

DIAGNOSTICS ET ENJEUX DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT EN SEINE-SAINT-DENIS

Document 3. NOTE D'ORIENTATION STRATEGIQUE





PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

L'habitat est retenu comme un enjeu majeur par les responsables départementaux. Car si les compétences directes du Département en matière de politiques du logement sont relatives, leurs effets sont fondamentaux pour le territoire et la population.

Deux objectifs essentiels sont à relever, qu'il peut être difficile de concilier :

- Répondre aux besoins de la population séquanico-dionysienne, confrontée à une crise du logement de plus en plus aiguë,
- Déjouer les logiques de spécialisation qui conduisent à conforter le « rôle social » de la Seine-Saint-Denis à l'échelle francilienne.

De nombreuses études touchant à l'habitat ont déjà été réalisées par différents acteurs ces dernières années et ont permis au Département de dresser certains constats et de dégager des orientations stratégiques (Projet d'aménagement et de développement métropolitain - PADM, 2011). Ces réflexions s'inscrivent dans le débat actuel sur l'évolution de la gouvernance en Ile-de-France.

Les objectifs de l'étude

La finalité de l'étude est de fournir aux responsables départementaux des éléments permettant de positionner leurs politiques en faveur du territoire de la Seine-Saint-Denis.

L'étude a poursuivi deux objectifs :

- Capitaliser les éléments de diagnostic existant sur l'habitat et le logement, le fonctionnement du marché et les dysfonctionnements identifiés ; Les actualiser et les compléter par certaines données utiles ; Et mettre en perspective l'ensemble par des analyses orientées vers les enjeux départementaux. C'est l'objet du « Diagnostic ».
- Proposer des orientations pour l'action du Conseil général en matière d'habitat. C'est l'objet de la « Note d'orientation pour une stratégie d'action du Département ».

En termes d'approche, l'étude est centrée sur le logement et son occupation et organise sa réflexion dans l'optique suivante : en quoi la structure de l'habitat de la Seine-Saint-Denis, sur le plan du parc de logements, et sur le plan socio-démographique, alimente-t-elle la spécialisation du territoire dans le jeu du marché de l'habitat à l'échelle francilienne ?

Les différentes composantes de l'étude

➤ Le diagnostic

Il comprend deux documents :

- **Un rapport « Diagnostics et enjeux de la politique de l'habitat en Seine-Saint-Denis » (Document 1)**
- **Un recueil des données statistiques et cartographiques organisé thématiquement (Document 2)**

Le rapport (le présent document) comporte :

- Une synthèse
- Une fiche d'indicateurs partagés

- Le rapport de diagnostic proprement dit (32 pages), qui se présente sous deux formes :
 - **Un « diagnostic général »** qui examine :
 - Les caractéristiques propres au département, pris dans sa totalité,
 - Les caractéristiques intéressantes à l'échelle infra-territoriale (généralement la commune, quelquefois à l'Ilot Regroupé pour l'Information Statistique ou IRIS)
 - Des comparatifs par rapport aux autres territoires de l'Île-de-France, et notamment les deux autres départements de première couronne
 - Les évolutions significatives comparées à l'Île-de-France et en infra-territorial.

Le diagnostic s'organise en deux chapitres :

Dans la première partie sont exposés les « grands constats » sur les caractéristiques structurelles de l'habitat en Seine-Saint-Denis, situation analysable généralement à partir des données 2008 (structure de la population, structure du parc de logements, occupation du parc...). Cet exercice repose sur une mise en perspective des éléments fournis par diverses études déjà produites et sur des éléments statistiques actualisés et complémentaires.

La seconde partie aborde les problématiques de l'habitat en termes dynamiques : à partir des tendances observables depuis les dernières années, les informations disponibles étant de fait ici plus partielles, et plus complexes à traiter : parcours résidentiels et évolution sociale, évolution des prix immobiliers, renouvellement du parc, politiques publiques.... Il s'agit à la fois de traiter les dynamiques « internes » à la Seine-Saint-Denis, induites par ses caractéristiques structurelles (besoins de sa population et logiques liées à la structure de son parc... ; et les effets sur la Seine-Saint-Denis des dynamiques à l'œuvre sur l'ensemble de l'Île-de-France (interactions entre les logiques franciliennes et les caractéristiques de la Seine-Saint-Denis).

➤ **Une approche thématique**

Cinq problématiques-clé ont été approfondies, choisies pour l'importance qu'elles représentent en termes de leviers pour l'action. Les fiches thématiques reprennent sous leurs propres angles de vue les éléments du diagnostic général, les approfondissent, et les prolongent d'une réflexion sur les enjeux.

➤ **La note d'orientation stratégique.**

(Document 3)

L'objet de cette note est d'avancer des propositions pour aider les responsables du Département dans leur réflexion sur la réorientation de leur politique de l'habitat.

Sur la base des points forts du diagnostic, elles déclinent une proposition de stratégie générale qui s'organise en deux axes d'action :

- Construire et porter une vision territoriale de l'habitat sur la Seine-Saint-Denis, s'agissant d'une formulation possible des grands objectifs de la politique globale de l'habitat à promouvoir pour le territoire de la Seine-Saint-Denis, et de propositions d'instruments pour que le Département puisse porter cette vision auprès des acteurs.
- Développer des actions-levier ciblées sur certains enjeux départementaux, s'agissant de propositions d'interventions opérationnelles et financières du Département circonscrites sur des champs d'action choisis, intégrant la réorientation possible des politiques existantes.

DIAGNOSTICS ET ENJEUX DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT EN SEINE-SAINT-DENIS

Note d'orientation stratégique

Introduction

Principes pour le positionnement du Département sur les politiques de l'habitat

L'habitat impacte considérablement l'ensemble des problèmes du territoire et des champs d'intervention du Département, à commencer par sa première responsabilité : l'action sociale. En ce sens, l'habitat est retenu comme un enjeu majeur par le Conseil général.

L'objet de cette note est d'avancer des **propositions** pour aider les responsables du Département dans leur réflexion sur la réorientation de leur politique de l'habitat. Dans le cadre imparti à la présente étude, ces propositions consistent en des **orientations pour débat qui n'ont pas valeur de propositions opérationnelles**, car leur définition et l'examen de leur faisabilité exigeraient de plus amples investigations et des échanges avec des acteurs.

Ces orientations déclinent une proposition de stratégie générale qui, premièrement, tient compte des échelles et champs d'intervention du Département par rapport à ceux des autres partenaires publics (à verser aux débats en cours sur la réorganisation des compétences à l'échelle métropolitaine), et deuxièmement, fait la part entre une approche globale de l'habitat et des pistes d'actions concrètes plus ciblées.

Cette stratégie part de **deux constats** :

Pris globalement, **le pouvoir direct du Département sur l'habitat est relativement moindre** que celui de l'Etat (pouvoir attributaire des financements, programmation, contingent préfectoral...) et que celui des communes et EPCI (urbanisme et permis de construire, PLH, attributions...), la Région ayant quant à elle développé un rôle important pour le financement du logement.

Par contre, **les effets des politiques de l'habitat sont fondamentaux pour le Département** : conséquences sur budgets d'aides sociales (à commencer par le FSL), impacts en équipements, potentiel fiscal, et plus largement, déterminants pour les équilibres sociaux et économiques du territoire.

Ces deux constats conduisent à proposer **une stratégie sur deux axes** :

- **La définition d'une politique générale de l'habitat pour la Seine-Saint-Denis**, dont le Département est **fédérateur** sans pour autant en être forcément financeur ou développeur, considérant qu'il peut l'être sur d'autres champs liés à l'habitat.

Pour cela il conviendrait de **construire une vision territoriale globale de la politique de l'habitat sur la Seine-Saint-Denis, concrètement formalisée, afin de la porter auprès des différents acteurs décideurs, institutionnels ou opérationnels**, et afin de peser sur des sujets d'impact majeur mais où les compétences et moyens du Département sont limités.

- **L'intervention du Département, circonscrite sur certains champs** ou certains points-clés, lorsque l'habitat est en lien plus direct avec ses compétences premières ; en tant que partenaire pour des effets-leviers sur des actions difficiles ou en politique propre pour des actions spécifiques sur lesquelles les moyens manquent, etc.

Ces politiques ciblées peuvent relever d'interventions opérationnelles et financières du Département ou bien consister à impulser, fédérer, animer des politiques particulières.

Cette stratégie est à développer aux **deux échelles** territoriales :

- Au plan métropolitain et régional, et cela en interactivité avec l'évolution de la gouvernance de l'Île-de-France,

- En « infra », avec les autres collectivités locales de la Seine-Saint-Denis : communes et intercommunalités (« territoires »).

Dans cet esprit, **la note s'organise en deux parties** correspondant aux **deux axes d'action**, précédées d'un rappel du diagnostic :

- **La première partie : Construire et porter une vision territoriale de l'habitat sur la Seine-Saint-Denis**, comprend, premièrement une formulation possible des grands objectifs de la politique globale à promouvoir, deuxièmement, des propositions d'outils pour que le Département dispose des instruments lui permettant de porter cette vision auprès des acteurs.
- **La deuxième partie : Développer des actions-levier ciblées sur certains enjeux départementaux**, propose des objectifs et moyens pour une intervention du Département sur des champs d'action choisis, intégrant la réorientation possible des politiques existantes (avant moratoire).
- **Préalablement** sont rappelés dans une première partie les grands traits de la **synthèse du diagnostic** réalisé dans le cadre de la présente étude. Celui-ci met en évidence les aspects qui caractérisent le rôle que joue la Seine-Saint-Denis dans le marché de l'habitat francilien, en termes structurels et en termes dynamiques.

TABLE DES MATIERES

Présentation de l'étude.....	1
Introduction	3
Eléments préalables - Rappel du diagnostic.....	9
Partie 1 : Construire et porter une vision départementale de l'habitat.....	11
I - Les Grands objectifs de la politique de l'habitat à préconiser pour le territoire de la Seine-Saint-Denis.....	11
Des enjeux stratégiques fondamentaux	11
L'enjeu régional : la Seine-Saint-Denis doit repositionner son rôle dans le marché de l'habitat francilien.	11
Concilier droit au logement et mixité sociale.....	12
Quatre politiques pour une dynamique	12
1 – Un enjeu primordial : Agir sur l'habitat existant pour corriger les facteurs de spécialisation sociale de la Seine-Saint-Denis : rénover, renouveler, valoriser.....	12
SUR LE PARC PRIVE	10
➤ Prévenir la dégradation de l'habitat privé collectif (copropriétés).....	12
➤ Maîtriser l'évolution du pavillonnaire et le valoriser.....	13
➤ Transformer l'habitat ancien pour renouveler l'offre.....	13
SUR LE PARC SOCIAL	11
➤ Soutenir la réhabilitation	13
➤ Engager un nouveau chantier de renouvellement urbain des grands ensembles et pérenniser les PRU 1.....	14
2 – Produire en quantité de nouveaux logements pour tous, de qualité et diversifiés.....	14
➤ Mobiliser du foncier pour le logement	14
➤ Développer le logement intermédiaire et l'accession	15
➤ Répondre à la demande sociale.....	15
➤ Favoriser l' « habitat adapté »	16
3 – Développer un nouveau modèle urbain, levier pour la qualité et le renouvellement de l'habitat.....	16
➤ Promouvoir la qualité environnementale et de nouveaux modes d'habiter.....	16
➤ La densification, un potentiel à maîtriser (intensification urbaine).....	16
4 – Promouvoir l'équilibre social des territoires	17
➤ Remédier aux déséquilibres du secteur de l'hébergement	17
➤ Travailler sur la gestion sociale du parc HLM.....	18
➤ Veiller à l'occupation sociale du parc privé	18
➤ La question des populations Rom.....	18
II - Des instruments à construire pour porter la vision départementale	18
➤ Un document d'orientation départemental, expression de la doctrine et des positions stratégiques du Département (DOHA 93).....	19
➤ Un « observatoire de l'habitat »	19

