

CONTRIBUTION
DES ORGANISMES HLM
AUX **CONTRATS DE VILLE**
EN ILE-DE-FRANCE

SOMMAIRE

CONTRIBUTION RÉGIONALE	03
-------------------------------	-----------

FICHES THÉMATIQUES

L'ÉQUILIBRE SOCIAL DES QUARTIERS	07
---	-----------

LA SÉCURITÉ ET LA TRANQUILLITÉ RÉSIDEN TIELLE	12
--	-----------

LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ	16
--	-----------

L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	19
--	-----------

LES PROJETS URBAINS	22
----------------------------	-----------



L'AORIF – l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France est l'organisation professionnelle au service des organismes de logement social franciliens. 144 organismes de logement social sont adhérents à l'AORIF (OPH, ESH, Sociétés Copératives d'Hlm, SACICAP et EPL comme membres associés).

En Ile-de-France, les organismes de logement social gèrent un patrimoine de près de 1,2 millions de logements locatifs sociaux et accueillent environ 2,8 millions de personnes.

La **loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** introduit la nouvelle politique de la ville et repose sur trois principaux changements :

- le resserrement de la politique de la ville afin de prioriser son action sur les ménages les plus pauvres,
- le financement du « droit commun » pour accompagner les crédits spécifiques de la politique de la ville,
- la simplification et l'unification des dispositifs contractuels et géographiques avec les Contrats de Ville et les Quartiers Prioritaires de la Ville.

LES ORGANISMES HLM, ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les organismes Hlm disposent de connaissances et compétences importantes en matière de gestion de leur patrimoine et de dynamiques de peuplement du parc social. Leur ancrage territorial se traduit par une **connaissance approfondie** des partenaires associatifs et institutionnels, des caractéristiques des quartiers et de certaines résidences, des projets de ville et des habitants. De plus, les organismes Hlm jouent un **rôle majeur dans le fonctionnement des quartiers** en développant des actions dans divers domaines tels que la tranquillité résidentielle, le développement économique, l'emploi avec les clauses d'insertion sociale et les emplois de proximité, ou encore l'animation sociale à travers l'accueil et le soutien aux associations locales.

La part de logement social était de 58% dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) franciliennes et montait à 73% dans les ZUS les plus en difficultés¹. Cela illustre bien **l'importance des organismes Hlm dans la géographie prioritaire** qui devrait se confirmer dans les nouveaux Quartiers Prioritaires de la Ville. Les organismes Hlm continueront à être des acteurs à part entière de la politique de la ville et à mettre l'expertise acquise en matière de politique de la ville au service des projets spécifiques des territoires.

La réussite de la politique de la ville et sa pérennité dépendent également des **différentes politiques publiques**. Les politiques économiques pour le développement de services, de commerces et la création d'emplois locaux adaptés aux caractéristiques socioprofessionnelles des habitants et les politiques de transports pour la mobilité et l'accès à l'emploi sont donc des éléments centraux et décisifs pour améliorer durablement les conditions de vie dans ces quartiers. Ainsi, dans un contexte institutionnel où l'intercommunalité se renforce avec la prise en charge du pilotage de la politique de la ville, les organismes Hlm peuvent apporter une **vision transversale** des enjeux sur les Quartiers Prioritaires de la Ville et les placer dans un **cadre territorial plus large**. Conscients des enjeux propres aux **quartiers sortants** de la politique de la ville dits « quartiers de veille active » qui devront faire partie des Contrats de Ville, les organismes Hlm rappellent la nécessité de continuer à les accompagner afin de ne pas voir leur situation se dégrader à nouveau.

C'est donc dans une logique partenariale forte de partage de leurs expertises et connaissances que les organismes Hlm souhaitent contribuer à l'élaboration stratégique des Contrats de Ville intercommunaux.

¹ Yoann Musiedlak, *Les ZUS franciliennes : un paysage contrasté*, 2011, p. 2

LE DÉVELOPPEMENT ET LE RENFORCEMENT DU PARTENARIAT NÉCESSAIRES POUR TRAITER PLUS EFFICACEMENT LES ENJEUX PRIORITAIRES

Parmi les nombreuses dimensions traitées par la politique de la ville, les organismes Hlm sont confrontés à plusieurs problématiques communes avec les collectivités locales. Ils affirment donc la nécessité de continuer à **développer un partenariat approfondi** avec l'ensemble des acteurs œuvrant sur les territoires de la géographie prioritaire pour mener des politiques et des actions coordonnées et efficaces.

L'enjeu de la tranquillité résidentielle, pour les habitants comme pour les employés des organismes Hlm, est essentiel afin de proposer une **qualité de service** satisfaisante. Si les organismes Hlm s'engagent à poursuivre leurs efforts dans la **tranquillité résidentielle**, ils ne peuvent y parvenir seuls. Leurs démarches doivent donc s'inscrire dans une stratégie globale menée en étroite coopération avec les forces de police et la justice.

Les dynamiques de peuplement des territoires de la politique de la ville sont des problématiques partagées par les organismes Hlm et par les élus locaux. L'élaboration de **politiques de peuplement** est indispensable pour agir sur des processus complexes avec des objectifs parfois difficiles à mettre en place concurremment. Pour répondre aux nombreux défis – débloquer les parcours résidentiels tout en luttant contre la paupérisation des quartiers, répondre aux demandes des publics prioritaires tout en développant les mutations internes au parc social ou encore agir contre la spécialisation sociale de certains quartiers ou résidences tout en préservant leur rôle d'accueil social – ces politiques doivent se faire en étroite coopération entre les organismes Hlm et avec l'ensemble des réservataires.

Face au fort taux de chômage (14,8% pour les ZUS franciliennes et 19,2% pour les ZUS les plus en difficultés²) touchant les habitants des territoires de la politique de la ville, les organismes Hlm souhaitent poursuivre leurs actions dans le secteur de l'emploi. Ils partagent la volonté du gouvernement, qui a fait du **développement économique** un axe majeur, et souhaitent continuer à s'investir dans **l'insertion professionnelle** avec les clauses d'insertion professionnelle.

Les Contrats de Ville constituent un terrain de travail idéal pour développer le partenariat en réunissant l'ensemble des acteurs de la politique de la ville. Fort de leurs **expertises territoriale et sociale**, les organismes Hlm réaffirment donc leur volonté d'être pleinement associés à l'élaboration des Contrats de Ville qui détermineront les orientations stratégiques et le cadre de référence des **prochains Programmes de Renouvellement Urbain**.

L'AORIF propose une présentation des principaux thèmes auxquels les organismes Hlm sont confrontés sous forme de **CINQ FICHES THÉMATIQUES**, afin de partager leurs réflexions et leurs propositions présentées synthétiquement ci-dessous :

L'équilibre social des quartiers

La recherche d'un meilleur équilibre social dans le peuplement des différents territoires qui composent chaque EPCI est un objectif récurrent de la politique de la ville. Pour les organismes de logement social d'Ile-de-France, il s'agit d'un axe de travail important pour **compléter les efforts entrepris autour de la diversification de l'offre de logements** dans tous les quartiers et toutes les communes des intercommunalités.

² Ibidem

Les organismes franciliens appellent à des politiques locales volontaristes en termes d'équilibre social dans les attributions. Celles-ci doivent notamment s'appuyer sur :

- une observation fine des dynamiques de peuplement et du fonctionnement des quartiers,
- une adaptation des stratégies et outils mobilisés en fonction des spécificités de chaque site,
- une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux, notamment des réservataires,
- une attention forte à l'opérationnalité des stratégies définies localement, avec des modalités de mise en œuvre et des moyens de pilotage adaptés,
- un soutien fort aux politiques d'accompagnement des habitants comme de la vie collective.

