desserte directe et suffisante de transports en commun. L'implantation d'éco-quartiers autour des gares TER situées en zone périurbaine est également envisageable.

## **1.2 Délivrer une aide spécifique à la THQE et au recours à des « éco-matériaux » durables, économiques, innovants**

La THQE fait référence au label THPE (Très Haute Performance Energétique) qui recommande dès à présent une consommation conventionnelle d'énergie inférieure de 20 % à la consommation imposée par la RT 2005 - il s'agit donc d'anticiper la RT 2010 (qui sera élargie aux bâtiments tertiaires).

Le CESR préconise au Conseil régional le versement d'aides spécifiques, aux particuliers comme aux bailleurs sociaux, pour l'expérimentation de la THQE ou de matériaux/techniques préalablement reconnus comme durables, économiques, performants. A titre d'exemple, on peut citer la technique de l'hydraulique douce, le recours au bois comme matériau de construction, à la brique, et plus généralement à des matériaux durables en parfaite adéquation avec le territoire.

## **2. Sensibiliser les acteurs du logement aux enjeux d'une performance énergétique optimale et d'un essor du logement HQE**

Le CESR souhaite souligner la nécessité de sensibiliser le monde de l'industrie et du BTP, ainsi que les donneurs d'ordres publics et privés, à l'orientation tournée vers la performance énergétique du marché de la construction, aux avantages économiques (en investissement et en fonctionnement) et environnementaux de ces améliorations techniques.



De même, une sensibilisation à la maîtrise de l'instrument de l'appel d'offres pourrait avoir un effet positif sur l'introduction dans les marchés d'impératifs HQE, et sur la capacité des entreprises à y répondre.

Aujourd'hui les grands acteurs du BTP paraissent sensibilisés ; demeure un travail de diffusion à faire auprès de toutes les entreprises et d'accompagnement de la réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour entrer sur le marché de la performance énergétique. Par cet effort d'information, le nombre d'entreprises capables d'agir sur tout le parc immobilier et de répondre aux nouveaux besoins des habitants pourrait fortement augmenter. A terme, les perspectives de développement économique et de création d'emplois seraient réelles pour les entreprises en mesure de répondre à cette problématique.

### **3. Soutenir la production de logements sociaux et privés de Haute Qualité Environnementale**

La construction de logements dans une démarche de développement durable, de haute qualité environnementale constitue l'un des enjeux actuels majeurs du secteur. A ce titre, le CESR se félicite que la Région entende, dans les années à venir, soutenir la production de logements sociaux sur le territoire et inciter à la haute qualification de l'habitat, qui se traduirait notamment par le respect des critères de HQE<sup>102</sup>.

On l'a vu, les besoins en logements sont criants sur tout le territoire haut-normand, comme au niveau national ; de même, il ne peut plus aujourd'hui être question de construire ou de rénover sans prendre en compte des impératifs environnementaux largement démontrés. Aussi le CESR préconise au Conseil régional de répondre à ces deux types de besoins par une action unique et forte, sous forme d'aide financière, en faveur de la construction de logements présentant un bilan énergétique global performant.

---

<sup>102</sup> SRADT, Axe 6, Priorité 3, "le logement, au centre du développement des territoires", p. 69



## CONCLUSION

### QUATRE PRIORITES POUR UN PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DU LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE

Le constat est sans appel : la construction de 12 000 logements en cinq ans est nécessaire pour combler les retards accumulés et répondre aux besoins actuellement recensés dans la région. Face aux difficultés que rencontrent les Haut-Normands pour se loger, à des prix accessibles et dans un logement de qualité, et considérant la nécessité de construire massivement des logements, de haute qualité environnementale et énergétique, le CESR appelle l'attention du Conseil régional sur quatre propositions d'actions jugées prioritaires. Celles-ci pourraient faire l'objet d'un plan d'urgence en faveur du logement, fondé sur une contractualisation entre les différents acteurs concernés :

#### ◆ **Faire du foncier le levier d'action privilégié du 276 pour permettre la construction de 12 000 logements sociaux supplémentaires en cinq ans**

Le CESR souhaite ardemment voir le 276, en partenariat avec l'EPFN, se saisir de cette solution innovante de portage foncier à durée limitée, qui paraît seule pouvoir répondre à l'urgence des besoins en matière de construction de logements sociaux. D'abord expérimentée sur quelques territoires, elle pourrait, après évaluation positive et validation, être étendue à toute la Haute-Normandie, pour garantir un maillage complet et équilibré du territoire en logement social, auquel, il est fondamental de le rappeler, 70 % de la population peut prétendre.