➤ Un lieu de débat stratégique entre partenaires	20
Partie 2 : Cibler des actions-levier sur certains enjeux départementaux	21
I - Mobiliser les moyens du Département et de l'ensemble des partenaires pour prévenir la dégradation de l'habitat privé	21
1. Organiser et animer le réseau des acteurs intervenant sur le département pour dynamiser l'ensemble des actions d'amélioration de l'habitat privé	21
2. Recentrer l'action opérationnelle du Département	22
Renforcer le partenariat opérationnel avec les villes : soutenir les opérations d'amélioration de l'habitat des communes et intercommunalités	23
➤ Soutenir les grandes opérations programmées (OPAH et plans de sauvegarde) au travers du FIQ	23
➤ Habitat indigne	23
Dans le diffus, recentrer l'action et développer la veille sur certains segments à risques du parc	23
➤ Impulser une action spécifique vers les petites copropriétés dans le diffus	24
➤ Engager l'action sur les risques de dévalorisation du pavillonnaire	24
➤ Réorienter l'aide départementale aux propriétaires-occupants (ACGPO) vers l'adaptation du logement, notamment pour répondre aux problèmes du vieillissement.	25
Améliorer la synergie avec l'ANAH	26
II - Développer le partenariat avec les organismes Hlm pour soutenir, rééquilibrer, renouveler le parc social	27
Partager les objectifs départementaux avec les partenaires publics et avec les organismes HLM	28
TROIS SUJETS DE DIALOGUE A PROMOUVOIR	26
➤ La prospective en matière d'offre nouvelle	28
➤ Les politiques de réhabilitation et de renouvellement	28
➤ Les politiques de gestion sociale	28
DES CADRES DE DIALOGUE A UTILISER	27
➤ Utiliser les Conventions d'Utilité Sociale (CUS)	29
➤ Mettre en réseau les acteurs et les innovations	30
Optimiser l'aide financière du Département, notamment par le développement de partenariats privilégiés	30
➤ L'aide à la construction neuve	30
III - Promouvoir l'expérimentation pour favoriser la production sur certains segments déficitaires de la chaîne du logement	31
L'accession sociale	31
Le locatif intermédiaire	31
L'Acquisition-Amélioration	32
Le conventionnement des logements privés (ANAH)	32
Le logement adapté	33
L'habitat participatif	34
IV - Action foncière et aménagement	34
V - Hébergement et gestion sociale	35

Éléments préalables - Rappel du diagnostic

Un diagnostic a été élaboré, qui fournit un ensemble complet de données actualisées, met en perspective des éléments d'études déjà disponibles, produit de nouvelles analyses, et dégage des problématiques. Il fait l'objet d'un rapport, accompagné d'un recueil statistique et cartographique et comporte une synthèse.

En forme de rappel, ci-dessous les grands traits de la synthèse de ce diagnostic.

➤ *Une population jeune et familiale et un parc propice à l'accueil des ménages modestes*

Une population jeune et nombreuse, souvent touchée par des situations de sur-occupation lourde

Un parc diversifié et porteur d'attractivité mais en grande partie fragilisé par sa mauvaise qualité et son occupation par les ménages les plus modestes d'Île-de-France

➔ *La Seine-Saint-Denis se singularise à la fois par sa vitalité démographique et par la fragilité de sa population. En matière d'habitat, ces deux constats impactent fortement les besoins en logement, actuels et à venir, d'un point de vue quantitatif (croissance de la population) et qualitatif (typologies nécessaires pour les grands ménages, jeunes). Se pose, compte tenu du profil des ménages, la question de la correspondance entre l'offre des logements et les capacités financières de la population.*

➤ *Des dynamiques sous la double pression des besoins de la Seine-Saint-Denis et du marché francilien*

Un renforcement du rôle social de la Seine-Saint-Denis

- Le profil social de la Seine-Saint-Denis s'accroît,
- Les caractéristiques du parc de la Seine-Saint-Denis contribuent à accentuer ces évolutions,
- Les flux migratoires coïncident avec la structure du parc.

Une forte pression démographique nécessitant une production de logements élevée

- Des projections démographiques annonçant un creusement des classes d'âge moyen,
- Une production de logements récente dynamique dans le neuf et un renouvellement de l'habitat à poursuivre pour répondre aux besoins croissants,
- Un potentiel de densification élevé, mais des risques à anticiper.

➔ *Les évolutions récentes contribuent à accentuer les écarts entre la Seine-Saint-Denis et les autres départements de petite couronne. Département d'accueil pour les ménages étrangers, pour les familles nombreuses et les classes modestes, la Seine-Saint-Denis est marquée par un creusement des écarts sociaux avec les autres territoires, notamment une accentuation de la précarité des ménages, une part de cadres qui reste inférieure... L'impact est fort sur les besoins en matière de logements.*

➔ *Les projections en matière de population sont caractéristiques pour le département de la Seine-Saint-Denis notamment par le creusement des tranches d'âge moyen, le maintien d'une taille des ménages élevée, liée à la fois à un nombre important de naissances mais aussi aux difficultés de décohabiter compte tenu des capacités financières des habitants.*

➔ *La forte production de logements au cours des dernières années n'a pas permis de résoudre l'extrême tension sur le marché du logement qui s'est accentuée. Un engagement important pour améliorer le parc (démolitions-reconstructions) a contribué à cette tension. Les besoins restent élevés en matière de renouvellement urbain (logement social, copropriétés, parc pavillonnaire...).*

Première partie

Construire et porter une vision départementale de l'habitat

La première partie de proposition d'orientations comporte deux chapitres :

- I. Les grands objectifs d'une politique globale de l'habitat à favoriser pour le territoire du département
- II. Les instruments du Département pour porter cette politique auprès de ses partenaires

I - LES GRANDS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT A PRECONISER POUR LE TERRITOIRE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Le texte ci-dessous est synthétique. Il trace les grandes lignes d'une formulation possible des objectifs du Département sur l'ensemble des problématiques habitat qui agissent de concert et sur lesquelles interviennent tous les acteurs. Si cela est décidé, l'écriture de ces objectifs sera à élaborer dans un futur Document d'Orientation Départemental pour l'Habitat en Seine-Saint-Denis, que l'on appellera ici DOHA 93 (voir chapitre II).

Des enjeux stratégiques fondamentaux

L'enjeu régional : la Seine-Saint-Denis doit repositionner son rôle dans le marché de l'habitat francilien.

Le profil socio-économique de la population de la Seine-Saint-Denis, ainsi que les caractéristiques de son parc de logements, contribuent à lui forger un rôle particulier au sein de l'Île-de-France, et plus précisément du cœur de l'agglomération (petite couronne) : celui d'accueil des populations franciliennes les plus modestes. Cette tendance s'accroît à la fois par le profil des nouveaux emménagés et par la précarisation de la population présente, et fait évoluer le département vers un renforcement de sa fragilisation.

Pour corriger ce déséquilibre ayant des conséquences grandissantes pour la gestion des territoires, y compris à l'échelle de l'Île-de-France, il convient de **partager avec tous les échelons territoriaux les objectifs majeurs suivants** :

- **Organiser le partage des efforts** d'accueil des populations précarisées à l'échelle régionale par le développement d'une offre à destination des plus modestes dans les autres départements,
- **Déjouer les logiques immobilières de spécialisation** territoriale de la Seine-Saint-Denis,
- **Offrir en Seine-Saint-Denis des logements accessibles et de qualité** à destination des classes moyennes, notamment des actifs travaillant sur le territoire,
- **Mener une politique globale de développement urbain** prenant en compte les transports, les services, les équipements, et coordonnant l'habitat avec les autres politiques sectorielles, notamment l'offre scolaire. Et l'associer à des démarches de communication pour agir sur l'image du département.

Concilier droit au logement et mixité sociale

La lutte contre la spécialisation territoriale à l'échelle régionale doit toutefois se mener en respectant les besoins de la population séquano-dionysienne présente. Cela suppose souvent de poursuivre deux pôles divergents de la politique de l'habitat, que l'on peut résumer sous la problématique droit au logement versus mixité sociale. Ainsi sont à concilier les objectifs suivants :

- **Répondre aux besoins** en logement de la population de la Seine-Saint-Denis, considérant la pression démographique de la demande et la diversité des besoins,
- **Equilibrer** l'offre de logements sur les territoires en recherchant la mixité sociale,
- **Enrayer les processus de fragilisation** et de dévalorisation du parc existant,
- **Favoriser l'attractivité** par la valorisation des atouts du territoire et de la population de la Seine-Saint-Denis en s'appuyant sur les évolutions urbaines en cours.

Quatre politiques pour une dynamique

Les réponses aux enjeux passent par **une politique d'ensemble à mener en synergie au travers de plusieurs champs d'action**. La réponse aux besoins en logement de la population se fera à la fois via la rénovation des logements existants et la production d'une nouvelle offre, le tout en lien avec l'urbanisme, ainsi qu'avec l'optimisation des modes de gestion du peuplement. Il en sera de même, pour la prévention des processus de dévalorisation, les rééquilibres territoriaux et le développement de l'attractivité.

Il est proposé de combiner quatre grands axes d'action :

1. **La requalification de l'habitat existant**
2. **La dynamisation de la production neuve**
3. **La mise en œuvre d'un nouveau modèle urbain**
4. **La gestion de l'équilibre social des territoires**

1 – Un enjeu primordial : Agir sur l'habitat existant pour corriger les facteurs de spécialisation sociale de la Seine-Saint-Denis : rénover, renouveler, valoriser.

L'habitat existant est la matrice dans laquelle s'insère l'offre nouvelle et évoluent les parcours résidentiels.

Il est primordial pour la Seine-Saint-Denis de maîtriser les processus de dégradation à l'œuvre dans de nombreux segments du parc existant, qui opèrent sous l'effet de la fragilisation de parties de la population et sous la pression du marché francilien.

Il est également nécessaire de dynamiser la rénovation des logements sur ces tissus urbains constitués. Il y a là un potentiel majeur de renouvellement de l'offre permettant de valoriser les atouts du territoire et d'orienter l'attractivité.

SUR LE PARC PRIVE

➤ *Prévenir la dégradation de l'habitat privé collectif (copropriétés)*

Les phénomènes de dégradation sur ce parc sont très importants en Seine-Saint-Denis et sont une cause majeure des spirales négatives agissant sur le département. Ils aggravent les conditions de vie des populations, amplifient la demande et influent sur l'attractivité par l'offre de logements de mauvaise qualité à bas prix.

Il s'agit donc d'enrayer la dégradation des copropriétés par une politique forte d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne. Cette politique est en vigueur depuis de nombreuses années et sous différents modes mais, compte-tenu de l'enjeu et de la difficulté des problèmes à résoudre, cet objectif reste primordial. Les perspectives du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine dirigées vers le parc privé pourront contribuer à y répondre.

Le relogement transitoire ou durable des occupants des logements est une question-clé des actions de requalification de l'habitat sur laquelle les moyens d'intervention de l'ensemble des acteurs doivent être mobilisés.

➤ **Maîtriser l'évolution du pavillonnaire et le valoriser**

Le pavillonnaire est un atout pour la Seine-Saint-Denis. Il offre, proche de Paris, un gros volume de logements familiaux, un cadre de vie apprécié, un habitat diversifié. Ses prix, les plus accessibles de petite couronne, le rendent attractif, notamment pour les classes moyennes.

Mais c'est aussi un parc fragile présentant des risques de dégradation importants. Dans le contexte de tension immobilière et sur certains territoires vulnérables, il devient un parc à risques : obsolescence d'une partie des logements et développement de la précarité énergétique, vieillissement des logements et des occupants, mutations accompagnées de divisions avec risques de sur-occupation, hausse incontrôlée des loyers par abus de propriétaires.

Il s'agit donc tout à la fois de prévenir la dégradation du pavillonnaire et de le valoriser pour renforcer son attractivité. La maîtrise de l'évolution des tissus pavillonnaires est une politique naissante sur laquelle les Villes peuvent agir, notamment par les Plans Locaux d'Urbanisme.

➤ **Transformer l'habitat ancien pour renouveler l'offre**

Au-delà de la simple amélioration de l'habitat, dans un tissu urbain ancien et dense comme celui d'une grande partie du territoire de la Seine-Saint-Denis, l'enjeu d'une rénovation profonde du parc ancien est très important. Il s'agit d'alimenter l'offre avec des produits équivalents au neuf, par une action immobilière sans pour autant recourir à la restructuration urbaine.

Bien que les conditions de faisabilité, notamment financières, soient difficiles, l'objectif est de favoriser ces démarches au travers de différents outils à soutenir, notamment l'acquisition-amélioration et le conventionnement ANAH.

SUR LE PARC SOCIAL

Le parc locatif social est le premier à pouvoir répondre à l'ampleur des besoins en logement de la plus grande partie de la population et il est un outil majeur des politiques publiques de l'habitat. Il génère structurellement une forte demande, et il est confronté à la précarisation de ses locataires. Sous pression de «la crise du logement », les mobilités diminuent alors qu'augmente l'urgence (DALO, sorties d'hébergement...).