La sécurité et la tranquillité résidentielle

Conduire collectivement des actions pour réduire l'insécurité dans les quartiers et préserver les agents de proximité :

- Renforcer le partenariat avec les acteurs locaux. Deux axes de travail pour :
 - Clarifier les rôles et procédures dans le cadre des atteintes à la sécurité des personnes et des biens,
 - Améliorer le cadre de vie et lutter contre les incivilités.
- Pour les organismes Hlm, affiner les outils d'observation et renforcer l'accompagnement des personnels :
 - Renforcer les capacités d'observation des phénomènes d'incivilités et de délinquance des organismes,
 - Former leur personnel à la gestion des conflits et leur assurer un accompagnement psychologique en cas d'agression.

La gestion urbaine de proximité

Démarche partenariale et territorialisée, la gestion urbaine de proximité (GUP) vise à améliorer les conditions de vie quotidienne des habitants et assurer la pérennité des « investissements ». Pour mettre en place des démarches GUP efficaces, les organismes Hlm préconisent de :

- Mettre en place un pilotage fort et structuré de la démarche,
- Renforcer la synergie entre les acteurs urbains pour assurer la gestion sociale et urbaine des quartiers,
- Mettre en cohérence propriété, usage et gestion des espaces,
- Définir une politique globale à décliner localement,
- Assurer un accompagnement des habitants.

L'insertion par l'activité économique et le développement économique

Le développement de l'emploi et de l'activité économique dans les quartiers de la politique de la ville constitue un enjeu essentiel pour les organismes Hlm :

- Participer au dispositif « emplois d'avenir » et aux dispositifs de retour à l'emploi,
- Déployer les services publics de l'emploi et encourager la mobilité professionnelle,
- Soutenir l'entrepreneuriat local, favoriser l'implantation d'activités et de commerces de proximité,
- Assurer la bonne mise en œuvre des clauses sociales et encourager les coopérations avec les structures d'insertion par l'activité économique.

Les projets urbains

En tenant compte des enseignements du premier PNRU sur le volet habitat et des besoins d'intervention sur le parc Hlm existant, **soit pour éviter un décrochage par rapport à l'offre Hlm récente et nouvelle, soit pour mettre en œuvre les projets urbains**, les organismes Hlm soulignent quatre orientations majeures :

- Réaffirmer le rôle des bailleurs sociaux comme opérateurs urbains auprès des collectivités locales mais aussi comme opérateurs sociaux et économiques,
- Mettre en cohérence les politiques d'agglomération en matière d'habitat avec l'objectif de diversification urbaine et résidentielle des quartiers Hlm,
- Promouvoir l'intensification et la densification,
- Intervenir sur des quartiers ne bénéficiant pas du NPRU (QPV, quartiers sortants ou en voie de fragilisation).

CONTEXTE INSTITUTIONNEL

La recherche d'un « équilibre social » dans le peuplement des quartiers prioritaires de la politique de la ville est un enjeu récurrent des actions menées depuis plusieurs décennies en faveur de ces territoires. Les lois d'Orientation pour la Ville (LOV) en 1991, Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) en 2000 ou le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) en 2003 ont chacun, à leur manière, cherché à lutter contre les phénomènes de ségrégation socio-spatiale et à favoriser la mixité (ou diversité) sociale. **La loi de programmation Ville et Cohésion Urbaine du 21 février 2014 souligne à son tour l'importance de cet enjeu** dès son article premier :

« La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. (...) Elle vise, en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources, à :

1. **Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté** et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ; (...)

7. Favoriser la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la **mixité de leur composition sociale**. »

Pour cela, cette loi instaure notamment des conventions intercommunales dont la première finalité est de définir des « objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux ».

Ces conventions s'inscrivent dans un contexte de réforme importante de la gestion de la demande et des attributions à l'échelle des intercommunalités (cf. loi ALUR du 24 mars 2014). Dans la période à venir, ces dernières devront mettre en œuvre des plans partenariaux de gestion partagée de la demande³ mais pourront aussi créer une conférence intercommunale du logement adoptant, « en tenant compte des critères de priorité (...) et des objectifs de mixité sociale (...), des orientations concernant les objectifs en matière d'attributions de logements et de mutations. »

Pour les organismes de logement social, ces évolutions législatives appellent à réfléchir et à organiser les politiques d'attribution à l'échelle des intercommunalités concernées et dans un cadre partenarial fort. Ce travail sur les attributions doit par ailleurs être mené dans un double souci de réponse aux différents besoins, que ce soit pour proposer des solutions de logement adaptées aux publics prioritaires ou pour assurer les équilibres sociaux nécessaires à l'insertion des ménages et au fonctionnement des sites en politique de la ville.

ENJEUX POUR LES ORGANISMES HLM

La loi SRU puis le PNRU ont fortement insisté sur le développement de la mixité sociale à travers la diversification de l'offre de logements, selon une logique de développement du parc social sur les communes qui en comptaient peu, ou de déconcentration dans les quartiers composés presque exclusivement de ce type d'offre.

³ Plans partenariaux qui viendront notamment préciser le fonctionnement du dispositif de gestion partagée de la demande et du service d'accueil et d'information du demandeur prévus par la loi.

L'ÉQUILIBRE SOCIAL DES QUARTIERS

La loi de programmation Ville et Cohésion urbaine propose quant à elle de **travailler les équilibres sociaux de peuplement à travers le prisme de la gestion de la demande et des attributions**. Pour les organismes de logement social, cette entrée peut être considérée comme pertinente si sont prises en compte, dès le départ, **certaines réalités** :

- Le caractère social des demandeurs (et des occupants) de logement social s'est renforcé au cours des dernières années, notamment sous l'effet des difficultés d'accès à un emploi stable, d'évolution de la composition des ménages (montée des personnes isolées et familles monoparentales) ou d'abaissement des plafonds de ressources depuis la loi MOLLE en 2009 ;
- Dans le cadre des accords collectifs, au niveau départemental, un quart des attributions doit être consacré au relogement des ménages identifiés comme prioritaires dans le cadre du PDAL(H)PD ou du Droit Au Logement Opposable ;
- La mobilisation de l'offre de logements sociaux est régie par les droits de réservation qui existent sur le parc (Etat, Commune, Action logement...). En Ile-de-France, cela représenté 70% à 80% du parc francilien conventionné ou financé par des aides de l'Etat, avec de fortes disparités dans la répartition des contingents selon les bailleurs. L'existence des différents droits de réservation vient conditionner fortement l'orientation des demandeurs sur tel ou tel logement disponible, tout en participant de la diversité des ménages qui accèdent au parc social ;
- Les conditions d'attribution (ou de refus) sont strictement encadrées. La loi **n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations**, renforcée par la loi de programmation Ville et Cohésion urbaine, identifie ainsi vingt critères (ethnie, nation ou race d'appartenance, mais aussi âge, situation de famille, lieu de résidence...) sur la base desquels un bien ou un service ne peut être refusé ;
- **La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée dite « informatique et libertés »** organise les modalités de collecte et de diffusion des données à « caractère personnel » (cf. demandes, occupation du parc social...). A titre d'exemple, en Ile-de-France, l'échelle la plus fine à laquelle les informations sur l'occupation du parc social sont récoltées par les services de l'Etat, auprès des organismes, dans le cadre de l'Observatoire du Logement Social, est celle de la commune.

Ce cadre dans lequel les bailleurs réalisent les attributions sur leur parc pose les bornes entre lesquelles les politiques de peuplement élaborées par les acteurs des territoires peuvent être mises en place.

Par-delà cette réalité du cadre d'exercice des organismes de logement social, les contrats de ville et conventions intercommunales d'attributions devront prendre en compte plusieurs enjeux essentiels :

- Objectiver les dynamiques de peuplement et notamment les effets réels des phénomènes de ségrégation,
- Adapter les stratégies aux sites et aux différentes échelles du territoire (de la résidence à l'intercommunalité),
- Impliquer l'ensemble des acteurs qui participent à l'accès au logement, et en premier lieu les différents réservataires,
- Assurer l'opérationnalité des politiques et dispositifs développés localement, au regard de la représentation locale des acteurs et de la nécessité économique d'éviter toute vacance,
- Penser le travail sur les attributions en lien étroit avec la diversification de l'offre sur l'ensemble du territoire,
- Proposer des actions volontaristes en termes d'accompagnement, individuel ou collectif, des locataires.