#### ◆ **Mener une action exemplaire en faveur du logement des jeunes**

Etudiants, apprentis ou salariés, citadins ou ruraux, les jeunes haut-normands ont toutes les difficultés à se loger à des conditions accessibles, autour des lieux de formation, de stage ou d'emploi. Les jeunes doivent faire face aux loyers trop élevés, à l'insuffisance de logements locatifs en milieu rural, au caractère parfois rudimentaire du logement étudiant, etc. Face à ces problèmes, des solutions existent, essentielles pour inverser le solde migratoire négatif des jeunes. Il conviendrait de les mettre en œuvre rapidement pour permettre à la région de garder ses jeunes et de rendre son territoire plus attractif.

#### ◆ **Soutenir la production et la réhabilitation de logements sociaux HQE et énergétiquement performants**

La construction et la réhabilitation de logements publics et privés en haute qualité environnementale, au sein d'un urbanisme maîtrisé, sont aujourd'hui primordiales. Dans le cadre d'un plan d'urgence en faveur du logement et pour faire face aux besoins les plus pressants, le CESR préconise en priorité à la Région une aide financière significative aux bailleurs sociaux pour la construction de logements HQE.

#### ◆ **Créer un pôle de recherche régionale dédié à l'innovation, à la performance énergétique et au développement durable dans le bâtiment haut-normand**

Le CESR préconise au Conseil régional, en partenariat avec l'ensemble des acteurs publics et privés de l'habitat et de la construction, de porter la création d'un pôle dédié à la recherche en matière d'innovation, d'économie d'énergie et de développement durable du bâtiment. Ce pôle pourrait permettre le développement de nouvelles techniques, de nouveaux matériaux durables et économiques, en adéquation avec les particularités du territoire.



## LISTE DES SIGLES UTILISÉS

**276** : contraction de « 27 », l'Eure, et de « 76 », la Seine-Maritime, qui composent la Région Haute-Normandie, pour désigner le partenariat des trois collectivités sur certains dossiers