Dans ce contexte, la maîtrise des équilibres dans les grands ensembles d'habitat social est déterminante pour l'évolution des territoires de la Seine-Saint-Denis. Pour cela, il est fondamental de soutenir l'effort de requalification et de renouvellement du parc social.

➤ **Soutenir la réhabilitation**

L'entretien et la réhabilitation relèvent des politiques patrimoniales des bailleurs, qui y consacrent la plus grande part de leurs fonds propres (ceux dirigés vers la production neuve sont généralement le résiduel disponible après ces dépenses). Les financements des pouvoirs publics sont devenus très faibles, et concentrés sur la performance énergétique.

Le soutien à la réhabilitation (hors PRU) par les partenaires peut consister en des actions d'accompagnement, dans les domaines de l'aménagement urbain, des transports et des équipements, de la gestion urbaine, de l'accompagnement social, de la gestion du peuplement.

➤ **Engager un nouveau chantier de renouvellement urbain des grands ensembles et pérenniser les PRU 1**

Le chantier colossal des PRU est encore largement en cours et absorbe l'essentiel des investissements et des moyens techniques et de gestion de nombreux organismes. Pour autant, ce chantier est loin d'épuiser les besoins de rénovation du parc.

Le premier enjeu est de bien achever les programmes du PNRU 1, particulièrement ambitieux en Seine-Saint-Denis et de pérenniser les investissements réalisés par les actions d'accompagnement éventuellement nécessaires notamment dans les grands quartiers d'habitat social.

Restent une vingtaine de quartiers éligibles au premier PNRU qui n'ont pas fait l'objet de convention, ainsi que d'autres grands ensembles non éligibles, en ZUS ou hors ZUS. Il existe un risque important de marginalisation de ces quartiers, susceptibles de se dégrader physiquement, de concentrer les plus bas loyers, et de vivre une stigmatisation sociale. La définition d'une nouvelle tranche de rénovation urbaine, associée à une nouvelle politique de la ville à la géographie prioritaire révisée, constitue un enjeu de première importance.

Le nouveau chantier de rénovation urbaine devra notamment intégrer les enjeux de réhabilitation.

Au-delà, se pose la question d'aller vers des approches en termes « d'intensification urbaine » en mesurant les risques et la soutenabilité de ce type de mutations (cf. page 12).

2 – Produire en quantité de nouveaux logements pour tous, de qualité et diversifiés

Pour répondre à la masse des besoins de la population et fluidifier l'ensemble de la chaîne du logement, il est nécessaire de produire un nombre de logements élevé, très supérieur à la construction constatée ces dernières années qui s'avère largement insuffisante. L'enjeu de la production est ainsi d'abord quantitatif.

Toutefois, la fluidification du marché du logement est immédiatement liée à la question du prix du logement. La rigidité des parcours résidentiels est en très grande partie due au manque d'offre à prix accessible, notamment en location, sociale et privée, la problématique de l'augmentation des charges venant s'ajouter à celle des niveaux de loyers.

Les politiques publiques pour la production de logements doivent ainsi travailler à la fois sur les volumes constructibles par le biais notamment des stratégies d'urbanisme et sur les conditions de montage relatives aux différents produits nécessaires, notamment sur les clés du foncier et du financement.

L'enjeu est également qualitatif. La qualité est une exigence : qualité urbaine, qualité énergétique, modes d'habiter répondant aux attentes. Il s'agit de développer différents produits logements afin d'encourager une offre complémentaire permettant de favoriser les parcours résidentiels, dans toute leur diversité, et de territorialiser cette production neuve.

Les objectifs sont ainsi multiples et croisés, mais peuvent être schématisés en trois directions, devant fonder les objectifs de programmation de l'offre nouvelle des différents acteurs :

- **Développer l'offre pour maintenir et accueillir des populations des « classes moyennes »**, et notamment les actifs des entreprises installées dans le département ;
- **Répondre à la demande sociale** de logements accessibles ;
- **Améliorer les équilibres territoriaux entre les différentes catégories de l'offre** (répartition de l'offre nouvelle par rapport au stock).

Parmi ces objectifs généraux, **certains axes peuvent être particulièrement poursuivis** :

➤ **Mobiliser du foncier pour le logement**

La production, tous produits confondus, est d'abord et avant tout contrainte par le manque de foncier rendu disponible pour la construction de logements. Les problématiques sont connues et reconnues de tous les acteurs :

- Coût élevé de la production de foncier constructible, y compris coûts de libération, de dépollution, etc. ;
- Coût des équipements publics à créer pour répondre aux besoins de la population occupant les nouveaux logements (à relativiser avec l'évolution du nombre de personnes dans les logements, à nombre de logements stable) ;
- Réticence des populations à ce qui est perçu comme de la densification, dont la réticence spécifique à l'accueil de logements sociaux ;
- Arbitrages pour la destination des sols entre logement, développement économique, espaces verts, équipements...

Cela étant, il existe un champ de dialogue important à développer entre les acteurs des différents échelons territoriaux pour amplifier les moyens de mobilisation du foncier au profit du logement. Sur les points suivants notamment :

- La stimulation de la **mutabilité**, s'agissant d'examiner en finesse et selon des objectifs pertinents les capacités d'évolution des friches industrielles, des quartiers anciens, voire des grands ensembles d'habitat ;
- La définition de l'**affectation du foncier au profit du logement** dans les différents documents urbanistiques, des PLU aux CDT ;
- L'optimisation des **outils financiers** favorisant la baisse du paramètre foncier dans les montages.

Les grands projets se développant sur la Seine-Saint-Denis, du Grand Paris au renouvellement urbain en passant par les éco-quartiers, devraient pouvoir donner lieu à des avancées sur ces points.

➤ *Développer le logement intermédiaire et l'accession*

L'habitat privé devrait constituer une offre complémentaire de l'offre sociale, capable de répondre aux attentes des ménages des classes moyennes. Or, les logements locatifs « libres » sont quantitativement sous-dimensionnés en Seine-Saint-Denis et en partie déqualifiés.

C'est donc un enjeu majeur que de **reconstituer une offre de logements locatifs privés de bonne qualité**. Il s'agit de promouvoir le « logement intermédiaire » neuf en créant les conditions pour favoriser la venue des investisseurs institutionnels. Point sur lequel des dispositions nationales sont en cours de mise au point, notamment fiscales.

Parallèlement, il convient de continuer à dynamiser l'accession, et particulièrement l'accession sociale sécurisée, politique engagée par de nombreux acteurs, et notamment par le Département via la coopérative « Les habitations populaires » liée à l'Office départemental. Il a en effet été constaté que le recours aux Prêts à Taux Zéro par les ménages avait été particulièrement développé en Seine-Saint-Denis, fait significatif d'une forte demande pour l'accession à la propriété. Une vigilance doit toutefois être soutenue pour l'accession banalisée afin de déjouer les risques d'endettement des ménages qui sous-estiment souvent le poids des charges de copropriété.

La réponse aux attentes des classes moyennes peut aussi être remplie par le soutien aux processus de réhabilitation du parc ancien attractif, notamment dans les territoires où le parc social est très développé. Bien que de moindre ampleur, l'habitat participatif peut aussi contribuer à diversifier l'offre (classes supérieures principalement).

➤ *Répondre à la demande sociale*

La réponse à la très forte demande de logements accessibles est un enjeu primordial, et elle passe en premier lieu par le locatif social.

La territorialisation de l'augmentation de cette offre, y compris en la déclinant entre les produits PLAI, PLUS et PLS, doit être un objectif majeur dans la Seine-Saint-Denis où le parc social est déjà à des niveaux élevés dans de nombreux territoires. C'est toutefois une question complexe, la demande sociale émanant justement en

grande partie des habitants de ces territoires et les attachements locaux pouvant difficilement être bouleversés.

L'amélioration des parcours résidentiels des populations modestes doit aussi être recherchée par la gestion, à savoir notamment l'encouragement de la rotation dans le parc social (point 4).

➤ **Favoriser l' « habitat adapté »**

En Seine-Saint-Denis, le secteur de l'hébergement est saturé et quelquefois inadapté aux besoins, et la réponse aux problèmes doit être posée à l'échelle régionale (cf. page 12).

En matière d'offre, des leviers pourraient toutefois être actionnés pour contribuer à soulager certains blocages jouant fortement sur les parcours résidentiels des populations. Ainsi l'habitat adapté pourrait être encouragé pour apporter des solutions de logement à certains publics qui ne peuvent accéder au logement social et qui occupent des places d'hébergement temporaire nécessaires à d'autres situations.

3 – Développer un nouveau modèle urbain, levier pour la qualité et le renouvellement de l'habitat

La Seine-Saint-Denis est en transformation urbaine, au travers de nombreuses ambitions à différentes échelles : projets urbains d'ampleur sur des territoires stratégiques (Plaine Commune, RN 3, Le Bourget, Grand Roissy..., portés notamment par les intercommunalités), « Grand Paris », mise en œuvre du SDRIF, etc. Nombre d'opérations plus modestes mènent par ailleurs la requalification du territoire de manière plus diffuse.

Les acteurs partagent les objectifs de développement urbain du territoire de la Seine-Saint-Denis, même si la mobilisation des moyens dans un contexte budgétaire tendu et dans un cadre de gouvernance complexe peut s'avérer difficile.

Ils partagent aussi la volonté de favoriser un nouveau modèle urbain, environnemental, sur lequel il conviendrait toutefois de partager certains objectifs.

➤ **Promouvoir la qualité environnementale et de nouveaux modes d'habiter**

L'optique du développement durable fait consensus au sein des acteurs, et irrigue plusieurs champs de réflexion et d'expérimentation : écologie des réseaux, cadre de vie environnemental, mobilités, performance énergétique, modes d'habiter, sociabilité des territoires, etc.

Ces questions représentent des avancées déterminantes pour l'évolution qualitative de l'habitat et forment un enjeu majeur pour la qualification de l'offre résidentielle de la Seine-Saint-Denis. Le département dispose d'atouts importants dont le potentiel est à maximiser, chantier engagé et à soutenir.

Ces nouveaux concepts sont mis en œuvre principalement au travers des grandes opérations d'aménagement, éco-quartiers en tête. Dans des territoires tels que ceux de la Seine-Saint-Denis, dont la lecture sociologique est vive, il est important de veiller à la diffusion et à l'harmonisation des avancées qualitatives dans les différentes villes et quartiers afin d'éviter le risque de trop forts contrastes, et donc de spécialisation sociale.

➤ **La densification, un potentiel à maîtriser (intensification urbaine)**

Parmi les enjeux du développement durable, celui de l'intensification urbaine. Sur le plan de l'habitat, il s'agit notamment de la question de la densification, qui est l'un des leviers principaux pour favoriser la production d'une offre nouvelle.

Un débat stratégique doit avoir lieu pour la Seine-Saint-Denis sur cette question, car la lecture à la fois du diagnostic et des perspectives peut varier selon les acteurs.

La densité de la Seine-Saint-Denis peut en effet paraître moyenne voire relativement faible en termes physiques s'agissant du bâti. Par contre, elle est plus élevée qu'ailleurs au plan humain, en termes d'occupation des logements.

Le potentiel de densification se révèle ainsi à la fois **un atout et un risque**. Il s'agit donc de combiner plusieurs stratégies, selon les contextes urbains et sociaux qui peuvent s'avérer plus ou moins favorables ou porteurs de risques, et selon les capacités opérationnelles :

- Utiliser le potentiel de densification de la Seine-Saint-Denis pour répondre à l'ampleur des besoins en logements, au travers de projets urbains dont la qualité est maîtrisable.
- Maîtriser la densification sur des secteurs à identifier qui, mécaniquement compte-tenu de leur structure patrimoniale et sociologique, génèrent une densité humaine particulièrement élevée, et tout particulièrement, dans les catégories sociales les plus exposées à la paupérisation (resserrement, sur-occupation).
- Utiliser la relative faible densité comme atout d'attractivité, en termes de cadre de vie, notamment dans certains tissus pavillonnaires à identifier.
- S'interroger sur la mutabilité des grands ensembles en termes d'«intensification urbaine». Généralement moins denses que d'autres quartiers, ils représentent un potentiel foncier non négligeable, notamment à proximité des secteurs bénéficiant du « Grand Paris », qu'il convient de maîtriser.

