



# Etats Généraux du Logement

*en Pays de la Loire*

Des propositions partagées  
pour un pacte local  
de responsabilité

**15 décembre 2010**

- Hôtel de Région -





# Préambule

*Les Etats Généraux du Logement en Pays de la Loire constituent une initiative des acteurs régionaux en écho à la manifestation nationale du 4 mai 2010 au Palais de la Mutualité à Paris. Celle-ci a mis en débat auprès des 1300 participants un « pacte de responsabilité » issu d'un constat partagé de la nécessité d'une adaptation de la politique du logement aux enjeux de la société d'aujourd'hui.*

*En Pays de la Loire, les partenaires locaux de l'habitat se sont saisis de cette dynamique en se dotant d'une double ambition : partager des orientations majeures et contribuer à une prise de conscience des décideurs locaux sur le sujet complexe du logement.*

*Lancée au printemps 2010, la démarche a rassemblé une quinzaine de partenaires régionaux (1).*

*Des groupes de travail ont été mis en place avec deux objectifs : dégager les préoccupations et les principaux enjeux de l'habitat ligérien, formuler des propositions ou orientations. Trois entrées ont été choisies pour appréhender le sujet : observation des besoins et diversité des territoires, production et financement, accessibilité sociale.*

*Ces travaux ont été enrichis par des contributions d'acteurs des différents territoires régionaux conviés à s'associer à la réflexion : les associations de locataires, des collectivités locales, l'Etat régional, des professionnels de l'habitat.*

*Le présent document, nourri par ce travail partenarial, s'articule autour de deux axes majeurs :*

- *La réaffirmation de **six principes fondamentaux** de conduite de la politique du logement sur les territoires,*
- *La formulation de **quinze propositions concrètes** pour renforcer la coopération entre les acteurs régionaux et améliorer l'efficience des politiques du logement.*

***C'est bien un « Pacte local de responsabilité » partagé par les partenaires du logement qui est né de cette démarche et mis en débat lors de la manifestation régionale du 15 décembre 2010.***

*(1) Les initiateurs : Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment, Conseil Régional des Pays de la Loire, Fédération Régionale du Bâtiment des Pays de la Loire, Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale, Fédération des Promoteurs Immobiliers des Pays de la Loire, Union Régionale Habitat Jeunes, Union Régionale des PACT, Union Sociale pour l'Habitat des Pays de la Loire; les associés: Associations de locataires (CNL, CGL, CSF, CLCV, INDECOSA CGT, AFOC), Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement des Pays de la Loire, Conseil Général du Maine et Loire, Conseil Général de la Sarthe, Nantes Métropole, Union Régionale des Associations Familiales, Association Départementale d'Information sur le Logement de Vendée, Agence d'Urbanisme de la Région Angevine, Fédération Nationale des Agences Immobilières et Marchands de biens de Loire Atlantique; avec l'appui de la Délégation à l'Action Professionnelle Ouest de l'Union Sociale pour l'Habitat.*

# Six principes fondamentaux



## 1 Un habitat levier de l'aménagement durable des territoires et une prise en compte de la diversité des besoins locaux

Alors que le fléchage des aides de l'Etat à la construction se concentre sur des secteurs de plus en plus circonscrits (« secteurs tendus » des marchés du logement) et que, sans négliger les impacts de la fiscalité, l'appui à l'amélioration du parc existant privilégie la performance énergétique et la sortie d'insalubrité, la question est aujourd'hui posée de la capacité des territoires régionaux à accompagner l'évolution de l'habitat.

Or, le lien entre développement économique et habitat n'est plus à démontrer. L'existence d'un parc de logements diversifié et de qualité constitue toujours un facteur favorable pour l'implantation d'entreprises. Par ailleurs, la capacité des territoires à soutenir un tissu économique diversifié, notamment un réseau d'entreprises du bâtiment et de services, est un gage de leur attractivité.

Dans les Pays de la Loire, région qui comporte une diversité de contextes, le risque existe de voir se dessiner une fracture et un déséquilibre entre les territoires concentrant les atouts et les autres.

Ce risque se renforce par les écarts qui sont susceptibles de se créer entre les collectivités qui pourront financièrement assumer le soutien aux politiques du logement et ceux qui n'en ont pas la capacité.