PROPOSITIONS DES ORGANISMES HLM

Objectiver les dynamiques et notamment les effets réels des phénomènes de ségrégation

L'élaboration d'actions visant à un meilleur équilibre social via les attributions doit s'appuyer sur une analyse fine des dynamiques de peuplement comme de la réalité « structurelle » dans laquelle ces actions peuvent être menées. Doivent notamment être partagés par les acteurs du territoire, les éléments concernant :

- L'**occupation** du parc social et son évolution (dynamiques de peuplement dans les attributions, évolutions de la population occupante...),
- Les caractéristiques – économiques, sociales, familiales – de la **demande** exprimée sur les différentes communes, ainsi que les attentes de mutation et les refus de proposition,
- La mobilité des **populations « extrêmes »** (les plus pauvres et les plus riches),
- Les différentes composantes de l'**offre** de logement (typologies, loyers, droits de réservation...),
- Le **fonctionnement social**, par-delà les statistiques, et l'identification des **ensembles les plus fragiles**, les organismes disposant à ce titre d'une réelle expérience de terrain à travers leur gestion quotidienne de ces sites.

Pour avoir toute sa pertinence, ce travail de diagnostic doit comprendre une analyse des dynamiques dans le parc privé. Il nécessite d'être mené, lorsque cela est possible, aux différentes échelles, depuis l'agglomération jusqu'à la résidence.

Concernant les données disponibles, il convient de tenir compte des enjeux liés au traitement de ces informations, qu'il s'agisse du **respect du pack de conformité de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)** publié au journal officiel du 20 juillet 2014, ou de la dispersion des sources et indicateurs entre les partenaires.

A ce titre, nous rappellerons que l'AORIF, en tant que représentation des organismes de logement social en Ile-de-France et membre de l'Observatoire du Logement Social (OLS), souhaite **accéder à l'Infocentre du Système National d'Enregistrement de la demande (SNE)** dans lequel sont concentrées toutes les informations liées aux demandeurs de logement social et aux attributions. Concernant l'occupation du parc social (enquête OPS), son usage est fortement encadré et doit par ailleurs prendre en compte, en vue d'éventuelles comparaisons, l'évolution des plafonds de ressources enquête après enquête (menée tous les trois ans et, depuis 2012, tous les deux ans).

Pour assurer l'efficacité de ce travail partenarial, le traitement de ces données doit se faire **dans le cadre d'un observatoire ou d'un espace de consolidation et de partage des informations** à l'échelle du territoire et des différents quartiers. L'intervention d'un acteur tiers (prestataire par exemple) dans la transmission et le traitement des données, parfois sensibles, peut d'ailleurs être un facteur de réussite de ce genre de démarche.

Adapter les stratégies aux sites et aux différentes échelles du territoire (de la résidence à l'intercommunalité)

La recherche d'équilibre dans le peuplement d'un territoire ne peut être pensée comme un enjeu qui concernerait les seuls quartiers d'habitat social. En cohérence avec l'**approche intercommunale** développée dans les nouveaux contrats de ville, c'est l'ensemble des quartiers et communes qui doivent être mobilisés pour contrer les phénomènes de ségrégation tout en permettant aux organismes et leurs réservataires de respecter leurs engagements en termes d'accès au logement des publics en difficulté.

A ce titre, les objectifs en faveur de ces publics doivent pouvoir être **déclinés au regard des caractéristiques de l'occupation du parc** et des évolutions de son fonctionnement et d'une **analyse fine de la situation socio-économique réelle des ménages** à loger (par-delà la seule « priorité » dont ils peuvent bénéficier).

Dans le **cas d'immeubles présentant d'importants dysfonctionnements**, des démarches spécifiques doivent pouvoir être adoptées – telles que des propositions de relogement aux locataires actuels, des actions spécifiques d'accompagnement social, une identification collective des orientations d'attribution selon les résidences...

Impliquer l'ensemble des acteurs qui participent à l'accès au logement, et en premier lieu les différents réservataires

Pour parvenir à cette adaptation des stratégies et actions au regard de la réalité de chaque site, il convient de travailler en partenariat étroit avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus d'attribution (Etat, collectivités, collecteurs, associations...). Un enjeu fort des futures conventions sera notamment d'introduire davantage de **souplesse dans la gestion des contingents** de réservation, que ce soit à travers : la mise à disposition temporaire de droits de réservation, l'animation d'instances collégiales de rapprochement offre/demande, ou la mise en place de mécanismes de compensation entre tous les réservataires.

Cette souplesse doit notamment permettre de **développer sensiblement les mutations** au sein du parc social, les bailleurs sociaux ne pouvant, sur leur seul contingent et leurs seuls moyens, faire face aux besoins de logement, au travail et aux coûts que cela signifie.

Assurer l'opérationnalité des politiques et dispositifs développés localement, au regard de la représentation locale des acteurs et de la nécessité économique d'éviter toute vacance

Pour les organismes de logement social, la dimension opérationnelle des stratégies retenues dans le cadre des partenariats locaux est essentielle. Ainsi, les actions développées devront **impliquer l'ensemble des parties** à l'œuvre dans les processus d'attribution et obéir à des **modalités lisibles**. Il s'agit en effet de tenir compte de la réalité du tissu des organismes : les Entreprises Sociales de l'Habitat ou les Offices (inter)départementaux pourraient être amenés à composer avec une diversité d'approches, selon les intercommunalités sur lesquelles ils disposent de patrimoines. Des règles de fonctionnement trop sophistiquées viendraient donc mettre à mal l'efficacité générale des politiques développées localement.

Ce **pragmatisme dans l'opérationnalité** des futures conventions doit également permettre de ne pas générer de vacance supplémentaire, liée aux délais des procédures de relocation ou à des critères de peuplement trop stricts, inadaptés pour permettre l'attribution rapide du logement.

Penser le travail sur les attributions en lien étroit avec la diversification de l'offre sur l'ensemble du territoire

Ces vingt dernières années, la recherche d'équilibres sociaux dans les quartiers, communes et agglomérations s'est davantage traduite par des actions de diversification de l'offre de logement que par des politiques claires et partagées en matière d'attribution. Pour autant, il convient de ne pas tomber dans l'excès inverse. Ainsi, **politiques d'attribution et politiques de diversification de l'offre doivent être considérées comme les deux piliers indissociables d'une même stratégie** de renforcement de la mixité sociale dans les villes.

Proposer des actions volontaristes en termes d'accompagnement, individuel ou collectif, des locataires

En dernier lieu, rappelons que l'amélioration des équilibres sociaux d'un territoire est un processus complexe et relativement lent au regard des taux de rotation actuels dans le parc social et de la réalité socio-économique. Par conséquent, les stratégies retenues dans chaque territoire ne pourront faire l'impasse **sur des politiques d'accompagnement volontaristes face aux difficultés sociales des habitants ou de vie collective dans les résidences et quartiers**. D'où la nécessité, encore une fois, de penser conjointement l'ensemble des leviers utiles au meilleur fonctionnement du site et à l'insertion durable de ses habitants, depuis le renforcement des moyens pour prévenir les impayés et les expulsions jusqu'aux actions indispensables pour **assurer la sécurité** des habitants comme des personnels qui s'impliquent sur ces territoires.



En résumé, les organismes de logement social voient dans le volet attribution des nouveaux contrats de ville un outil supplémentaire pour améliorer le fonctionnement de ces quartiers. Pour les bailleurs sociaux, la mise en place de cet outil est l'occasion de rappeler :

- Leur **expertise quant à la vie des sites** dont ils ont pour partie la gestion ;
- Leur **engagement dans l'accès au logement des publics prioritaires** ;
- Leur **dépendance à l'égard des réservataires** ;
- Leurs **enjeux d'organisation et de gestion**, notamment en termes de vacance ;
- La nécessité d'**objectiver et de partager les réalités, aux différentes échelles** (des besoins de rééquilibrage inter-quartiers et intra-quartier), en usant du levier de la **politique de l'offre** et de celui de la **politique d'attribution** ;
- Le **besoin de cohérence entre les différentes politiques intercommunales** (Conférence, Convention, PLH...) ainsi qu'avec les engagements des différents réservataires ;
- L'impératif d'**une politique d'accompagnement** (accompagnement social individuel, gestion urbaine et sociale de proximité, politique de la Ville) en parallèle de l'affirmation d'une politique locale sur les attributions.