La densification est aussi un levier pour la diversification de l'offre et la mixité sociale.

Toutefois, s'agissant de quartiers socialement fragiles, cette mutabilité doit être positive pour les habitants présents. La densification doit être soutenable eu égard aux difficultés de vie sociale et la diversification de l'offre apportée par les nouveaux logements doit s'intégrer favorablement.

4 – Promouvoir l'équilibre social des territoires

Agir sur l'habitat suppose d'agir conjointement sur le logement, son cadre de vie, sa gestion et son occupation sociale.

Considérant les tensions extrêmement fortes sur l'accès au logement des populations demandeuses, sur le maintien dans leur logement de nombreux publics subissant la précarisation, sur la vie sociale des quartiers, etc., le tout dans le contexte de la crise du logement francilienne, l'enjeu de la gestion du peuplement est déterminant pour la Seine-Saint-Denis. Il est notamment déterminant pour l'équilibre social des territoires.

➤ *Remédier aux déséquilibres du secteur de l'hébergement*

Plusieurs facteurs cumulés font de la Seine-Saint-Denis un département d'accueil des populations les plus défavorisées et des populations immigrées. Le secteur de l'hébergement, ensemble des structures d'hébergement, d'urgence ou d'insertion, contribue à ce phénomène. C'est notamment le cas de l'accueil dans les nombreux hôtels mobilisés par le 115, et cette situation, en termes de coût social et de coût financier, exige une amélioration des réponses. Les populations hébergées doivent ensuite être relogées, et l'hébergement constitue de fait une « entrée » dans la chaîne du logement qui impacte les équilibres du département. La maîtrise des flux issus de l'hébergement est un enjeu majeur.

Dans ce domaine complexe, il s'agit toutefois de répondre à la diversité des besoins qui exigent des réponses adaptées, spécifiques aux situations des personnes, et souvent des actions d'accompagnement relevant d'autres politiques. Certains ménages ont ainsi besoin d'un « habitat adapté » (type maison relais, habitat semi-sédentaire...). Au-delà, il s'agit de travailler sur les parcours résidentiels, de l'hébergement au logement, en utilisant la gamme de solutions disponibles et en coordonnant les dispositifs.

Il est particulièrement important d'organiser la responsabilité des territoires en ce domaine, de traiter les enjeux de l'hébergement et de l'accueil des populations les plus démunies avec les partenaires concernés, aux différentes échelles. A la fois à l'échelle infra-départementale, entre les communes bien dotées en structures d'hébergement, en habitat adapté et en logements sociaux, et celles déficitaires ; mais également à l'échelle régionale, entre les départements, afin de favoriser le rééquilibrage des moyens à mobiliser sur cette problématique.

➤ *Travailler sur la gestion sociale du parc HLM*

Plusieurs enjeux sont identifiés dans le domaine du locatif social, sur lesquels de nombreux chantiers de réflexion sont engagés entre les partenaires, du local au national.

Il s'agit de rechercher l'amélioration des équilibres de l'occupation sociale des villes et quartiers, tout en dynamisant la réponse à une demande massive et en travaillant l'accessibilité économique au logement social. Certains leviers d'action peuvent être actionnés :

- La stimulation de l'offre : gestion de la priorisation des attributions (Dalo, etc.) ; dynamisation de la rotation, dont la mobilité potentielle des personnes en capacité d'accéder à autre type de logement (personnes âgées en sous-occupation...) et le développement des mutations inter-bailleurs ; Typologies et loyers susceptibles de répondre aux besoins de décohabitation, etc.
- La révision des loyers (CUS 2016), dont le problème critique de leur adéquation au niveau des ressources des locataires et demandeurs, sur toute la gamme des besoins : du taux d'effort des ménages en sortie d'hébergement aux enjeux de la diversification, avec la question de l'attribution des PLS.
- L'amélioration du poids des charges, dont le défi de l'acceptabilité des évolutions techniques liées au développement durable, en terme économique, mais aussi en termes d'usage.

➤ *Veiller à l'occupation sociale du parc privé*

Si les moyens de réponse sont difficiles dans la sphère du logement social, ils sont extrêmement faibles dans la sphère du logement privé.

La réponse consiste essentiellement dans le traitement de l'amélioration du logement et de la précarité énergétique, et du traitement de l'habitat indigne avec l'enjeu-clé du relogement des occupants.

Citons aussi la question du traitement des expulsions des locataires du parc privé ou du surendettement touchant tous les habitants, dont les propriétaires.

➤ *La question des populations Rom*

La Seine-Saint-Denis se trouve particulièrement confrontée au problème de l'accueil des populations Rom, dont les solutions relèvent principalement du cadre national. Ce sujet exige la définition d'une stratégie commune aux partenaires publics.

II - DES INSTRUMENTS A CONSTRUIRE POUR PORTER LA VISION DEPARTEMENTALE

La vision départementale forgée au travers des enjeux et objectifs définis par le Conseil général doit pouvoir se prolonger dans la mise en œuvre des politiques menées par les différents acteurs, à fédérer.

Il s'agit donc de **faire connaître cette vision et de la faire partager pour peser** dans les décisions de ces acteurs. Afin qu'elle soit suivie autant que possible dans les actes institutionnels ou opérationnels relevant d'une grande diversité de logiques.

L'émergence de la Métropole de Paris, dont le logement est attendu comme une compétence centrale, ainsi que l'avancement du Grand Paris, rendent cette démarche particulièrement souhaitable. Sachant que le « chantier de la gouvernance » de l'Île-de-France nécessite l'évolutivité constante des objectifs et des positionnements.

Pour porter ses enjeux, le Département doit donc disposer d'instruments. **Trois outils** formant système sont proposés.

➤ **Un document d'orientation départemental, expression de la doctrine et des positions stratégiques du Département (DOHA 93)**

Pour **formuler et formaliser la vision départementale** des problèmes de l'habitat et de la politique à mettre en œuvre, le Département pourrait élaborer un document d'orientation départemental (que l'on pourrait intituler **Document d'Orientation pour l'Habitat en Seine-Saint-Denis, le DOHA 93**). A titre indicatif, le Val-de-Marne a élaboré son « Plan Habitat » en 2006-2009, relancé en 2010.

- Ce document devrait premièrement **faire état d'une situation** emportant un diagnostic partagé avec ses partenaires.
- Et secondement, **définir les objectifs d'une politique** globale de l'habitat intégrant l'ensemble des champs d'intervention des différents acteurs (et donc nonobstant les seuls moyens propres du Département).
- Il a vocation à être **évolutif**.

Le but est de **porter ces objectifs dans tous les lieux de discussion et de décision, institutionnels et opérationnels**, afin de faire valoir les intérêts du territoire, tels que vus par le Conseil général.

Le DOHA peut alors être le support des positionnements du Département. Pour favoriser leur prise en compte dans les actions des différents partenaires, le Département pourrait adopter le principe de **développer l'expression de ses avis et la formalisation de ses préconisations**.

Le **premier enjeu** est de développer cette expression vers les **partenaires publics des niveaux métropolitain et régional**, en se dotant des moyens de réactivité nécessaires dans la prochaine période du débat sur la gouvernance de l'Île-de-France, lié notamment à l'émergence de la Métropole de Paris (organisation des compétences, niveau des moyens, modes d'articulation entre les échelons territoriaux...).

Mais il s'agirait également de porter les positions du Département **au niveau local** à l'occasion **d'actes institutionnels ou opérationnels** des acteurs, à partir du DOHA 93, des données de l'observatoire, ou d'éléments issus des échanges inter-partenariaux. Cela notamment sur les objectifs de **programmation du logement** dans les documents de planification (PLH), sur les **documents d'urbanisme** (PLU), et sur les documents programmatiques des **grands projets** (Contrats de Développement Territoriaux du Grand Paris, ZAC...). Des positions peuvent également être édictées sur les supports des **politiques sociales ou contractuelles** : sur le locatif social (Accords collectifs, Conventions d'Utilité Sociale..), ou sur les politiques de l'habitat spécifiques adossées au rôle du Département dans le cadre du PDALPD.

➤ **Un « observatoire de l'habitat »**

La **connaissance des problématiques** de l'habitat et surtout **des dynamiques** en cours dans la Seine-Saint-Denis dans le contexte francilien est un enjeu clé. Le Département doit pouvoir **apprécier les enjeux pour se positionner** entre, d'une part les acteurs « micro » sur le terrain qui disposent des compétences programmatiques et opérationnelles, et d'autre part les institutions de niveaux régional et national (et bientôt métropolitain) qui orientent les politiques publiques majeures.

Il s'agit de disposer **des outils d'observation pour** :

- Fournir des données utiles pour forger et argumenter les positionnements du Département et pour le débat partenarial sur l'évaluation et l'ajustement des politiques menées ;
- Avoir un instrument de suivi des objectifs du Département pour ajuster ses propres préconisations et interventions. L' « observatoire » est un outil au service du DOHA ;
- Diffuser et partager avec les acteurs locaux, principalement les collectivités locales et les bailleurs sociaux, les ressources utiles à l'action de tous (évolutions sociodémographiques, veille immobilière, etc.).

A titre d'exemple, citons la « Maison départementale de l'habitat (MDG) de l'Essonne », regroupement en un même lieu des acteurs ressources de l'habitat et de la ville durable, et lieu d'information pour les particuliers, de formation ou de débats.

Cet outil d'observation de l'habitat est à **définir**. Plusieurs principes peuvent guider son cadrage :

- Il doit être bâti à partir de la **coordination et de l'optimisation des outils existants** afin de capitaliser les données et leur traitement : l'observatoire départemental, les observatoires locaux (PLH, villes, CCAS...), les observatoires de différentes institutions (INSEE, CAF, ADIL...), les outils des bailleurs sociaux (Conventions d'Utilité Sociale...), ceux des acteurs de l'hébergement (SIAO...).
- Le **ciblage** des thématiques à observer prioritairement et la sélection des données seront nécessaires afin de centrer l'outil sur les problématiques privilégiées du Département définies dans le DOHA 93.
- L'observatoire doit être **partenarial pour être pertinent** et utile. Les informations produites doivent être justes quant aux réalités de terrain et actualisées en continu, et pour cela, il est souhaitable que les données soient alimentées par les acteurs et les analyses partagées entre les partenaires.
- L'observation doit s'organiser de manière à tirer des analyses qui serviront de base pour émettre les **avis et préconisations** du Département.

➤ **Un lieu de débat stratégique entre partenaires**

Pour porter les enjeux du département, le Conseil général peut **se positionner en fédérateur des problématiques locales** par la création d'un lieu permanent d'impulsion et de suivi des politiques de l'habitat. Il rassemblerait notamment **les villes**.

Il s'agirait d'organiser les échanges entre partenaires sur les dynamiques agissant sur le territoire et de débattre des politiques menées. Le choix stratégique pourrait s'orienter vers la constitution d'un **réseau d'acteurs de niveau décisionnel** afin de débattre des capacités d'action véritables et susceptibles de peser sur les problématiques. En cela il se distinguerait d'une formule type « lieu-ressources », qui néanmoins peut s'envisager en lien avec l'observatoire, et s'articuler avec le réseau stratégique.

Ce lieu de débat stratégique peut se concevoir sur deux plans (rythmes de rencontre à définir) :

- Un **lieu technique associant des professionnels de niveau décideurs** afin de travailler sur les stratégies opérationnelles.
- Un lieu de **débat politique**, avec les élus.

Le réseau utiliserait l'observatoire et permettrait de faire vivre le DOHA 93.

Dans un premier temps, il paraît important de constituer le « club » sur la base d'une approche globale de l'habitat, afin de construire une vision partagée, équilibrée et complète sur les différents champs interagissant de l'habitat. Il peut toutefois se construire sur des enjeux plus spécifiques, ciblés par le Département. Ultérieurement, il peut se décliner en groupes plus thématiques.

Deuxième partie

Cibler des actions-levier sur certains enjeux départementaux

Cette seconde partie est consacrée aux actions propres que le Département pourrait mener directement. Elles doivent être définies en rapport avec la priorisation de ses enjeux et en fonction de ses moyens possibles. Et ciblées sur des points susceptibles d'apporter des effets-leviers pour certaines politiques choisies.