**La question de l'habitat se trouve au cœur de l'enjeu d'aménagement du territoire dans la région des Pays de la Loire présentant des contrastes territoriaux.**

*Préserver cet aménagement du territoire dans notre région suppose de bien **identifier les besoins propres** à chacun des départements, EPCI, pôles principaux et secondaires, secteurs péri-urbains, ruraux et littoraux. Cela suppose également de **soutenir le développement et la requalification de l'habitat** : la construction dans les secteurs tendus, les produits manquants dans l'ensemble des marchés immobiliers, la réhabilitation du parc et son renouvellement pour lutter contre son obsolescence et les risques de déqualification des quar-*

## 2 Un habitat en phase avec la diversité des besoins des ménages : de l'hébergement au logement, du locatif à l'accession, jusqu'à l'investisseur

Le double phénomène de vieillissement de la population et de natalité dynamique sont deux composantes de la société française et de la population ligérienne.

Au regard des modes de vie, les phénomènes de séparation, de décohabitation tardive, de familles recomposées, de mobilité professionnelle créent de nouveaux besoins en matière de logement. Il en est de même des nouvelles attentes des ménages de bénéficier de plus d'espace et de services en préservant toutefois leur intimité et l'accès à la nature.

La précarisation des ménages constitue quant à elle une donnée qui s'inscrit durablement dans les enjeux des politiques locales de l'habitat à travers l'accès à l'hébergement et au logement.

La tentation serait grande, face à ces différents profils de ménages, de spécialiser les offres d'habitat et de les territorialiser. C'est pourtant chaque fois que possible, la voie de la mobilisation des dispositifs favorisant la mixité et le vivre ensemble qui recueille l'adhésion des acteurs régionaux du logement.

*L'ambition de favoriser les parcours résidentiels, de permettre le libre choix aux ménages, suppose que les **marchés du logement offrent une chaîne complète en matière d'offres** (de l'hébergement au logement) **et de statuts d'occupation** (du statut locatif à celui de bailleur en passant par celui d'accédant, de résident ou d'hébergé), et ce, en préservant la mixité et la diversité sociales.*

*Ceci concerne également certains « oubliés » des politiques du logement tels les jeunes, les saisonniers, les personnes âgées dont les besoins appellent des réponses spécifiques et des montages innovants.*



### 3 Une gouvernance locale des politiques de l'habitat et un Etat garant de la solidarité nationale

Avec la décentralisation des politiques de l'habitat, renforcée par le développement de la délégation des aides à la pierre, les collectivités locales se sont emparées des outils mis à leur disposition pour développer leurs politiques au plus près des habitants.

Parallèlement, la multiplication des lois relatives au logement, telles la loi DALO qui implique une forte responsabilité de l'Etat, amènent à s'interroger sur la gouvernance actuelle et la répartition des responsabilités entre les acteurs.

***L'Etat doit confirmer son rôle de garant de la solidarité nationale et donner à ses services déconcentrés les marges de manœuvre nécessaires pour décliner la stratégie nationale en lien avec les collectivités, au plus près de la réalité des territoires.***

***La territorialisation est un enjeu majeur d'efficacité des politiques de l'habitat. L'intercommunalité permet d'assurer la mise en cohérence à la bonne échelle des différentes politiques conduites localement : développement économique, transport, environnement, logement.***

***Les départements et la Région jouent quant à eux un rôle important pour assurer l'équilibre et la cohérence indispensables entre les différents territoires.***

### 4 Un financement des politiques de l'habitat sécurisé et pérennisé

Le système de financement des politiques de l'habitat, basé sur des aides à la pierre, des aides à la personne et des aides fiscales, doit permettre au plus grand nombre de ménages de se loger dans des conditions de confort et de prix que les seules règles du marché ne permettent pas d'assurer.

Force est de constater que ce système de financement est instable et ne permet pas aux acteurs (collectivités, opérateurs, entreprises du bâtiment, ménages) d'anticiper et d'inscrire leur action dans la durée, en phase avec les politiques locales de l'habitat.