ENJEUX POUR LES ORGANISMES HLM

La tranquillité résidentielle et la sécurité constituent une préoccupation croissante des organismes Hlm franciliens. Les principaux enjeux remontés par les bailleurs sociaux concernent notamment :

- la sécurité des locataires et du personnel du bailleur ;
- la sécurisation des entreprises prestataires et des chantiers ;
- le trafic de stupéfiants ;
- l'occupation des parties communes ;
- les squats de logements ;
- les dégradations du patrimoine et le vandalisme ;
- les véhicules épaves ou « en voie d'épavisation » ;
- les incivilités.

Ces diverses atteintes aux personnes et aux biens ont des conséquences non négligeables sur l'activité quotidienne des organismes Hlm. Elles alimentent un sentiment d'insécurité pour les locataires et les personnels de proximité, une dégradation des conditions de vie, de travail et de l'image du parc. Les actes de vandalisme sur le patrimoine génèrent un surcoût d'entretien qui se répercute sur le budget du bailleur et sur les charges des locataires. Enfin, les actes d'agression amènent le personnel à exercer son droit de retrait et remettent ainsi en cause la présence des agents de proximité sur le terrain.

Ces constats d'insécurité engagent la responsabilité de l'ensemble des partenaires – police, justice, collectivités territoriales, bailleurs, habitants – tous co-responsables de la situation des quartiers. C'est pourquoi, il est essentiel de réaffirmer la **nécessité d'aborder collectivement ces problématiques**, tout en clarifiant le rôle de chacun des acteurs et l'organisation des responsabilités.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL

QUELQUES ÉLÉMENTS DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

Les obligations des bailleurs en matière de sécurité sont régies notamment par l'article L4121 du **Code du travail** qui vise à « assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs ».

Au titre des dispositions de l'article 1719 du **Code civil**, le bailleur social est également tenu d'« assurer au locataire la jouissance paisible du logement ».

D'autre part, la **loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995** rend obligatoire certaines mesures de prévention situationnelle en définissant une obligation générale de surveillance des immeubles, ainsi que des obligations spécifiques en matière d'éclairage et de contrôle d'accès pour les immeubles en ZUS.

Comme dans beaucoup d'autres domaines, la **région Ile-de-France constitue une situation à part en matière de sécurité** par rapport au niveau national. Cela se matérialise entre autres, dans l'ancien schéma de la politique de la ville, par **un nombre important de Zones Urbaines Sensibles (ZUS)⁴ et de Zones de Sécurité Prioritaires (ZSP)**.

⁴ Dans la nouvelle politique de la ville, les ZUS disparaissent au profit des Quartiers Politique de la Ville (QPV)

On dénombre ainsi **157 ZUS en Ile-de-France** sur 717 au niveau national, regroupant 11% de la population francilienne, soit une concentration presque deux fois plus forte en Ile-de-France par rapport au niveau national (6.8%)⁵. Si le dispositif des ZUS ne cible pas spécifiquement les questions de sécurité, le rapport de l'ONZUS de 2011 met en évidence **un sentiment d'insécurité plus fort en ZUS qu'ailleurs** : « La délinquance ou les incivilités restent au premier rang des problèmes cités par les habitants des ZUS ».

D'autre part, le territoire francilien est également fortement concerné par la création des ZSP en juillet 2012, avec la mise en place de **17 ZSP en Ile-de-France** sur un total de 64 au niveau national, soit plus d'un quart des ZSP concentrées sur la région Ile-de-France. Ce dispositif visant à l'amélioration de la coordination entre les acteurs (police, justice) et au renforcement des moyens techniques et humains, a aussi montré quelques limites avec notamment la mise en évidence de phénomènes de transferts des difficultés d'un site à l'autre.

L'Observatoire des faits d'incivilité de l'USH réalise chaque année une enquête auprès des bailleurs pour recenser les faits d'agression du personnel et le vandalisme sur le patrimoine. Ainsi, **en Ile-de-France, plusieurs centaines d'agressions de salariés ont été recensées en 2013, donnant lieu à plusieurs milliers de jours d'arrêt de travail**. En raison du faible taux de réponse des organismes Hlm⁶, ces données ne reflètent pas l'ampleur du phénomène dans sa globalité – à ce titre, il est essentiel de pouvoir être en mesure de mieux qualifier les problèmes et pour cela de disposer d'outils performants en matière de « reporting » et d'observation – mais illustrent néanmoins une préoccupation majeure des bailleurs sociaux du territoire francilien.

Face à ce contexte, **certains organismes Hlm ont progressivement élargi l'éventail de leurs actions**. D'une gestion de droit commun visant à assurer la tranquillité résidentielle, à préserver le patrimoine et à veiller aux bonnes conditions de travail des personnels, des bailleurs ont été contraints d'aller vers une prise en charge d'actions plus directement liées aux questions de sécurité. Les organismes ont ainsi généralement revu à la hausse **leur implication dans les partenariats locaux** avec la Police, la Justice et les collectivités locales, dès lors qu'ils le pouvaient. La question de la sécurité a également amené certains organismes Hlm à créer des **postes de référents « tranquillité-sécurité »** et à développer en interne des **observatoires pour enregistrer les faits d'incivilité et de délinquance sur leur patrimoine**. Pour d'autres, cela s'est traduit par un investissement dans des **actions de prévention situationnelle** (vidéo-protection, contrôles d'accès des parties communes, portes anti-intrusion...). Enfin, dans des situations plus extrêmes où les réponses des territoires se sont avérées insuffisantes au regard des enjeux, certains organismes ont dû recourir **à des dispositifs spécifiques de surveillance et de gardiennage**.

Ce glissement dans la responsabilité portée par les organismes vient pallier un déficit de l'action publique pour faire face aux problèmes rencontrés dans les sites les plus sensibles. Faute d'une puissance publique mobilisée à la hauteur des besoins réels, les organismes Hlm se trouvent contraints de rechercher des solutions pour assurer la sécurité des personnes et des biens. Ce constat souligne la nécessité de **regagner de la lisibilité dans le rôle des différents partenaires** et de **renforcer leur coopération afin de gagner en efficacité et de faire effectivement reculer les phénomènes d'insécurité**.

⁵ Source : Insee, recensement de la population 2006

⁶ 16% des organismes franciliens ont répondu à l'enquête de l'Observatoire des faits d'incivilités en 2013

PROPOSITIONS DES ORGANISMES HLM

Renforcer le partenariat avec les acteurs locaux

Les organismes Hlm identifient deux principaux axes de travail pour lutter contre l'insécurité. Il s'agit de distinguer d'une part les actions visant à gérer les atteintes à la sécurité des personnes et des biens et d'autre part les actions relevant de l'amélioration du cadre de vie et de la lutte contre les incivilités.

Clarifier les rôles et procédures dans le cadre des atteintes à la sécurité des personnes et des biens

Le premier axe de travail consiste à rendre lisibles les procédures à mettre en œuvre en cas d'atteintes à la sécurité, telles que les agressions de personnel, les entraves à la libre circulation, les occupations illégales de logements et de parties communes, etc.