3 axes d'action sont proposés :

1. Mobiliser les moyens pour prévenir la dégradation de l'habitat privé
2. Développer le partenariat avec les organismes Hlm pour soutenir, rééquilibrer, renouveler le parc social
3. Promouvoir l'expérimentation pour favoriser la production sur certains segments manquants de la chaîne du logement

I - MOBILISER LES MOYENS DU DEPARTEMENT ET DE L'ENSEMBLE DES PARTENAIRES POUR PREVENIR LA DEGRADATION DE L'HABITAT PRIVE

La prévention de la dégradation de l'habitat privé est un enjeu primordial de la politique de l'habitat dans la Seine-Saint-Denis, et c'est ce qui a motivé l'engagement particulier de longue date du Département en ce domaine. Aujourd'hui, malgré les efforts importants qui ont été déployés, cette problématique demeure massive, voire se renforce.

Considérant cet enjeu, et considérant la multiplication des interventions des acteurs à toutes les échelles qui se déploient pour y répondre, il apparaît que le Département a intérêt à **conforter et développer son rôle historique d'intervention** en ce domaine. Il s'agit à la fois :

- **De développer un rôle d'animateur-fédérateur** du très grand nombre d'actions dispersées afin d'en favoriser l'efficacité et la communauté de vues. (chapitre 1) ;
- **De réexaminer les modalités de ses interventions opérationnelles et financières pour les recentrer et les optimiser**, en fonction de ses enjeux et moyens possibles, et en renforçant la **synergie entre les acteurs** (chapitre 2).

1. Organiser et animer le réseau des acteurs intervenant sur le département pour dynamiser l'ensemble des actions d'amélioration de l'habitat privé

Sur l'ensemble des problèmes agissant sur l'habitat privé, les interventions sont très nombreuses, de tailles et de natures très diverses. Les acteurs sont multiples, tant en maîtrise d'ouvrage, communes et intercommunalités, qu'en opérateurs, et sont dispersés et absorbés dans leurs propres opérations.

Devant la complexité des problèmes, et confrontés à la difficulté de réussite de leurs actions, les acteurs sont en attente d'échanges avec leurs homologues pour **partager les résultats et les difficultés de leur travail, améliorer les outils, imaginer de nouvelles démarches, tester des solutions, diffuser les expérimentations positives, voire mutualiser leurs moyens...** C'est notamment le cas en ce qui concerne l'action sur les copropriétés, petites ou grandes.

Si les interventions sont très diverses, leurs problématiques se croisent fortement et interagissent. Par exemple : l'évolution du pavillonnaire vers la copropriété, les impacts de la paupérisation et du surendettement sur les locataires comme sur les propriétaires-occupants et les petits propriétaires-bailleurs, les questions techniques liées aux nouvelles exigences thermiques et les nouveaux usages qui leur sont liés, etc.

Pour les acteurs, les **questions lourdes du relogement et du relogement temporaire, du portage foncier, du financement et de la qualité des travaux**, se retrouvent aussi dans une grande partie des situations et l'échange des pratiques peut apporter beaucoup.

Considérant l'implication et l'expérience des acteurs du département en ce domaine, et considérant l'enjeu pour le territoire d'une meilleure efficacité de ces politiques très complexes, le Département aurait intérêt à se positionner en **animateur de réseau afin de les fédérer et les optimiser**. Ce rôle favoriserait ses moyens d'impulsion, mais aussi l'infléchissement des décisions des acteurs selon les enjeux départementaux.

Pour autant, pour être efficace, cette démarche d'animation de réseau exige de véritables moyens et une organisation rigoureuse. La définition de ce **projet de « réseau professionnel départemental pour l'amélioration de l'habitat privé »** devrait notamment s'attacher à :

- Définir l'objet du réseau :
Cerner le champ des interventions proposées à l'échange des pratiques (copropriétés, en diffus ou secteurs programmés, individuel, pavillonnaire ; et selon type d'opérations publiques...). Cerner le champ géographique (types de tissus urbains, toutes villes ou territoires plus ciblés...). Identifier les acteurs membres : les collectivités, les opérateurs et professionnels spécialisés.
- Définir le cadre opératoire, les formes d'animation du réseau et ses moyens de fonctionnement, et donc le niveau budgétaire à y consacrer :
Organisation des services du Département pour assurer cette fonction d'animation, la dimension du portage par le Département du réseau supposant une proximité satisfaisante du Conseil général. Formes d'animation et outils pour faire vivre le réseau : groupes de travail (thématiques, rythmes...), supports de mise en réseau des personnes, forum d'échanges sur site internet, ressources scientifiques et techniques liées à l'observatoire, séminaires politiques, etc. Détermination de compétences techniques externalisées éventuellement nécessaires (communication, animation, études...).

2. Recentrer l'action opérationnelle du Département

L'intervention opérationnelle et financière du Département dans le domaine de l'amélioration de l'habitat dégradé est importante. Elle s'est construite et développée au travers de plusieurs outils, propres au Département, ou en partenariat dans le cadre des politiques publiques diverses.

Aujourd'hui, compte-tenu de l'ampleur des problèmes, il apparaît que l'action du Département en ce domaine doit être confortée mais il convient de la réexaminer pour l'ajuster et éventuellement la réorienter :

- en rapport avec les compétences essentielles du Département relevant du champ social (personnes âgées par exemple...), et cela dans le contexte d'une gouvernance de l'Île-de-France promise à transformation,
- en fonction de problématiques émergentes qui constituent un enjeu important pour l'évolution du territoire (pavillonnaire par exemple...).

Plusieurs **objectifs** d'action peuvent être proposés :

- **Renforcer le partenariat sur les opérations avec les villes, afin de fédérer une stratégie du territoire** de la Seine-Saint-Denis sur cet enjeu-clé de l'amélioration de l'habitat dégradé ;

- Dans le diffus, recentrer l'intervention du Département et développer la veille sur certains segments à risques du parc ;
- Améliorer la **synergie avec l'ANAH**, sur l'ensemble des politiques publiques.

Renforcer le partenariat opérationnel avec les villes : soutenir les opérations d'amélioration de l'habitat des communes et intercommunalités

- *Soutenir les grandes opérations programmées (OPAH et plans de sauvegarde) au travers du FIQ*

Le Fonds d'Intervention pour les Quartiers (FIQ) est un outil impulsé par le Département (principe de financement à parité entre lui et chacune des communes ou EPCI concernés), qui permet de soutenir les grandes opérations, OPAH et Plans de Sauvegarde et ainsi, de construire un partenariat fort entre le Département et les villes. C'est un dispositif autonome de ceux de l'Etat (mais qui peut leur être complémentaire), opérationnel et adapté aux problèmes locaux, indispensable au tour de table financier des opérations, et qui s'avère utile pour faire émerger des projets.

Ces grandes opérations sont complexes, lourdes et très difficiles à mener, notamment sur les grosses copropriétés. Deux points sont particulièrement aigus :

- Elles supposent des **dépenses d'ingénierie** très élevées avant de pouvoir déclencher les actions correctrices nécessaires, en termes de travaux ou de reprise des modes de gestion. Cette ingénierie est toutefois une condition indispensable à l'émergence des solutions, et son poids est proportionnel à la complexité des situations. Une mise en réseau des intervenants sur les diverses opérations, par la diffusion des solutions face à la diversité des problèmes, serait susceptible d'améliorer l'efficacité de l'ingénierie et de favoriser le foisonnement des savoir-faire sur le territoire. Le Département peut ainsi trouver son intérêt à participer au pilotage et au financement de l'ingénierie.
- Du côté de la maîtrise d'ouvrage les acteurs sont confrontés, entre autres difficultés, à l'équation financière des **coûts de sortie**, et à l'épineuse question du portage foncier des lots. Les évolutions légales récentes ont ouvert la possibilité de cette mission pour les EPF. La sollicitation de l'EPPFIF par le Département, dans le cadre de leur partenariat adossé à son rôle d'administrateur, pourrait constituer une piste d'action.

- *Habitat indigne*

Le Département s'est doté d'un dispositif expérimental pour aider les villes à faire émerger des opérations de traitement de l'habitat indigne : le Plan Départemental de lutte contre l'Habitat Indigne (PDHI, budget de 6M€). Dans le cadre de conventions signées avec les Villes (six à l'heure actuelle), c'est avant tout une aide aux surcoûts fonciers. Du fait de la complexité de ces démarches, les opérations peinent à sortir. Néanmoins, sur cet enjeu fondamental, le soutien du Département apparaît indispensable.

Dans le diffus, recentrer l'action et développer la veille sur certains segments à risques du parc

Différents outils existent pour intervenir dans le diffus (aides ANAH, PIG, Contrat Local Energie - Habiter mieux...) mais ils sont généralement centrés sur la précarité énergétique qui n'est pas la seule problématique préoccupante. La dimension « gestion » des copropriétés (charges sur parties communes, réseaux énergétiques collectifs...), en particulier, n'est pas appréhendée en dehors des opérations programmées.

Dans le diffus, trois types de parcs connaissent certaines évolutions à risques et pour lesquels les moyens sont peu développés : les petites copropriétés, le pavillonnaire, et de manière plus généralisée, l'adaptation des logements au vieillissement. Le Département aurait intérêt à se doter d'outils de veille pour repérer ces situations, mobiliser les moyens d'action disponibles et en impulser de nouveaux.

➤ **Impulser une action spécifique vers les petites copropriétés dans le diffus**

L'ensemble des acteurs s'accorde à penser que les risques de basculement des petites copropriétés sont très élevés, et que cela constitue un enjeu de plus en plus important. Or il est très complexe de les anticiper puisqu'il s'agit d'immeubles (voire de pavillonnaire découpé) dans le diffus, difficiles à appréhender en dehors de périmètres opérationnels.

A noter que la loi ALUR apporte des outils pour mieux anticiper le basculement des copropriétés lié à des difficultés financières, par l'abaissement du seuil de 25% à 15% de charges impayées pour déclencher une procédure d'alerte et désigner un mandataire chargé du redressement.

Il serait donc intéressant de réfléchir à la **mise en place, en partenariat étroit avec les villes (et EPCI), d'un dispositif d'alerte et de conseil, placé auprès d'une « Mission petites copropriétés» interne aux services du Département** (organisation à définir). Comprenant :

- La **réalisation d'un repérage** des situations sociales à risques. Plusieurs outils pourraient être explorés pour cela : sollicitation des services fiscaux sur les situations d'hébergement, cohabitation et sur-occupation, rapprochement des CCAS, partenariats avec la CAF et avec la Banque de France pour les situations de surendettement, repérage d'indicateurs physiques par les collectivités locales (nombre de boîtes aux lettres, dégradation du bâti).

Ce repérage pourrait repartir des bases de l'étude portant sur les copropriétés de moins de 50 logements, lancée par le Département et réalisée en 2002 par l'IAURIF et le Pact.

- La **construction d'outils d'observation** pour mesurer le problème et en suivre l'évolution : faire des petites copropriétés un « axe » de l'observatoire départemental de l'habitat.

A noter que le Ministère a mis en place un nouvel Outil de Repérage et de Traitement de l'Habitat indigne – ORTHI, qui croise les données des acteurs (arrêtés de péril des collectivités, DGS, DRIHL île-de-France, CNAF...), qu'il serait particulièrement intéressant de mobiliser pour le repérage des petites copropriétés.

- **Création d'un « pool-conseil » avec des professionnels de la gestion immobilière spécialisés dans le redressement des copropriétés** (syndics, notaires, opérateurs OPAH, ARC...).

Ce pool compterait parmi ses premières missions de travailler sur les filières professionnelles néfastes (meilleure connaissance des filières et partage de cette connaissance, mise en évidence des mécanismes, réflexion sur les possibilités d'intervention pour déjouer ces mécanismes...).

Il serait susceptible d'intervenir auprès des copropriétés fragilisées, en termes de communication, d'information, et de formation des syndicats de copropriétaires.

Une expérimentation pourrait être ciblée sur des villes exposées à cette problématique et favorables à la démarche.

- S'agissant des difficultés financières du portage foncier pour lequel on est confronté à l'absence d'outils, il conviendrait avec le pool-conseil, d'exporter en l'adaptant la réflexion engagée avec les partenaires dans le cadre des opérations sur les grosses copropriétés.

➤ **Engager l'action sur les risques de dévalorisation du pavillonnaire**

Les risques sociaux et urbains sur l'évolution du pavillonnaire sont constatés par de nombreux partenaires, dans de nombreuses villes, alors même que ce type d'habitat constitue un atout important à utiliser pour améliorer l'attractivité de la Seine-Saint-Denis.