Par ailleurs, dans une période de crise, alors que près de neuf logements sur dix sont aujourd'hui soutenus par l'Etat (aides directes ou indirectes), la question du fléchage des aides publiques vers les offres d'habitat proposant des contreparties sociales et environnementales est posée.

***La préservation des aides directes de l'Etat aux logements les plus sociaux, la pérennité des financements du 1% logement, l'alimentation du livret A, la stabilité des dispositifs fiscaux pour l'accession à la propriété comme pour l'amélioration du parc, doivent notamment être assurés dans la durée pour produire tous leurs effets.***

***Rendre la fiscalité incitative pour la production de logements abordables et économes en énergie et pour la mise à disposition de foncier est une mesure qui va dans le sens d'une bonne allocation des moyens.***



## 5 Une sécurisation des parcours de vie des ménages

Le poids du logement dans le budget des ménages n'a cessé de croître au cours des dernières années, atteignant désormais entre 25% et 40%, sous l'effet cumulé du renchérissement du coût de production (dont notamment celui du foncier) et des charges d'énergie.

Il est essentiel de pouvoir proposer aux ménages des solutions pour des parcours résidentiels compatibles avec l'évolution, tout au long de la vie, de leur situation familiale, sociale, économique.

Par ailleurs, de nombreux ménages rencontrent, pour l'accès et le maintien dans leur logement, des difficultés qui peuvent nécessiter un parcours ou un accompagnement adaptés.

*Au-delà de l'enjeu de mise à disposition d'une offre abordable diversifiée dans les centres urbains afin notamment d'y maintenir les familles, la question de **la solvabilisation des ménages par les aides au logement indexées** sur la hausse réelle des loyers et des charges **est essentielle pour sécuriser les parcours et pallier les effets des marchés.***

*Prévenir les expulsions, privilégier le maintien dans le logement, faciliter les parcours d'insertion sont les objectifs qui guident l'action des professionnels en locatif comme en accession.*

## 6 Une prise en compte des enjeux environnementaux

Avec la précarisation des ménages dans un contexte de crise économique, le développement durable, l'écologie, la préservation des ressources naturelles sont désormais au cœur des débats de notre société.

Dans l'habitat, la prise de conscience et le changement des pratiques ont d'abord touché les modes de construction et de réhabilitation à travers le niveau de performance énergétique.

Pour autant, repenser l'habitat et améliorer sa qualité impliquent en amont de reconsidérer l'urbanisme, l'aménagement et, en aval, les modes de gestion, les politiques d'achat mais aussi de faire évoluer les représentations et les cultures sur les usages du logement.

***Situer les enjeux environnementaux dans les principes fondamentaux de la politique régionale du logement, c'est affirmer l'importance que lui accordent les partenaires régionaux.***

*La question de la maîtrise de l'étalement urbain, du développement de filières locales de production, de la formation de l'ensemble des acteurs sont des thèmes dont il convient également de se saisir pour apporter des réponses adaptées dans le contexte régional.*



# Quinze propositions d'actions

## Observer, connaître, anticiper

L'observation est primordiale pour une bonne appréhension de la diversité des besoins d'habitat et pour le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques. Les territoires des Pays de la Loire disposent de nombreux observatoires locaux. L'accès à tous les acteurs de l'habitat et le débat autour de l'analyse des données restent souvent à améliorer.

### *Proposition n°3*

**Soutenir la création d'un Etablissement Public Foncier au niveau régional** : nouvel outil d'acquisition et de portage du foncier pour le logement et les projets urbains, lieu de partage d'information et d'observation du marché foncier.

### *Proposition n°4*

**Mettre en place une cartographie évolutive permettant la localisation des terrains disponibles pour la construction de logements, notamment dans les ZAC.**

## Visibiliser le financement local

Le repli de l'Etat des aides directes et le souci des collectivités locales d'optimisation de leurs moyens conduisent à rechercher un cadre financier local partagé pluriannuel, défini sur la durée des politiques locales de l'habitat, afin de vérifier et garantir la faisabilité de la programmation.

### *Proposition n°1*

**Mettre en place un système d'observation régional de l'habitat** à partir des données harmonisées des observatoires locaux. Développer des supports de diffusion des données issues de ces observatoires.

### *Proposition n°2*

**Organiser, à l'échelle régionale, des rencontres annuelles associant l'ensemble des acteurs de l'habitat** pour échanger autour des analyses issues des observatoires locaux.