A ce titre, les organismes Hlm souhaitent travailler avec la Police et la Justice pour clarifier et uniformiser un certain nombre de pratiques en matière de :

- **Modalités de dépôt de plainte** : en cas d'agression du personnel, définir des procédures simplifiées et sécurisées permettant d'éviter les temps d'attente et d'assurer une certaine discrétion (prise de rendez-vous, domiciliation à l'une des adresses du bailleur), garantir l'effectivité du recueil de la plainte et la non-transformation en main courante, et enfin informer le plaignant du suivi de l'affaire.
- **Modalités d'échanges d'informations** : orienter les agents de police vers des référents intermédiaires ou vers les responsables des bailleurs en cas de besoin d'information, afin d'éviter que les agents de proximité du bailleur soient directement en contact avec la police sur le terrain, les protégeant ainsi d'éventuelles représailles.
- **Rupture de bail en procédure civile pour « trouble de jouissance »** : en cas de trafic de stupéfiants par un locataire identifié, il est nécessaire que le bailleur obtienne la copie du jugement indiquant précisément le nom du locataire et le lieu du trafic, afin de pouvoir engager la procédure civile de rupture du bail.
- **Traitement des occupations de parties communes** : élaborer un fichier exhaustif du phénomène, avec son importance, sa localisation, son évolution et le partager avec les services de police pour cibler au mieux les objectifs et la priorisation des actions.
- **Prise en charge des véhicules-épaves ou « en voie d'épavisation »** : élaborer un processus organisationnel couvrant toute la chaîne de traitement, depuis le signalement jusqu'à l'enlèvement, en clarifiant le rôle de chacun des acteurs.

Améliorer le cadre de vie et lutter contre les incivilités

Un deuxième axe de travail pour améliorer la situation en matière de tranquillité résidentielle et de sécurité revient à **traiter les questions de « vivre ensemble »**. En la matière, les partenariats locaux sont incontournables pour renforcer des dispositifs de gestion urbaine de proximité, de développement social et urbain, d'insertion professionnelle et de sensibilisation des locataires. **Privilégier une approche globale** en mettant des moyens sur la prévention sociale de la délinquance (éducation, santé, emploi...) permet d'**agir sur les causes de l'insécurité**.

Par ailleurs, le renforcement du partenariat local peut également passer par :

- Faciliter les contacts réguliers entre commissariats et organismes Hlm (ex : un annuaire actualisé de correspondants locaux) ;
- Assurer la présence des bailleurs dans les instances locales de concertation (CLSPD, GLTD).

Affiner les outils d'observation et renforcer l'accompagnement des personnels

De leur côté, les organismes Hlm devront **renforcer leurs capacités d'observation des phénomènes** d'incivilités et de délinquance en affinant les outils existants. Il est important d'être en mesure d'alimenter un « reporting » au plus proche de la réalité et d'harmoniser les pratiques des organismes en la matière. Il s'agit par exemple d'encourager les organismes Hlm à **déposer plainte systématiquement lors des agressions de personnels.**

Les organismes sont également invités à former leur personnel à la gestion des conflits et à **prévoir un accompagnement psychologique** en cas d'agression.

ENJEUX ET CONTEXTE

Démarche partenariale et territorialisée, la **Gestion Urbaine de Proximité (GUP) vise le bon fonctionnement urbain et social des quartiers** pour améliorer les conditions de vie quotidienne des habitants mais aussi assurer la pérennité des « investissements » : patrimoine bâti, espaces et équipements publics, etc. Emergée au début des années 80, la gestion urbaine de proximité s'est progressivement étendue jusqu'à se généraliser dans les opérations financées par l'ANRU. Elle implique d'**adapter les modalités de gestion tant des organismes Hlm que des collectivités et de l'ensemble des acteurs urbains, aux spécificités patrimoniales, urbaines et sociales** de territoires resserrés. L'abattement de 30% sur la TFPB a permis ces dernières années de renforcer l'entretien et la qualité de service dans les quartiers sans pénaliser les locataires par des augmentations de quittance. La GUP requiert un partenariat fort parfois difficile à monter qui devra être poursuivi ou initié à l'avenir dans le cadre de la réforme de la politique de la ville.

Les organismes Hlm sont au cœur de ces démarches partenariales. Massivement impliqués dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville depuis leur création, ils mettent en place des solutions adaptées pour pallier certaines difficultés rencontrées en matière :

- D'incivilité et de vandalisme sur le patrimoine, les équipements, les parties communes et espaces extérieurs ;
- D'entretien et de maintenance des équipements, parties communes, espaces extérieurs et espaces verts, stationnement,...
- De gestion des ordures ménagères, des encombrants et du tri sélectif.

L'intervention sur les formes urbaines et les espaces publics permet d'apporter certaines réponses à ces problèmes, la GUP est une **démarche complémentaire dont la temporalité permet une amélioration de la qualité de service plus immédiate**. Pour être efficaces et durables, les démarches de GUP doivent impliquer les habitants comme acteurs à part entière. Si chaque démarche GUP est spécifique, les organismes Hlm identifient plusieurs leviers essentiels à activer pour leur réussite.

PROPOSITIONS DES ORGANISMES HLM

Mettre en place un pilotage fort et structuré de la démarche

La mise en place de démarche partenariale de GUP impose en préalable de procéder à un diagnostic initial pour cibler et circonscrire les problématiques et établir un plan d'actions. Ce plan d'actions devra identifier les objectifs, chiffrer les actions et déterminer les outils de mesure. Pour assurer le suivi ou l'ajustement de ce plan d'actions, il est indispensable de **structurer un dispositif partenarial de veille partagée entre acteurs**, par le biais par exemple de diagnostics en marchant.

Il est également fondamental de **formaliser l'ensemble des engagements** en termes d'action, de pilotage, d'animation, d'investissement **dans une convention** définissant le rôle et les objectifs de chaque acteur et de chaque instance. Enfin, la **coordination et l'animation de la démarche doivent être identifiées** et assurées par un professionnel clairement mandaté.

Renforcer la synergie entre les acteurs urbains pour assurer la gestion sociale et urbaine des quartiers

Dans le cadre d'une démarche partenariale, il apparaît essentiel que les acteurs impliqués : EPCI, Ville, organismes Hlm, Police... s'accordent sur l'importance de la coopération entre leurs services pour une plus grande réactivité sur le terrain. Cette coopération renforcée implique en amont, **la clarification et le partage entre les différents acteurs de leurs responsabilités respectives** sur le terrain pour la mise en œuvre du plan d'actions.

Mettre en cohérence propriété, usage et gestion des espaces

Dans les quartiers prioritaires, de nombreux espaces sont restés sans fonction spécifique et ont généré des usages imprévus qui peuvent se révéler gênants, tant pour les habitants que pour les différents acteurs urbains. La réorganisation des statuts qui consiste à **mettre en cohérence l'usage avec la gestion (qui ?) et la gestion avec la propriété (qui est propriétaire du foncier ?) est un préalable**. C'est d'une part la garantie que chaque espace soit effectivement géré par la collectivité, les organismes Hlm ou tout autre acteur, c'est d'autre part l'occasion d'interroger certains espaces pour en réduire les conflits d'usages, le morcellement ou encore le dimensionnement en les réinvestissant différemment. A cette fin, **les organismes Hlm encouragent notamment les procédures foncières** qui permettent la mise en cohérence de l'usage avec la propriété pour in fine, améliorer la gestion.

Définir une politique globale à décliner localement

Un des objectifs de la politique de la ville consiste à ramener les quartiers concernés dans le « droit commun », c'est-à-dire vers un fonctionnement normalisé ne nécessitant plus de moyens spécifiques. Cet objectif, s'il semble sur certains territoires trop lointain, implique que l'ensemble des acteurs se mobilise en ce sens. Alors que les contrats de ville sont désormais intercommunaux – sauf pour les communes isolées – il semble **indispensable que la réflexion sur la gestion ne se cantonne pas à ces seuls quartiers et ne génère pas de différenciation qui obère le retour au droit commun**.

Les organismes Hlm engagent donc leurs partenaires, et notamment les villes et les EPCI, à **construire des démarches de GUP d'échelle intercommunale** (procédures, objectifs, pilotage) **qui assurent une cohérence territoriale et fassent l'objet de déclinaison dans les quartiers**. Cette déclinaison permettra d'adapter les interventions en matière de gestion urbaine de proximité aux spécificités de chaque quartier.