**ADEME** : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

**ALF** : Allocation de Logement Familial

**ALS** : Allocation de Logement à caractère Social

**ANAH** : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

**ANRU** : Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain

**APL** : Aide Personnalisée au Logement

**AURH** : Agence d'Urbanisme de la Région du Havre

**BEI** : Banque Européenne d'Investissement

**BTP** : Bâtiments et Travaux Publics

**CA** : Communauté d'Agglomération

**CAF** : Caisse d'Allocations Familiales

**CAUE** : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement

**CCI** : Chambre de Commerce et d'Industrie

**CDAH** : Centre Départemental d'Amélioration de l'Habitat

**CIL** : Comité Interprofessionnel du Logement

**CLH** : Contrat Local de l'Habitat

**CLJ** : « Comité Logement Jeunes »

**CLLAJ** : Comité Local pour le Logement autonome des Jeunes

**CNCEP** : Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance

**CRH** : Comité Régional de l'Habitat

**CHRS** : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

**CROUS** : Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires

**CLH** : Contrat Local de l'Habitat

**DDE** : Direction Départementale de l'Équipement

**EIE** : Espace Info Energie

**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

**EPFN** : Etablissement Public Foncier de Normandie

**FGD** : Fonds de Garantie du Département

**FNARS** : Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

**FSL** : Fonds de Solidarité Logement

**GES** : Gaz à Effet de Serre

**GRL** : Garantie du Risque Locatif

**HLM** : Habitation à Loyer Modéré

**HQE** : Haute Qualité Environnementale

**ICC** : Indice du Coût de Construction

**INSEE** : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

**OPH** : Office Public de l'Habitat

**PDH** : Plan Départemental de l'Habitat

**PLH** : Plan Local de l'Habitat

**PLU** : Plan Local d'Urbanisme

**PLAI** : Prêt Locatif d'Intégration

**PLUS** : Prêt Locatif à Usage Social

**PSLA** : Prêt Social Location Accession

**QEB** : Qualité Environnementale du Bâtiment

**RT** : Réglementation Thermique

**SCOT** : Schéma de COhérence Territoriale

**SEM** : Société d'Economie Mixte

**SGAR** : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales  
**SHON** : Surface Hors Œuvre Nette  
**SMAD** : Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement  
**SRADT** : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire  
**THPE** : Très Haute Performance Energétique  
**THQE** : Très Haute Qualité Environnementale  
**TSE** : Taxe Spéciale d'Équipement  
**UE** : Union Européenne  
**UESL** : Union d'Économie Sociale pour le Logement  
**USH** : Union Sociale pour l'Habitat  
**URHAJ** : Union Régionale pour l'Habitat des Jeunes  
**ZAC** : Zone d'Aménagement Concerté  
**ZUS** : Zone Urbaine Sensible

## BIBLIOGRAPHIE

### ARTICLES

- BALLAIN R., « Le droit au logement, une revendication toujours d'actualité », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, pp. 47-60
- FRIBOURG A-M., « Evolution des politiques du logement en France », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, pp. 19-29
- MOUILLART M., « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, pp. 5-18
- ROBERT C., « Politiques publiques et production de logements à loyers accessibles », Regards sur l'actualité, n° 320 - avril 2006, pp. 31-46
- STREIFF Patrick, « Le logement social en panne en Haute-Normandie », Fil-f@x Normandie n° 3266, 12 juillet 2007

### RAPPORTS

- Observation « santé / social » des territoires, Données et profils pour la région Haute-Normandie, Edition septembre 2006, 99 p.
- Rapport d'activité du Comité Régional de l'Habitat, 2006, 144 p.
- Rapport d'activité de l'Union Sociale pour l'Habitat, 2005
- Rapport d'information de la Commission des affaires économiques du Sénat sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, n° 442, adopté le 29 juin 2005
- Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal logement en France », rapport annuel 2007, 251 p.
- Rapport de présentation (Comité syndical du 26 mars 2007) du SCOT Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire, 114 p.
- « Le logement dans la décentralisation, Pour une coopération renouvelée Collectivités locales - HLM », Référentiel commun associations de collectivités locales - HLM, 48 p.
- « Les Politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques », rapport du Conseil Economique et Social de la République, rapporteur Paul de la Viguerie, 2 mai 2006, 96 p.

### REVUES-OUVRAGES

- Cahier d'Aval n° 22 - Février 2003, INSEE Haute-Normandie, « Le logement locatif en Haute-Normandie »
- Cahier d'Aval n° 75 - Juin 2007, INSEE Haute-Normandie, « La construction neuve en Haute-Normandie en 2006 »
- « Le Parc Locatif Social en Haute-Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2006 », Les brèves habitat et construction, Direction régionale de l'équipement, Avril 2007
- « Le chantier de la ville durable », Alternatives économiques, n° 253, Décembre 2006, p. 56-68

## **RÉSOGRAPHIE** non exhaustive

[www.certivea.fr](http://www.certivea.fr)

[www.dguhc-logement.fr](http://www.dguhc-logement.fr)

[www.haute-normandie.equipement.gouv.fr](http://www.haute-normandie.equipement.gouv.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)

[www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)

[www.rt-batiment.fr](http://www.rt-batiment.fr), en cours de construction

[www.uesl.fr](http://www.uesl.fr)

Achévé d'imprimé en janvier 2008 à l'imprimerie Copie Plus - Rouen - copie@copie-plus.fr