Mais la connaissance des situations est très faible, le niveau potentiel des risques mal apprécié, et les problématiques peu analysées. Les moyens d'intervention pour la correction de tendances négatives sont aussi difficilement envisagés à l'heure actuelle sur ce type de tissu.

Considérant l'enjeu qu'il représente pour la Seine-Saint-Denis, tant en risques qu'en atout, le Département pourrait **se saisir de la question en impulsant une approche des problématiques du pavillonnaire auprès de certaines villes concernées et volontaires.**

D'ores et déjà, pour avancer rapidement sur le problème et préfigurer la démarche partenariale, **un groupe ressources pourrait être mis en place avec les communes pour agir**, entre autres, sur deux points :

- Le renforcement de l'**action règlementaire** sur le plan de l'urbanisme (contrôle des autorisations de construire...),
- La veille sur la **sur-occupation**, et notamment le **rappel à la loi** des propriétaires-bailleurs abusifs et marchands de sommeil.

Parallèlement, il s'agirait d'engager **l'étude du problème** :

- Identifier avec les communes des secteurs vulnérables pour déterminer des périmètres d'enquêtes et d'études,
- Identifier les typologies urbaines se prêtant particulièrement à des évolutions négatives,
- Définir le contenu des analyses à mener avec des partenaires ayant commencé des investigations sur ce sujet, dans le département (ADIL, CAUE, service culturel du Département..), dans d'autres territoires aux problématiques similaires (Val d'Oise), ou au niveau régional (IAU...),
- Etudier les documents d'urbanisme (PLU) et réfléchir à des préconisations pour la prise en compte de ces problématiques de dévalorisation du pavillonnaire, et notamment juguler les effets de la fragmentation des parcelles,
- Construire des outils d'observation pour mesurer le problème et en suivre l'évolution : faire du pavillonnaire un « axe » de l'observatoire départemental de l'habitat.

Ensuite, sur la base de ce diagnostic, et dans le cadre du DOHA 93, il s'agira de **définir des stratégies d'action avec les partenaires publics : communes et EPCI (et future Métropole de Paris)**.

- **Réorienter l'aide départementale aux propriétaires-occupants (ACGPO) vers l'adaptation du logement, notamment pour répondre aux problèmes du vieillissement.**

L'ACGPO est une action historique du Conseil général, importante en volume financier. Ce dispositif a pour premier intérêt d'intervenir dans le diffus, mais aussi d'être complémentaire des actions en secteurs programmés. Actuellement, les financements sont en effet mobilisés dans ces deux cadres : aide aux travaux pour les logements et les parties communes dans le diffus, et pour les parties privatives dans les opérations sous procédure publique.

Cette aide distribuée aux petits propriétaires modestes, voire très modestes, présente l'avantage d'aider les ménages sur des petits budgets, éventuellement étalés sur plusieurs années. L'ACGPO touche un nombre important de ménages chaque année (plus de 1 200 dossiers en 2012). Mais, très diluée, son effet-levier est faible si l'on recherche une amélioration de l'habitat plus tangible permettant de véritables gains de qualité. Le dispositif présente aussi l'inconvénient, du fait de ses petits volumes financiers, d'être proportionnellement très dispendieuse en frais d'ingénierie par rapport au niveau des travaux réalisés.

Aussi, le Département s'interroge sur une réorientation de cet outil. Quelques pistes peuvent être avancées :

- L'ACGPO pourrait être consacrée à l'intervention dans le diffus, c'est-à-dire hors des opérations programmées bénéficiant de dispositifs de politiques publiques inter-partenariales (charge à améliorer la synergie de celles-ci pour mieux répondre aux besoins des propriétaires-occupants concernés par ces opérations).
- Le Conseil général privilégie actuellement dans sa réflexion un ciblage de l'ACGPO en rapport avec ses compétences propres. Dans ce cadre, il serait pertinent de la mobiliser notamment pour faire face aux besoins d'adaptation des logements liés au vieillissement.

L'aide pourrait ainsi être privilégiée en direction de l'**adaptation des logements des personnes âgées**. En matière d'accessibilité et d'adaptation intérieure des logements pour les contraintes de mobilité des personnes, ou en matière de travaux d'autres natures pouvant être nécessaires pour le maintien à domicile des personnes âgées : équipement ou réorganisation des lieux pour l'accueil d'une aide à domicile par exemple... Ou sur les aspects thermiques (cf. point suivant).

Une politique en faveur du **maintien à domicile des personnes âgées** doit aussi intégrer une réflexion sur l'évolution de l'habitat actuellement occupé par ces personnes : la **mutation des logements** et la rotation de ses occupants représente en effet un enjeu important qu'il conviendrait de maîtriser. L'aide financière ACGPO pourrait ainsi donner lieu à un suivi en termes de veille sociale et immobilière, à coordonner à d'autres outils, et notamment aux outils d'observation sur le pavillonnaire et les petites copropriétés.

Le ciblage pour l'adaptation des logements pourrait de même s'orienter vers **les personnes handicapées**, et notamment celles à mobilité réduite.

- L'aide pourrait également être mobilisée, à titre expérimental, pour contribuer à l'action sur les **petites copropriétés**. La mobilisation de l'aide pourrait être accentuée dans les petites copropriétés fragilisées dans le diffus, notamment pour les travaux dans les parties communes ou sur les fluides.

Améliorer la synergie avec l'ANAH

L'ANAH est un acteur fondamental pour l'ensemble des actions sur l'habitat privé existant, et ses aides financières ont été récemment significativement réévaluées.

Sans remettre en cause l'autonomie de l'action du Département en ce domaine au travers de ses outils principaux : FIQ, ACGPO, PDHI..., il serait toutefois opportun d'étudier les possibilités d'amélioration de la complémentarité et de la synergie entre les politiques et entre les outils. En ce sens, le Département qui se positionne comme un acteur important de l'amélioration de l'habitat dégradé, en en faisant le premier enjeu de sa politique de l'habitat, en y consacrant d'importants moyens financiers, et en fédérant les actions sur le territoire avec les villes, serait fondé à installer un **lieu de travail partenarial avec l'ANAH** afin de conduire l'ensemble de l'action en coopération. Cela dans le cadre notamment du **Contrat Local d'Engagement** contre la précarité énergétique (Habiter Mieux) dans lequel le Département et l'ANAH sont partenaires, mais **en l'élargissant** aux autres politiques soutenues par le Département.

Cette démarche permettrait d'identifier les enjeux départementaux sur lesquels l'ANAH mobilise ses aides financières, et ceux sur lesquels elles sont peu développées, afin d'examiner les complémentarités possibles. Approche à mener à partir d'évaluations et de simulations, selon les besoins et objectifs à cibler (publics à privilégier, nature d'amélioration de l'habitat à promouvoir, etc.).

Ainsi, sur les enjeux relevant des thématiques énergétiques, privilégier les dispositifs de l'ANAH. Tout en en identifiant leurs défaillances, en l'occurrence leur inadéquation pour les propriétaires-occupants incapables d'atteindre le niveau du montant de travaux exigé, afin d'étudier avec l'ANAH les possibilités de synergie avec l'ACGPO du Département. La **coordination, voire la mutualisation des dispositifs d'ingénierie** pourrait notamment faire l'objet d'une réflexion.

Cet enjeu d'optimisation avec les outils de l'ANAH existe sur le diffus et sur les opérations programmées.

Parallèlement au levier des financements, les démarches de veille que pourrait engager le Département (pavillonnaire, petites copropriétés) présenteraient sans doute beaucoup d'intérêt pour l'ANAH pour l'anticipation de ses politiques, et peut ainsi constituer un apport au partenariat non négligeable.

La dynamisation du **conventionnement** pourrait notamment être retenue (cf. page 27).

II - DEVELOPPER LE PARTENARIAT AVEC LES ORGANISMES HLM POUR SOUTENIR, REEQUILIBRER, RENOUVELER LE PARC SOCIAL

Le Département dispose d'un outil privilégié pour orienter sa politique en faveur du logement social, y compris l'accession sociale : l'**Office Départemental**. L'action de l'organisme qui pèse plus de 23 000 logements permet de fait d'impulser des politiques sur le territoire, tant en matière de gestion que d'investissement et de développement.

Les pistes d'action développées ci-dessous concernent plutôt **les autres organismes** sur lesquels le Département a peu de prise, soit les offices municipaux ou communautaires qui suivent les orientations des villes, soit les ESH qui sont des entreprises dépassant l'échelle du département et souvent liées à des stratégies de groupe.

Par ailleurs, l'Etat demeure le premier pouvoir en matière de logement, par son rôle législatif et réglementaire et par sa fonction d'agrément des programmes. Cela, en l'attente de la **délégation de certaines de ses compétences à la Métropole**, sur les aides à la pierre, sur la gestion du contingent préfectoral et sur le DALO notamment, à une échéance et selon des modalités encore inconnues. Cette évolution devrait également impacter le rôle de la Région, devenue au fil des ans un acteur financier incontournable pour la production et la réhabilitation du logement social.

Le Département, comme la Région, a accru son soutien financier à la production du locatif social, en rapport avec la baisse sensible de la part de l'Etat. Les financements distribués par le Département, bonifiés selon les critères privilégiés de son règlement financier, sont devenus conséquents (avant le moratoire : 1,7 M€ en 2010 : 2,8 M€ en 2011) et sont équivalents à environ la moitié de ceux de la Région. L'aide départementale permet aussi de déclencher la subvention pour surcharge foncière de l'Etat. Paradoxalement, les offices étant largement absorbés par leurs programmes de réhabilitation et de renouvellement urbain, ces financements ont plutôt profité aux ESH.

Mais l'action du Département pour le locatif social, et donc le partenariat avec les bailleurs sociaux, ne se limite pas au financement, loin de là. La compétence première du Conseil général sur le social, à commencer par le FSL, est un aspect fondamental pour toutes les problématiques de **gestion sociale de l'habitat** qui sont centrales pour les organismes. Par contre, le Département a des compétences limitées sur les attributions, mais les oriente en contreparties de ses aides financières en faveur des publics jeunes ou de certains publics défavorisés.

Il convient de noter l'intérêt du **Pacte national** qui vient d'être signé entre l'USH et l'Etat, qui constitue une avancée positive quant à la mutualisation des moyens financiers des organismes HLM au profit notamment de la réhabilitation et de la production, mais aussi en termes d'innovation sur plusieurs thèmes de gestion (dont la politique des loyers). Une territorialisation de ce Pacte au niveau départemental peut-elle être envisagée ?

Enfin, le Département constate que de nombreux acteurs locaux, dont les bailleurs sociaux, prennent des initiatives opérationnelles, partenariales, expérimentales, afin de rechercher des **solutions nouvelles** à diverses problématiques et font évoluer leurs outils et modes d'intervention. Ces démarches sont insuffisamment connues alors qu'elles sont porteuses de dynamiques à favoriser.

Le contexte pour le Département dans le domaine du logement social est ainsi caractérisé par :

- Une compétence relativement limitée du Département sur le locatif social, en dehors de son office, mais néanmoins non négligeable,
- L'attente d'une transformation profonde de l'organisation des compétences entre les pouvoirs publics par la création de la Métropole, en investissement mais aussi en gestion,
- Dans ce contexte très mouvant, et sur fond d'austérité budgétaire, des enjeux pour le logement de la population qui demeurent extrêmement forts,
- Des acteurs locaux créateurs de nouveaux outils qui manquent cependant de visibilité.

Au vu de ces éléments, l'action du Département pourrait essentiellement consister à :

- **Faire partager sa vision des enjeux du parc social et ses objectifs de politiques à poursuivre. Et se saisir des cadres de dialogue possibles pour renforcer le partenariat** (Conventions d'Utilité Sociale (CUS) notamment).
- **Intervenir financièrement pour soutenir la production, mais aussi pour favoriser la réhabilitation** et les opérations innovantes selon des choix à préciser et un niveau financier adapté.
- Orienter en partie ces financements selon des **partenariats privilégiés à construire**, afin d'impulser des orientations favorables aux enjeux départementaux.

Partager les objectifs départementaux avec les partenaires publics et avec les organismes HLM

Le DOHA 93 devra consacrer un chapitre important à la thématique du logement social, adossé à un volet correspondant de l'observatoire départemental. Définir et porter une vision départementale est en effet particulièrement important en ce domaine où les compétences sont très partagées.