- **Dans les quartiers concernés par un nouveau programme de renouvellement urbain**, tout au long du processus de conception, mais également une fois les projets livrés, l'ensemble des partenaires doit veiller à corriger les effets de conception identifiés comme pénalisants. Il est fondamental d'adapter les niveaux d'intervention aux spécificités des nouveaux espaces. Les projets urbains doivent par ailleurs évoluer au fur et à mesure de leur mise en œuvre, afin que les opérations livrées progressivement prennent en compte l'évolution des usages dans le temps long du projet.
- **Dans les quartiers déjà rénovés**, un travail collectif doit être réalisé pour déterminer le niveau de gestion à assurer, prenant en compte le fonctionnement nouveau induit par la rénovation urbaine mais également l'accompagnement éventuel des habitants dans l'appropriation des transformations.
- Enfin, **les secteurs non rénovés** devront quant à eux faire l'objet d'un projet de gestion permettant de maintenir une qualité de vie satisfaisante, d'éviter les phénomènes de « déclassement » liés à la proximité des secteurs rénovés, et éventuellement de préparer les interventions urbaines à venir.

Associer et accompagner les habitants

Les habitants des quartiers doivent être considérés avant tout comme **habitants de la ville, acteurs des quartiers**. Ils sont au cœur de la cible des démarches GUP. A ce titre, leur mobilisation dans le pilotage et le suivi de la démarche GUP est essentielle pour répondre efficacement à leurs attentes.

Les démarches GUP, à trop vouloir se concentrer sur la gestion technique, peuvent parfois oublier la gestion sociale des quartiers. Les mutations urbaines provoquées par les PRU, ou plus simplement les évolutions de gestion liées aux réajustements impliqués par la GUP, demandent un accompagnement des habitants.

Cet accompagnement, pour être efficace et permettre une réelle appropriation par les habitants des nouveaux équipements, espaces, services...**doit s'inscrire dans la durée**. Les expériences d'actions ponctuelles de sensibilisation au tri sélectif par exemple, ont montré leur faible efficacité et la nécessité d'une répétition régulière. Les insuffisances ou défauts d'accompagnement se traduisent pour les acteurs urbains par des efforts de gestion renforcés : nettoyage des abords des locaux poubelles, entretien des espaces verts, stationnement sauvage, dégradation des accès et limites de propriété... **Les organismes Hlm attendent que les démarches GUP comportent un volet accompagnement social adapté aux besoins des habitants et des projets.**

ENJEUX POUR LES ORGANISMES HLM

Sur les quartiers prioritaires, les locataires rencontrent des difficultés économiques et sociales particulièrement importantes avec un taux de chômage élevé et des revenus par habitant largement inférieurs à la moyenne. Les organismes Hlm sont ainsi amenés à renforcer leurs missions sociales pour accompagner les personnes les plus en difficultés. Cela étant, pour répondre de façon efficace et en profondeur à ces problématiques sociales, il semble nécessaire aussi de promouvoir un maximum, au cœur même des quartiers, la création d'activité et d'emploi.

Les organismes Hlm partagent donc les objectifs politiques du gouvernement de **faire du développement économique un des piliers de la nouvelle politique de la ville**. La lutte contre le chômage que l'État engage sur les quartiers prioritaires est essentielle pour lutter contre les dynamiques de relégation. Au-delà des aides sur les recrutements en contrats aidés ou le déploiement du service public de l'emploi sur ces territoires, les organismes partagent l'idée de soutenir les initiatives entrepreneuriales locales et l'implantation d'activités (commerces, services...).

Les organismes Hlm et le secteur de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) ont contribué depuis les années 1980 au développement socio-économique des territoires. Des coopérations ont été développées entre nos deux secteurs, montrant qu'il est possible d'agir ensemble pour répondre à de multiples enjeux, que ce soit la création d'activités économiques et de nouveaux services, la revitalisation du lien social, le développement durable, ou encore l'amélioration de la qualité de vie des habitants.

Ces coopérations ont connu un développement fort lors de la mise en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) avec l'obligation pour les bailleurs sociaux d'inscrire des clauses d'insertion dans les marchés liés aux opérations financées par l'ANRU pour un total de 5% des heures de travail réalisées. D'autres collectivités territoriales, et notamment la Région Ile-de-France, conditionnent l'octroi de subventions à la mise en œuvre de clauses d'insertion dans les marchés de travaux. Les organismes Hlm vont donc continuer à générer un grand nombre d'heures d'insertion à travers leurs marchés, parfois même au-delà des attentes exprimées par les pouvoirs publics.

L'action des organismes Hlm pour le développement économique et l'Insertion par l'Activité Economique repose sur cinq axes principaux :

- **par leur capacité de commande**, en travaux d'investissement, d'entretien et de maintenance qu'ils engagent, les organismes Hlm contribuent à la création d'activité sur les territoires ;
- **le recrutement** de postes en contrat classique (CDD/CDI), d'emplois aidés, la participation à des dispositifs de retour à l'emploi ;
- **la mise en place des clauses d'insertion** dans les marchés de travaux ;
- **la mise à disposition de locaux commerciaux** pour l'installation d'activités ;
- **le soutien aux initiatives locales**, avec les habitants et le tissu associatif.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Quelques données chiffrées

1 500 marchés publics et privés ont été obtenus par les SIAE en Ile-de-France, pour un total de 42 millions d'euros. Les bailleurs sociaux représentent 22% des commanditaires de ces marchés⁷.

Au niveau national, 68% des investissements en rénovation urbaine au titre du PNRU relèvent de la maîtrise d'ouvrage Hlm. Au total 12,4 millions d'heures d'insertion ont été réalisées, dont 77 % sur les opérations d'habitat⁸. En Ile-de-France, il a été dénombré 4,7 millions d'heures d'insertion dans 103 projets de rénovation.

195 emplois d'avenir ont été recrutés par les organismes Hlm en 2013 en Ile-de-France, dont la moitié (51%) réside en ZUS⁹ (cf. convention Etat-AORIF du 15 mai 2013).

Démarches RSE et politiques d'achat socialement responsable

Certains organismes font le choix d'intégrer dans leurs orientations stratégiques les actions en faveur de l'IAE, par exemple au sein de démarches de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE). Ils privilégient ainsi des politiques d'achat socialement responsable qui permettent de prendre en compte des dimensions sociales et environnementales.

PROPOSITIONS DES ORGANISMES HLM

Les attentes des organismes Hlm en matière de développement économique

La lutte contre le chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville constitue un enjeu essentiel pour les organismes Hlm qui peuvent y contribuer avec les pouvoirs publics.

Emplois aidés et dispositifs de retour à l'emploi

Il a été estimé un potentiel d'embauche de 500 emplois d'avenir par les organismes Hlm franciliens en 3 ans (cf. convention Etat-AORIF signée le 15 mai 2013). Les organismes Hlm participent également à des dispositifs de retour à l'emploi qui visent à former des personnes en recherche d'emploi ou en insertion, à des métiers sur lesquels les organismes ont des besoins forts de recrutement (gardiens d'immeubles, responsables de site).

Déployer les services publics de l'emploi et encourager la mobilité professionnelle

Les organismes Hlm partagent les objectifs du gouvernement de s'assurer de la présence des services publics de l'emploi sur tous les quartiers pour accompagner les demandeurs d'emploi et notamment les jeunes qui pour beaucoup peinent à rentrer dans le marché du travail. Ils partagent également l'objectif de désenclaver les quartiers par le développement des réseaux de transports publics et en encourageant les habitants à être mobiles dans leurs recherches d'emploi.

⁷ DIRECCT IDF - 2012

⁸ ANRU - 2012

⁹ Enquête USH - Juin 2014

Soutenir l'entrepreneuriat local, favoriser l'implantation d'activités et de commerces de proximité

Les organismes peuvent contribuer à soutenir l'installation d'activités et de commerces en mettant à disposition des locaux à prix abordable, que ce soit pour des commerces de proximité, des entreprises locales, mais aussi des services (crèches...) ou activités associatives. Cela nécessite au préalable une analyse fine des besoins afin de limiter le risque de vacance des locaux en pied d'immeubles, car cela aurait alors un effet contreproductif et participerait à la dépréciation du site, ce qui doit être évité au maximum.