## Optimiser l'utilisation des sols

La maîtrise des terrains en terme de production, de disponibilité et de coût constitue le nerf de la guerre de tout projet de construction de logements et l'une des clés d'anticipation sur l'évolution des territoires.

Si on ne constate pas de situation de pénurie foncière au niveau régional, les marchés sont diversement tendus selon les territoires et le foncier n'est pas toujours disponible là où se situent les besoins de logements les plus importants.

### *Proposition n°5*

**Elaborer, à titre expérimental sur quelques territoires disposant d'un PLH ou d'un PDH, un contrat local inter-acteurs** croisant les financements mobilisables à 5 ou 10 ans sur le logement (construction et rénovation, en locatif et accession) : aides des collectivités, dispositifs d'Etat, fonds propres des opérateurs...



## Concevoir et construire mieux, plus rapidement

La production se trouve confrontée à de multiples freins qui pèsent sur les coûts, la qualité et les délais : la maîtrise de la conception et les conditions de fabrication des immeubles en est un, compte tenu des enjeux liés à l'accessibilité du bâti et au développement durable.

Préparation des terrains, mutualisation des charges communes, gestion des interfaces entre les lots sont quelques uns des sujets sur lesquels la coordination des participants à l'acte de construire est à renforcer.

### **Proposition n°6**

**Mettre en place des chantiers-tests** sur les points à améliorer présentant un fort impact sur la qualité de la production, les coûts et les délais de réalisation. En tirer des bonnes pratiques et les diffuser.

### **Proposition n°7**

**Développer la recherche-développement** en vue d'«industrialiser» les nouvelles techniques, les nouveaux matériaux, les nouveaux produits. Mutualiser les bonnes pratiques en généralisant les formations y compris en inter-acteurs.

### **Proposition n°8**

**Engager une réflexion collective** avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les habitants et leurs associations, en vue d'expérimenter de nouveaux modes de coproduction de l'habitat, neuf ou réhabilité.

Capitaliser et diffuser les expériences et études sur les évolutions des usages dans l'habitat au niveau régional.

## Adapter l'habitat aux usages

La qualité du logement et le développement durable doivent concerner tous les ménages en favorisant la maîtrise des charges ainsi que la lutte contre l'effet de serre. Cet objectif concerne le parc neuf comme ancien. Pour toute intervention physique sur le parc de logements existant ou à créer, il est devenu indispensable de prendre en compte, dès la phase de conception, l'évolution des usages et les enjeux environnementaux.

## Lutter contre la précarité énergétique

La lutte contre la précarité énergétique nécessite des améliorations thermiques dans les logements à la charge des propriétaires bailleurs et occupants, qui n'ont pas toujours la capacité ou la volonté d'engager de tels travaux.

### **Proposition n°9**

**Organiser localement la coordination et la mise en réseau des acteurs afin de mieux repérer et agir en faveur des ménages en situation de précarité énergétique, qu'ils soient locataires ou propriétaires.**





## Accompagner les ménages

Il est important de prévenir les difficultés éventuelles auxquelles sont confrontés les ménages dans l'accès et l'usage de leur logement, en locatif comme en accession. Il s'agit en particulier d'éviter les expulsions, en forte augmentation depuis quelques années et dont le coût humain et financier s'avère sans comparaison avec les dettes accumulées. Il est donc nécessaire de garantir un service personnalisé de prévention et d'accompagnement qui vise avant tout le maintien du ménage dans son logement, dans le respect du droit des propriétaires.

### **Proposition n°10**

**Réfléchir collectivement et s'organiser localement afin de garantir la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social adaptées à chaque situation, au moment le plus approprié, soit le plus en amont possible.**

**Organiser des complémentarités et passations de relais entre les professionnels en charge de cet accompagnement social.**

**Instaurer de nouveaux partenariats de long terme avec tous les acteurs institutionnels, associatifs, opérateurs.**

### **Proposition n°11**

**Identifier, observer et suivre de façon systématique les logements privés ayant bénéficié d'une aide au conventionnement, que ce soit en matière d'occupation sociale ou de niveaux de loyer.**

**Développer un argumentaire auprès des intervenants sur le parc privé et des actions de sensibilisation destinées à faciliter l'adhésion des propriétaires à la notion de conventionnement.**

## Renforcer la mixité dans la mise en œuvre du droit au logement

Pour accueillir dans la mixité les ménages prioritaires lors de la mise en œuvre de la loi DALO, la politique de conventionnement privé développée par l'ANAH doit être renforcée.