TROIS SUJETS DE DIALOGUE A PROMOUVOIR

➤ *La prospective en matière d'offre nouvelle*

Il s'agira premièrement de construire des outils d'observation quantitatifs, qualitatifs si possible, de bonne qualité, principalement avec les collectivités (PLH), les services de l'Etat (puis la Métropole) et avec le mouvement HLM. Les données sont en effet insatisfaisantes en l'état actuel, et il est notable que **les acteurs manquent d'une bonne vision de ce qui se produit** (et a fortiori de ce qui se réhabilite - par exemple l'absence de visibilité du logement adapté).

Ensuite, il conviendrait de **bâtir des objectifs** répondant aux enjeux du territoire, une vision du Département éclairée de celles des acteurs concernés : prospective démographique, ciblage des besoins des populations auxquels répondre en priorité, objectifs d'équilibre en termes de produits (du PLAI au PLS et produits innovants), objectifs d'équilibres territoriaux, etc.

Il s'agira en priorité de construire le débat avec les Villes, qui ont en ce domaine des compétences-clé (urbanisme, permis de construire), et les intercommunalités (PLH).

➤ *Les politiques de réhabilitation et de renouvellement*

Comme cela a été dit, l'offre de logements est constituée avant tout du stock existant, celui-ci devant impérativement être entretenu et renouvelé. Il s'agira donc de définir des objectifs d'évolution du parc HLM du point de vue du Département en consultant les organismes et les partenaires publics locaux sous plusieurs aspects :

- Comprendre les stratégies patrimoniales d'entretien et de réhabilitation (marges de manœuvre financières des organismes et choix stratégiques entre construction neuve et réhabilitation...);
- Définir les objectifs de renouvellement urbain de certains sites en relation avec les perspectives d'ANRU 2 ;
- Impulser une approche de renouvellement urbain de certains grands ensembles en termes d'intensification urbaine, notamment ceux situés dans les territoires d'impact du « Grand Paris » (avec ou sans l'ANRU) (Cf. page 12).

➤ *Les politiques de gestion sociale*

Le Département est un partenaire des organismes HLM pour l'action sociale et l'accompagnement social. Il est une autorité sur plusieurs documents stratégiques (PDALPD mais aussi différents plans départementaux pour le

logement de publics spécifiques : personnes âgées, handicapés, gens du voyage...). Et il est un acteur important sur de nombreux dispositifs, comme l'éradication du logement indigne, l'hébergement, etc.

Le Département est donc compétent pour définir des orientations en termes d'équilibre social du parc HLM à l'échelle du département et de gestion du peuplement, à partager avec les différents acteurs.

La définition de ces orientations devra s'appuyer sur l'observatoire qui aura ici vocation à présenter les caractéristiques de l'occupation sociale des logements et de la demande. Construire ce volet de l'observatoire ne peut être envisagé qu'avec une participation active des partenaires HLM), et donc des intérêts partagés entre le Département et les bailleurs sociaux, qui sont intéressés à mieux connaître l'occupation de leur patrimoine (outils à mobiliser notamment : OLS - Observatoire régional du logement Social, CUS - Conventions d'Utilité Sociale).

DES CADRES DE DIALOGUE A UTILISER

➤ *Utiliser les Conventions d'Utilité Sociale (CUS)*

Les CUS sont des documents d'objectifs et d'évaluation couvrant l'ensemble des champs de gestion et d'investissement des organismes HLM, fondés sur leurs plans stratégiques de patrimoine. Si elles sont avant tout des conventions entre les bailleurs et l'Etat (évolution probable dans le cadre de la future Métropole, délégataire de l'Etat), les Départements sont des personnes associées, donc destinataires des documents, et à ce titre peuvent organiser le dialogue sous des formes plus ou moins développées.

Le Département pourrait **organiser le partage de ses objectifs avec les organismes HLM au travers des discussions des CUS**, lors des grandes étapes de définition et d'évaluation de celles-ci :

- sur les objectifs de production sur le territoire,
- sur les politiques de réhabilitation et d'amélioration du patrimoine,
- sur les politiques sociales et la gestion.

Les CUS peuvent aussi être le **support du partage de connaissances sur le parc social**. La plupart des indicateurs sont édictés à l'échelle départementale (certains le sont à l'échelle de l'EPCI), ce qui peut **alimenter les données de l'observatoire départemental** à construire. Le traitement de données utiles des CUS pourrait être un axe de travail intéressant à ouvrir, en lien avec les services de l'Etat, à l'étape du **bilan à mi-parcours** des CUS 2011-2016, soit très prochainement (fin 2013 - **début 2014**).

Il est important de noter que traiter les CUS pour produire une vue harmonisée nécessiterait l'organisation d'un travail spécifique, car ce sont des documents d'une architecture assez complexe (cohérence des indicateurs avec d'autres outils d'observation), et abordés différemment selon les bailleurs. De même, il existe une difficulté à connaître les éléments relatifs aux CUS dans les autres départements, et un travail partenarial avec l'Observatoire régional du Logement Social pourrait permettre d'améliorer cette connaissance. L'articulation avec les services de l'Etat est donc ici incontournable (et au futur, avec la Métropole).

Un enjeu particulier mérite l'attention. 2016 sera l'année de l'engagement de la **deuxième génération de CUS** et leur préparation interviendra dès fin 2014. L'une des questions clés de ces prochaines CUS sera la **mise à plat de la grille des loyers**, point qui avait été écarté lors du lancement des CUS et renvoyé à la prochaine. Il s'agit de la refonte des niveaux de loyers sur la base de l'établissement de nouveaux critères de classement des patrimoines. Ce sujet constitue un enjeu de première importance, car le niveau des loyers (de la quittance avec les charges) est déterminant pour la réponse aux besoins en logement des ménages et les équilibres sociaux. Or la gamme de loyers dans le locatif social est large, avant tout liée à l'ancienneté de la construction des logements et devenue en grande partie déconnectée de la typologie classique (des PLAI neufs ont des loyers supérieurs à d'anciens logements classés PLUS, etc.). Cette refonte, jouant sur la qualification des territoires, peut avoir des impacts sur l'attractivité et l'évolution du peuplement des quartiers. D'ores et déjà, la révision des loyers fait l'objet de travaux entre les partenaires (cf. Pacte national USH-Etat).

➤ **Mettre en réseau les acteurs et les innovations**

Différents acteurs intervenant en Seine-Saint-Denis travaillent à la mise en place d'outils nouveaux pour l'amélioration du parc social.

C'est le cas sur différentes questions relevant de la gestion. Par exemple pour stimuler les **mutations** (expérimentations en termes d'adaptation de loyers pour favoriser la libération des appartements en sous-occupation...), ou pour favoriser l'accueil des ménages sortant de l'hébergement, ou issus de l'habitat indigne, etc.

C'est bien-entendu le cas pour la production de logement. Sur tous les aspects concourant au **développement durable** (expérimentations et évaluations de nouvelles technologies...), ou sur le **montage d'opérations complexes** (l'acquisition-amélioration par exemple...).

Le Département aurait intérêt à promouvoir la visibilité de ces actions innovantes et le partage des expériences. Une telle mise en réseau pourrait à terme créer des conditions favorables à l'impulsion de partenariats sur d'autres problématiques émergentes (**copropriétés** par exemple...).

Optimiser l'aide financière du Département, notamment par le développement de partenariats privilégiés

➤ **L'aide à la construction neuve**

Le montage financier des opérations est difficile notamment sur le coût du foncier, et le financement par les collectivités locales, dont le Département, est devenu nécessaire à la production des logements. A noter que depuis quelque temps, la sortie des opérations est sensiblement gênée par la diminution des garanties accordées par les collectivités, en conséquence de leurs difficultés financières.

L'aide financière du Département à la construction neuve est donc à conforter de manière à favoriser autant que possible un niveau élevé de production, objectif de tous les acteurs.

Toutefois, pour l'optimiser et la rapprocher de la poursuite des objectifs départementaux, il serait aussi intéressant de faire évoluer la « logique de guichet » actuelle vers plus de partenariat.

L'aide départementale à la construction neuve pourrait comporter :

- **Un socle « de droit commun »** octroyé à tout demandeur satisfaisant les conditions générales du règlement financier du Département, favorisant la production des différents types de logement social, et favorisant certaines politiques générales (logement des jeunes, performance énergétique, logement adapté...);
- **Des subventions additionnelles en contrepartie** d'actions particulières de l'organisme, dans le cadre de protocoles d'accord.

Dans le cadre de ces protocoles, l'aide départementale pourrait en effet être bonifiée sur la base d'une négociation pouvant porter sur des aspects intéressant les enjeux départementaux, ou les problématiques locales de telle ou telle opération : réhabilitation, politiques de peuplement, renouvellement urbain, acquisition-amélioration, expérimentations diverses, etc. En veillant à ce que les contreparties demandées ne contribuent pas à alourdir le montage des opérations, soient adaptées aux intérêts partagés des partenaires, et équilibrées avec le niveau de financement octroyé par le Département.

Ces partenariats privilégiés pourraient notamment se développer en faveur des « organismes locaux » de la Seine-Saint-Denis. En direction des offices communaux sur des enjeux intéressant l'ensemble du territoire départemental, ou sur des enjeux locaux plus spécifiques au travers de partenariats avec les communes de rattachement. Mais aussi en direction d'ESH particulièrement investies localement et intéressées à développer des stratégies particulières. Et bien-sûr vers les autres formes d'organismes œuvrant pour l'amélioration de l'accès au logement, à commencer par l'accession sociale sécurisée.

Le règlement financier de l'aide du Département devra cadrer les modalités de la définition de ces protocoles et des conditions de bonification afin d'en assurer la légitimité et la transparence.

III - PROMOUVOIR L'EXPERIMENTATION POUR FAVORISER LA PRODUCTION SUR CERTAINS SEGMENTS DEFICITAIRES DE LA CHAINE DU LOGEMENT

Le diagnostic fait état du manque global de logements pour répondre aux besoins de la population et de la tension que cela génère sur les mobilités qui ont atteint un plancher. Le manque est notamment majeur pour les populations les plus modestes, mais on constate aussi un manque de logements susceptibles de répondre aux attentes des classes moyennes. Les déficits sur certains segments alimentent le **blocage des parcours résidentiels**.

Parallèlement, l'évolution de la législation devrait améliorer les possibilités de production de quelques produits logement. Certains d'entre eux peuvent être considérés comme marginaux, néanmoins favoriser leur expérimentation signifie favoriser leurs potentialités de développement à plus grande échelle.

- **Sur les produits que le Département considérerait important d'impulser, il pourrait organiser des « recherches-actions », ou une recherche-action à plusieurs volets.**

Elles consisteraient à **tracer des pistes de faisabilité, identifier les partenaires mobilisables, esquisser des montages, rechercher des opportunités, impulser des expérimentations.**

Dans l'hypothèse positive de débouchés opérationnels, il s'agirait ensuite de mettre en réseau les acteurs pour favoriser le développement de projets.

Sur chacun des produits, le cadre opératoire, les acteurs et les montages sont très différents, appelant à l'organisation de groupes-ressources spécifiques.

L'accession sociale

L'accession sociale représente un enjeu majeur à de nombreux égards : difficulté des ménages à accéder à la propriété, besoin de faciliter la rotation dans le parc social, offre par défaut dans le parc privé dégradé, etc.

Toutefois, le développement de l'accession se heurte à des difficultés en Seine-Saint-Denis. Dans les secteurs particulièrement tendus, malgré une forte demande, ce produit est fortement contraint par la hausse du foncier, conduisant à des prix de sortie qui poussent les accédants au risque financier. A l'inverse, dans les territoires où la production de logements en accession sociale serait plus équilibrée financièrement, la demande est moindre et peut s'orienter plus aisément vers un parc privé plus accessible.

Le Département est déjà mobilisé pour impulser et soutenir le développement de l'accession. Cet engagement se traduit notamment par la coopérative « Les habitations populaires », liée à l'office départemental. Cette politique en faveur de l'accession est à conforter et pourrait être développée par de nouveaux moyens (implication de l'EPF, mobilisation du foncier départemental, partenariats privilégiés avec des opérateurs...).

Elle doit être cadrée afin d'éviter le risque d'un développement de « l'accession par défaut », conséquence de la tension générale sur le logement locatif à prix accessible, social ou privé. Un enjeu est ainsi à privilégier parallèlement. Il s'agit des moyens d'accompagnement social des accédants et des dispositifs de sécurisation de l'accession, qu'il convient de renforcer par la coordination des moyens disponibles.