Le FEDER, dans son axe prioritaire n°1, prévoit une enveloppe financière, à laquelle les organismes Hlm et collectivités peuvent prétendre, pour renforcer la diversité des fonctions dans les quartiers prioritaires (OT9/OS2) par la construction, l'aménagement ou la rénovation de locaux en vue de l'accueil d'activités économiques, commerciales ou artisanales.

Clauses sociales et coopérations avec les structures d'insertion par l'activité économique

En volume nous assistons à une augmentation mécanique du nombre d'heures d'insertion générées par les organismes Hlm : avec l'intégration de clauses d'insertion dans les marchés liés aux opérations ANRU, puis maintenant sur les marchés de travaux pour des opérations qui bénéficient de financements de la région Ile-de-France (art. 15 de la délibération du 10 février 2011) et avec d'autres collectivités qui ont introduit ce type de dispositions.

Pour autant, les organismes Hlm se retrouvent aujourd'hui confrontés à **des difficultés de mise en œuvre**. De plus en plus de structures en charge de l'AMO (ou « facilitateurs ») pour la mise en œuvre des clauses demandent aux organismes Hlm de financer le suivi à hauteur de 1€ à 1,5€ par heure d'insertion. Ces demandes sporadiques se généralisent en Ile-de-France. Cela pourrait avoir pour conséquence de freiner fortement le développement des heures d'insertion, car les organismes s'interrogent de devoir, en plus d'être des maîtres d'ouvrages qui vont générer des heures, payer l'ingénierie de mise en œuvre et le suivi de ces heures.

Il semble indispensable que la question du financement des structures en charge de l'accompagnement et du suivi de ces clauses d'insertion soit prise en considération par les collectivités territoriales et les pouvoirs publics. Les organismes Hlm estiment qu'**il est nécessaire de construire ou consolider les dispositifs d'appui locaux qui assurent l'accompagnement des maîtres d'ouvrage et des entreprises mandataires**, mais aussi le chaînage des parcours d'insertion professionnelle des bénéficiaires, en articulation avec les autres dispositifs d'accès à l'emploi et d'insertion par l'activité économique.

Cela paraît d'autant plus nécessaire que les organismes sont a priori favorables pour certains à élargir leurs coopérations avec les structures de l'IAE et ce, sur des champs très divers : des actions qui visent à la sensibilisation des locataires aux économies d'énergie, à la création de jardins familiaux ou de jardins partagés, au développement de politiques d'achat responsable qui vont contribuer à privilégier des coopérations avec des structures de l'IAE quant à certaines prestations (remplacement des personnels de proximité, exécution de travaux de rénovation...). Ces différentes actions s'appuient sur des partenariats locaux et sur l'implication des habitants qui sont des éléments structurants pour la réussite des projets.

ENJEUX POUR LES ORGANISMES HLM

La politique de rénovation urbaine a donné des résultats très positifs pour la plupart des quartiers qui en ont bénéficié. Le réinvestissement politique et urbain au sein de ces territoires est désormais visible. Les projets ont permis d'améliorer incontestablement la vie quotidienne de nombreux citoyens franciliens et ont enclenché des dynamiques fortes qui vont contribuer à façonner le futur Grand Paris.

Toutefois, le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) n'aura pas permis de traiter la totalité des handicaps urbains dont souffrent les quartiers. Les résultats sont très fragiles et hétérogènes selon les sites et contextes locaux. Peu de sites ont atteint un seuil de transformation irréversible et la diversification urbaine, après avoir été préparée par le PNRU1, reste à concrétiser. Dans un contexte économique et social défavorable, la rénovation urbaine en Ile-de-France bute sur un certain nombre d'obstacles, sociaux et urbains, qui font de certains quartiers « ANRU », des quartiers encore à part dans la métropole. Le morcellement communal, l'implantation des grandes emprises industrielles et commerciales, la présence de fortes coupures liées aux infrastructures, renforcent les handicaps en matière de qualité urbaine et environnementale, ainsi que le sentiment d'isolement de certains quartiers.

La transformation des quartiers est un processus lent qui nécessite des politiques publiques inscrites dans la durée. Aussi y-a-t-il nécessité de persister dans l'intégration des quartiers à la ville, dans leur diversification urbaine et dans le soutien à la mobilité des ménages. Ceci implique la construction de projets de territoires intégrés, participatifs et solidaires.

La prochaine génération de projets de renouvellement urbain devra, dans un contexte institutionnel en forte évolution, permettre de dépasser les limites du PNRU et adapter le modèle national d'intervention au contexte particulier de la région Ile-de-France. Le NPNRU devra être en Ile-de-France **un levier puissant pour relancer les projets d'aménagement urbain** et **contribuer fortement à la politique de production de logements** et de requalification du parc social existant.

SITUATION ACTUELLE DES QUARTIERS

Avec 106 conventions ANRU couvrant 90 communes et 125 quartiers, le PNRU en Ile-de-France a permis de générer 16 milliards d'euros d'investissement (35% de l'investissement national) pour 4,5 milliards d'euros de subventions ANRU (38% de l'enveloppe nationale). Le programme est pour la moitié réalisé et s'achèvera sur la période 2014/2018.

L'impact du PNRU sur le parc de logements en Ile de France à fin 2013 est le suivant :

- 27 000 logements locatifs neufs ont été livrés sur 40 500 logements programmés ;
- 61 000 logements ont été réhabilités sur 88 000 logements programmés ;
- 78 000 logements ont été résidentialisés sur 122 000 logements programmés.

À noter qu'en termes de logements neufs, une proportion significative de logements à bas loyer aura été produite (66% de PLAI et PLUS-CD et 34% de PLUS), contribuant ainsi à maintenir et renouveler une offre de qualité au profit des ménages les plus modestes.

Au-delà de l'amélioration et du renouvellement du parc existant, les projets de rénovation urbaine d'Ile-de-France, au titre du programme actuel, vont également permettre de créer une offre additionnelle de 25 000 logements, dans le cadre des stratégies de diversification (logements en accession à la propriété, logements locatifs libres, logements intermédiaires). A fin 2013, environ 15 000 logements ont été réalisés, 10 000 restant à construire sur les prochaines années.

PRÉCONISATIONS RÉGIONALES POUR LA POURSUITE DE L'INTÉGRATION URBAINE DES QUARTIERS

En tenant compte des enseignements du premier PNRU sur le volet habitat et des besoins d'intervention sur le parc Hlm existant, soit pour éviter un décrochage par rapport à l'offre Hlm récente et nouvelle, soit pour mettre en œuvre les projets urbains, quatre orientations majeures méritent d'être soulignées.

Réaffirmer le rôle des bailleurs sociaux comme opérateurs urbains auprès des collectivités locales, mais aussi comme opérateurs sociaux et économiques

Dans le PNRU, les organismes Hlm se sont donnés les moyens d'être de vrais opérateurs urbains au côté des collectivités locales. Ils ont mobilisé de l'ingénierie, adapté leur organisation et leurs compétences, réalisé les arbitrages patrimoniaux et financiers nécessaires. Ils se sont également révélés être des opérateurs de la mixité urbaine en s'appuyant sur leurs compétences en accession sociale.

Les bailleurs sont aussi des partenaires de la sécurité publique, des acteurs économiques et sociaux dans les quartiers et, bien entendu, ils jouent un rôle central dans le bon fonctionnement des quartiers avec leurs équipes de proximité. Cette capacité d'intervention large va les amener à accompagner les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des différents volets des futurs contrats de ville. Pour cela, ils doivent être associés au premier cercle des acteurs du contrat de ville, depuis le niveau des axes stratégiques, jusqu'à celui plus opérationnel des conventions d'application.

Leur rôle dans le NPNRU doit être réaffirmé pour qu'ils puissent faire les bons arbitrages dans un contexte financier plus contraint. Il est important qu'ils soient associés par les collectivités locales dès la première phase d'élaboration des projets de renouvellement urbain.