Les aides apportées doivent avoir pour contreparties des objectifs de loyers et des règles d'accueil dont le respect devra être assuré.

Le parc privé conventionné doit pouvoir être mobilisé avec des objectifs fixés par secteur et, le cas échéant, un accompagnement social adapté.

Ceci suppose également de susciter l'engagement des propriétaires privés dans le conventionnement.



### **Proposition n°12**

**Mettre en réseau les acteurs du logement des jeunes** autour de la question de la mise en adéquation de l'offre et de la demande (exemple : fichier commun de la demande locative sociale)

### **Proposition n°13**

**Expérimenter, diffuser des solutions nouvelles** par l'organisation de rencontres régionales sur le logement des jeunes et des saisonniers.

## **Prendre en compte les besoins spécifiques des jeunes et des saisonniers**

Quel que soit leur statut, les jeunes sont régulièrement concernés par des difficultés d'accès à un logement. Leur recherche d'autonomie est souvent freinée par les questions de pouvoir d'achat et leur mobilité spatiale est une nécessité afin de pouvoir accéder aux offres de formation et d'insertion professionnelles.

Par ailleurs, dans une région qui compte une forte proportion d'emplois saisonniers, touristiques ou agricoles, la nécessité du logement pour ces travailleurs est également importante en terme de développement économique.

La prise en compte de ces besoins spécifiques existe mais pourrait être renforcée par une meilleure mise en réseau des acteurs.

## **Répondre au vieillissement et au handicap**

Le vieillissement de la population est accentué dans la région notamment par l'attrait du littoral. La question du maintien à domicile des personnes âgées est prégnante sur l'ensemble du territoire avec notamment des disparités de ressources empêchant d'accéder à des établissements de retraite. L'adaptation des logements peut être une réponse adéquate au maintien des personnes âgées le plus longtemps possible à leur domicile ce qui ne dispense pas d'accroître la réalisation d'EHPAD et de formules intermédiaires, avec financement public et privé.

Ces deux axes - accès et maintien au domicile ainsi que développement de structures adaptées, sont également à poursuivre s'agissant des personnes handicapées.

### **Proposition n°14**

**Capitaliser et diffuser les nouvelles expériences** en matière de maintien à domicile des personnes âgées et handicapées.

### **Proposition n°15**

**Développer l'adaptation de l'habitat aux personnes âgées et aux personnes handicapées**, dans le parc social et privé, en lien avec le réseau de services.

**Organiser le recensement de l'offre adaptée et le diffuser** pour favoriser sa mise en relation avec la demande.



# Les partenaires des Etats Généraux du Logement en Pays de la Loire

LA CONFÉDÉRATION DE L'ARTISANAT ET DES PETITES ENTREPRISES DU BÂTIMENT

LE CONSEIL RÉGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE

LA FÉDÉRATION DU BÂTIMENT DES PAYS DE LA LOIRE

LA FÉDÉRATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE RÉINSERTION SOCIALE

LA FÉDÉRATION DES PROMOTEURS IMMOBILIERS DES PAYS DE LA LOIRE

L'UNION RÉGIONALE POUR L'HABITAT DES JEUNES

L'UNION RÉGIONALE DES PACT

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT DES PAYS DE LA LOIRE

AVEC LA PARTICIPATION DE :

LES ASSOCIATIONS REPRÉSENTANT LES LOCATAIRES  
(CNL, CGL, CSF, GLCV, INDECOSA CGT, AFOC)

LA DREAL DES PAYS DE LA LOIRE  
LE CONSEIL GÉNÉRAL 49, LE CONSEIL GÉNÉRAL 72  
NANTES MÉTROPOLE

L'UNION RÉGIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES  
L'ADIL 85

L'AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION ANGEVINE  
LA FNAIM 44

AVEC LE SOUTIEN DE :