Le locatif intermédiaire

Le locatif intermédiaire est destiné aux classes moyennes actives recherchant la location, segment de la population située au-dessus des plafonds HLM. **Le manque de locatif privé de qualité dans le collectif est en effet l'un des problèmes-clé du marché de l'habitat de la Seine-Saint-Denis**, et au-delà, de ses équilibres socio-économiques.

Des dispositions gouvernementales sont en cours de définition pour favoriser cette production, notamment fiscales, et sont l'objet de discussion avec les investisseurs institutionnels.

La « recherche-action » pourra s'organiser autour d'un groupe ressources avec des **investisseurs institutionnels** potentiels pour identifier les conditions d'attractivité et d'incitation à l'investissement dans le département : prix, mobilisation de foncier, contexte urbain et social, etc.

Ces travaux doivent être menés avec les collectivités pour réaliser des diagnostics territoriaux, identifier des fonciers et des localisations préférentielles.

Une réflexion particulière sur la reprise de copropriétés pourrait peut-être également s'envisager (de même qu'avec les bailleurs sociaux appelés sur ces démarches).

L'Acquisition-Amélioration

L'acquisition-amélioration transforme de l'habitat ancien dégradé en locatif social. Ainsi, elle permet à la fois de remédier à la dégradation de logements, de requalifier les quartiers, de renouveler le parc, et de rééquilibrer l'offre sociale sur les territoires. Elle peut notamment contribuer à augmenter le parc social dans certaines villes qui en manquent, et cela avec la production d'un habitat dont les formes urbaines ne sont pas rejetées par la population.

Dans la petite couronne, en tissus urbains constitués et denses, l'acquisition-amélioration représente une grande part de l'offre locative sociale nouvelle¹. Elle est en effet considérée comme du neuf car il s'agit de rénovation lourde d'immeubles dégradés qui, sans intervention, seraient démolis à terme.

Toutefois, l'acquisition-amélioration est difficile à produire, pour deux raisons principales : **le coût des travaux, et la complexité du relogement**. Ces obstacles dissuadent notamment les bailleurs sociaux qui sont pourtant les principaux opérateurs potentiels de ces opérations. Par contre, les partenaires associatifs et spécialisés dans le logement des personnes défavorisées développent ces actions et ont acquis des savoir-faire, mais sont limités par l'échelle de leurs structures.

La mobilisation de l'acquisition-amélioration doit être nuancée selon les territoires en fonction de leur profil social. Dans certaines communes comptant un parc social déjà développé, l'enjeu est de diversifier la morphologie du patrimoine social, tout en n'augmentant pas trop la proportion de logements sociaux, et notamment très sociaux. Dans d'autres au contraire où le locatif social est faible, il s'agira de favoriser la transformation du patrimoine privé en logement social, y compris très social.

La recherche-action porterait principalement sur la recherche de solutions pour faciliter les montages financiers, et sur les modes d'action pour la gestion du relogement, en s'appuyant sur des partenaires volontaires : organismes HLM, partenaires associatifs, opérateurs du relogement :

- Pour développer la production de logements sociaux ordinaires, il convient de stimuler particulièrement le partenariat avec les bailleurs sur ce produit. L'aide financière aux travaux pourrait faire partie des subventions additionnelles dans le cadre de partenariats privilégiés avec les bailleurs volontaires (dans le cadre de l'aide financière du Département pour l'offre nouvelle, démarche déjà amorcée).
- Pour développer le logement en faveur des populations les plus démunies sur certains territoires, il serait souhaitable de soutenir et développer l'action des opérateurs spécialisés déjà engagés sur ces actions.
- Pour aborder une question-clé : le développement d'outils pour la mise à disposition de relogements transitoires, afin de permettre la réalisation des travaux lorsqu'il est possible d'attribuer les futurs logements aux occupants actuels.

Sur toutes ces questions, une mise en réseau des acteurs pourrait être impulsée par le Département (lien PDALPD pour habitat indigne).

Le conventionnement des logements privés (ANAH)

Le conventionnement permet de requalifier l'habitat ancien en produisant des loyers modérés dans le privé. Lui aussi permet donc à la fois de remédier à la dégradation de l'habitat et de renouveler le parc de logements.

¹ 6.600 logements ont été financés par l'Etat en acquisition-amélioration en Île-de-France en 2011, à comparer à 20.600 en construction neuve (La lettre de la DRIHL, n°7 février 2012).

Or le **conventionnement** reste marginal en Seine-Saint-Denis alors que les enjeux sont massifs, tant en termes de besoin d'amélioration de l'habitat, qu'en termes de production de logement à prix abordable.

Il s'agirait d'abord d'engager un **partenariat spécifique avec l'ANAH** pour stimuler la mobilisation des aides, qui ont été fortement réévaluées dernièrement : les faire connaître auprès des propriétaires et des collectivités, travailler sur le ciblage territorial, analyser l'intérêt de ces aides et des conditions de leur éligibilité pour les propriétaires de la Seine-Saint-Denis...

Mais on sait que la principale difficulté provient de la **non rentabilité des opérations entre un coût travaux important et un niveau de loyer de sortie faible** par rapport aux prix de marché que les propriétaires peuvent en attendre hors contraintes.

Il serait donc intéressant de **mobiliser également des acteurs immobiliers, avec l'ANAH**, pour analyser les paramètres du problème et explorer des pistes de solution : sur le plan du montage financier pour réduire les écarts, de la communication auprès des propriétaires, etc.

Une question centrale à aborder avec ces professionnels est la **typologie des logements favorable au conventionnement**. Parmi les paramètres à prendre en compte figure aussi le **contexte** territorial qu'il est indispensable d'apprécier pour éviter les risques qui peuvent être induit par la mise sur le marché de nouveaux loyers conventionnés (part de logements sociaux, présence d'habitat indigne...).

La question de la **garantie des loyers** est un point-clé, sur lequel les évolutions légales donnent des avancées significatives (Garantie Universelle des Loyers).

Le conventionnement peut aussi être croisé avec les dispositifs de **l'intermédiation locative** pour développer une offre accessible aux ménages les plus modestes dans les communes déficitaires en logement sociaux. Or les partenaires associatifs intervenant en ce domaine sont fragilisés, et il serait souhaitable de les soutenir. Pour lever cet obstacle des garanties locatives freinant les capacités des associations à réaliser de l'intermédiation locative, le Département pourrait encourager la **création d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale départementale** qui interviendrait sur les territoires appropriés (lien PDALPD).

Le Département pourrait aussi se rapprocher des autres territoires denses confrontés à l'ensemble de ces problématiques du conventionnement, notamment la Ville de Paris.

Le logement adapté

Le « **logement adapté** » permet d'offrir des solutions de logement à des personnes n'ayant pas la capacité financière ou personnelle d'occuper un logement classique. C'est notamment le cas de certaines populations démunies qui, faute de solutions adéquates, occupent des places d'hébergement.

Le dispositif d'hébergement étant saturé en Seine-Saint-Denis, les personnes accueillies ne sont pas toujours orientées vers la solution de logement qui répondrait à leurs besoins, et sont parfois maintenues dans des structures d'hébergement (CHRS...) ou des hôtels sociaux, renforçant ainsi la pression générale.

En outre, certains publics accèdent difficilement au parc social ou ne parviennent pas à s'y maintenir. C'est notamment le cas des personnes souffrant de troubles psychiques qui ont besoin d'un accompagnement important et spécifique qui ne peut pas toujours être apporté par le bailleur.

La recherche-action sur cette thématique pourrait conduire à s'interroger sur les besoins en matière d'habitat adapté pérenne (grands exclus, personnes avec des problématiques de santé physique, sensorielle, psychique mais aussi habitat classique à destination des personnes à revenus très modestes) afin d'expérimenter des partenariats et des montages d'opération qui favoriseraient la création de structures actuellement manquantes, et ainsi favoriser les parcours résidentiels. Les maisons relais peuvent être un support pour la réflexion de ce groupe de travail (participation des riverains pour faciliter l'intégration des résidents, centre d'hébergement autogérés...).

Le travail doit également intégrer **l'organisation de la responsabilité d'accueil entre les territoires**, et notamment la gestion du relogement définitif des personnes sortant de logements transitoires, qui a tendance à se faire « mécaniquement » sur les villes disposant d'une offre d'hébergement.

L'habitat participatif

L'habitat participatif quant à lui, explore de nouvelles formes d'habiter.

Depuis quelques années, les projets d'habitat participatif ou d'autopromotion ont essaimé en France, y compris en Seine-Saint-Denis. Ces projets sont définis par l'implication des futurs habitants dans la conception et l'organisation de la gestion de leurs logements. L'habitat participatif regroupe différentes démarches : l'autopromotion (promotion immobilière autogérée par plusieurs familles qui se sont regroupées), l'habitat coopératif (coopérative d'habitants propriétaire des logements conçus par les habitants et gérés de façon participative), l'habitat groupé (projet conçu et géré par plusieurs personnes, parfois en coopération avec un bailleur social ou promoteur immobilier). Les formes et organisations s'adaptent selon chaque projet : mixité sociale, intergénérationnelle, fonctionnelle, locaux en communs...

Les montages restent longs et consommateurs d'énergie pour ceux qui s'y investissent et les projets d'autopromotion restent souvent entrepris par des **ménages à la recherche d'autres modes d'habiter, appartenant plutôt aux classes moyenne et supérieure**. L'habitat participatif favorise l'accès à la propriété dans les secteurs urbains en zone tendue par des coûts réduits grâce à la mutualisation de certains espaces et à la fréquente suppression des frais de commercialisation.

Le Département pourrait, dans le cadre de la recherche action, expérimenter le soutien aux projets d'habitat participatif en coordonnant les projets (modalités de candidatures et de participation), en mobilisant des partenaires spécialisés dans le cadre de réunions d'information à destination deancements d'initiatives par des groupes d'habitant, recherche de terrains et partenariats, etc.

IV - ACTION FONCIERE ET AMENAGEMENT

Le foncier est la première clé pour la production du logement, et également pour la rénovation des quartiers anciens.

En ce domaine, les compétences du Département sont limitées, et l'enjeu consiste essentiellement à plaider pour la mobilisation des politiques et des moyens de l'ensemble des partenaires (DOHA 93).

Le dialogue est à rechercher notamment en direction des Villes, qui disposent de la compétence d'urbanisme, mais aussi des opérateurs. Le **partenariat avec l'EPFIF**, dont le Département est administrateur, est à privilégier car il permet un regard sur les conventions de ce dernier avec les communes.

Dans le cadre de l'observatoire, le développement d'outils **d'observation du foncier et de l'immobilier** pourrait être utile au Département dans son dialogue avec ses partenaires (fourniture de ressources susceptibles d'intéresser les opérateurs...)

Le Département dispose aussi de certains leviers directs. Et notamment de son propre **patrimoine foncier**. Le référentiel en cours de définition pourra permettre une réflexion sur **l'affectation privilégiée de ce foncier**, dont le logement, et sur les équations financières de sa cession et de sa valorisation afin de favoriser la baisse des coûts de sortie.

L'enjeu du foncier nécessiterait aussi l'engagement de **réflexions innovantes** pour le déblocage des montages financiers. Le principe de **dissocier la propriété du sol et la propriété du bâti** est une voie qui commence à être explorée, réflexion qui pourrait avec profit être amplifiée, et dont le Département pourrait se saisir.

Quant à l'aménagement, le Département lui-même impulse certains projets, dispose d'outils (SEM), et participe activement aux projets urbains au travers de ses compétences et capacités, notamment sur le transport et les routes, les équipements, et le foncier dont il a pu se rendre maître.

V - HEBERGEMENT ET GESTION SOCIALE

Les compétences du Conseil général en matière d'action sociale et d'accompagnement social sont premières, et leur lien avec la politique de l'habitat est fondamental.

A ce titre, et pour mémoire, la politique en ce domaine du Département est un levier majeur. Il s'agira notamment de la mobilisation de ses outils : le FSL, le PDALPD, les plans départementaux pour les personnes âgées, et pour les personnes handicapées.

NB : ce vaste sujet n'est pas ici développé en tant que tel, mais diverses questions relevant de ce domaine sont traitées dans les chapitres de la note (notamment en lien avec le PDALPD en cours de définition).



Réalisé par TSC – Territoires Sites & Cités - 2013

Directrices d'études : Maryline FRANCINEAU et Dominique LANCRENON
Chargée d'études : Marie LAVOUÉ