Dans la perspective du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), la priorité, parmi les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sera donnée aux situations les plus critiques nécessitant des transformations lourdes. À ces quartiers Hlm s'ajouteront ceux concernés par les copropriétés dégradées. La possibilité ouverte par la loi d'accompagner des interventions plus légères, hors convention ANRU, permettra d'améliorer le cadre de vie de quartiers se trouvant dans des situations moins critiques aux plans urbain et de l'habitat.

L'intégration des PRU dans le programme local de l'habitat (PLH) et le plan local d'urbanisme (PLU), prévue par la loi, permettra de mieux **positionner les quartiers dans les agglomérations et leur offre immobilière par rapport aux secteurs d'urbanisation nouvelle** (une synergie avec le Grand Paris est

à rechercher). Ceci implique le pilotage de politiques et d'actions cohérentes et coordonnées depuis l'échelle de l'agglomération jusqu'à celle de la proximité, pour sortir de politiques de quartiers trop déconnectées des politiques locales de droit commun et enfermées dans une solidarité territoriale limitée. Le cadre fixé par la loi va dans ce sens.

La **conception stratégique des projets intégrés des contrats de ville et des interventions urbaines** soutenues par l'ANRU doit être **pensée à des échelles supra-communales** (et dans certains cas à des échelles qui dépassent les EPCI constitués), compte tenu de la nécessité absolue de penser la résolution des dysfonctionnements sur bon nombre de thématiques (politique de l'habitat, développement économique, mobilité, accès aux services publics) en sortant du cadre trop exigü des communes, mais également de la proximité forte de certains grands quartiers entre eux (boucle nord des Hauts-de-Seine, territoires de la Seine Saint-Denis, vallée de la Seine / vallée de la Marne dans le 94...).

Cohérence des politiques d'agglomération en matière d'habitat avec l'objectif de diversification urbaine et résidentielle des quartiers Hlm

Point faible des PRU dans une majorité des sites, cette cohérence se heurte à une vraie difficulté, liée au fait que l'offre existante à bas loyer et les structures d'hébergement sont localisées, principalement, dans ces quartiers. Cette difficulté est renforcée par la complexité du système d'attribution.

La volonté de faire évoluer **la spécialisation sociale** de ces quartiers, implique le développement massif d'une offre très accessible pour les ménages défavorisés hors des quartiers prioritaires. La poursuite de la diversification de l'offre de logements dans les quartiers pour plus de mixité sociale et urbaine induit **une reconstruction du parc hors des quartiers**, ou de façon exceptionnelle sur site, en lien avec la stratégie de diversification urbaine. Le rééquilibrage et la reconstitution de l'offre Hlm doivent être intégrés dans les contrats de ville et les politiques locales de l'habitat comme un enjeu majeur et doivent faire l'objet d'une anticipation pour reconstituer avant de démolir.

Les processus de **spécialisation résidentielle** sont très puissants en Ile-de-France et frappent particulièrement les grands quartiers, aujourd'hui en renouvellement urbain. Ce phénomène n'est sans doute pas l'apanage des seuls quartiers d'habitat social, puisque des quartiers anciens, voire des territoires pavillonnaires relativement récents, connaissent également des dynamiques inquiétantes (précarisation, divisions incontrôlées des logements, arrivée de marchands de sommeil...).

La mise en place des contrats de ville, et par la suite des futures conventions ANRU, sera l'occasion de poser, à la bonne échelle territoriale, un **diagnostic des processus de spécialisation** à l'œuvre et de contribuer à l'organisation des acteurs publics pour les enrayer.

Le nouveau programme national de renouvellement urbain et les conventions d'application des contrats de ville pour les autres quartiers devront soutenir, dans les sites où le marché l'autorise, une amplification de la dynamique de changement par des actions de diversification de l'habitat. **L'accession sociale sécurisée** doit être privilégiée car elle permet de **diversifier les statuts d'occupation pour fluidifier les parcours résidentiels**, tout en mettant en place un dispositif de sécurisation des acquéreurs. Elle donne à des ménages modestes la possibilité de sortir du statut locatif. Elle permet à la fois de stabiliser les ménages les plus autonomes, mais aussi d'attirer de nouvelles populations (en moyenne,

30% sont originaires du quartier et 50% de la commune, et sont essentiellement des primo-accédants, soit 8 à 9 ménages sur 10).

La poursuite du développement de ce produit nécessite aujourd'hui une mobilisation plus coordonnée du réseau des acteurs au sein des territoires et une inscription dans un projet de territoire avec des stratégies partagées et des visions à long terme, orientant les interventions et opérations sur ces quartiers.

Promouvoir l'intensification et la densification

La mobilisation du foncier résiduel situé dans les grands quartiers d'habitat social et à leurs franges va permettre de concrétiser les logiques d'intensification urbaine et de densification là où le contexte le permettra. Il est en effet connu que les grands quartiers d'habitat social qui apparaissent denses, présentent souvent des densités réelles bien inférieures à des tissus faubouriens plus traditionnels. En effet, la densité moyenne de certaines grandes « anciennes ZUS » bien localisées en Ile-de-France est d'environ 60 logements par hectare, là où des tissus urbains constitués en première couronne connaissent des densités de près de 100 logements / ha, chiffre qui peut atteindre 140 logements pour certaines communes, voire 150 à 200 logements / ha dans certains arrondissements parisiens.

L'expérience des projets soutenus par l'ANRU en Ile-de-France a démontré qu'il était tout à fait possible de combiner enjeux de renouvellement urbain des grands quartiers d'habitat et de production d'une nouvelle offre de logements, afin de répondre aux problématiques de développement de la Région Capitale.

La recherche d'intensification à la bonne échelle sera un des objectifs incontournables que l'ANRU poursuivra avec les porteurs de projet sur les territoires qui s'y prêtent en Ile-de-France. Cette intensification permettra à certains quartiers de stopper leur mono-fonctionnalité et de voir se développer des services et des dessertes en transports, favorisant ainsi leur intégration à la ville, voire à une échelle supra-communale.

Intervention sur des quartiers ne bénéficiant pas du NPRU (QPV, quartiers sortants ou en voie de fragilisation)

Les démarches de projet développées au cours de la période précédente dans les quartiers en PRU ne doivent pas se limiter aux quartiers qui vont bénéficier du NPRU.

Dans les quartiers Hlm prioritaires qui ne relèvent pas d'une politique de renouvellement urbain, mais où il faut anticiper les risques de dévalorisation, mener en continu des politiques de mise à niveau, de maintien de l'attractivité et d'un niveau élevé de qualité de service, il est essentiel que les acteurs locaux partagent un projet d'évolution urbaine, de l'habitat et de gestion qui guidera leurs interventions de droit commun. Il est également impératif qu'un tel projet collectif mobilise les acteurs locaux sur les quartiers rénovés qui ne seront pas concernés par le NPRU, et où il faut consolider les acquis, pérenniser les améliorations apportées et valoriser les potentiels de développement dégagés. Ces projets pourront faire l'objet d'une convention d'application territorialisée du contrat de ville sur le volet cadre de vie et vie quotidienne du quartier.

LES PROJETS URBAINS

Certains quartiers Hlm, dont les habitants ont vu leur situation socio-économique s'améliorer ou moins se dégrader, vont sortir de la géographie prioritaire. Néanmoins, une mobilisation doit y être maintenue pour confirmer les améliorations constatées. D'autres quartiers n'entreront pas dans la géographie prioritaire mais ils présentent des signes de fragilité, du fait de la structure de leur parc Hlm qui tend à lui faire jouer un rôle de plus en plus social, ou de la qualité de ce parc, en décrochage par rapport aux normes actuelles et services attendus par les ménages.

Il est important que les contrats de ville identifient ces quartiers comme des "territoires de veille", de façon à ce qu'ils bénéficient de dispositifs de vigilance partenariaux (observatoires, recueil des attentes des habitants et soutien de leurs initiatives, actions préventives de gestion de proximité et de requalification patrimoniale, adaptation des modes de faire aux besoins spécifiques des habitants, prise en compte de l'équilibre social de ces territoires dans les politiques d'attribution, etc.).

AORIF

l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

15, rue Chateaubriand 75008 Paris

Tél.: 01 40 75 70 15

www.aorif.org

