



**AURA
HLM**

Association des
organismes HLM
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Territoires en mutation & projets politiques Une urgence à agir !

*« Il n'y a pas de territoires sans avenir
mais des territoires sans projet »*
Jean-Paul Delevoye, ex-Président du CESER

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	3
.....	
CHAPITRE I - DÉFINIR UNE POLITIQUE LOCALE ADAPTÉE DE L'HABITAT	4
.....	
1.1 RENFORCER L'EFFICIENCE DES DOCUMENTS PROGRAMMATIQUES ET DES DISPOSITIFS FINANCIERS	5
.....	
1.2 PARTAGER LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES POUR UNE REPONSE QUALITATIVE ET MIEUX FINANCÉE	5-6
.....	
CHAPITRE II - DÉVELOPPER UNE OFFRE DE SERVICE AUX HABITANTS ET AUX TERRITOIRES	7
.....	
2.1 RÉINTERROGER ET ADAPTER LA GESTION LOCATIVE	8-9
.....	
2.2 FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX MÉTIERS ET SEGMENTS D'OFFRE DANS UN CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET ÉCONOMIQUE ADAPTÉ	9-11
.....	
CHAPITRE III - MOBILISER POUR L'ATTRACTIVITÉ DES CENTRES-BOURGS	12
.....	
3.1 CLARIFIER LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT POUR UNE MEILLEURE RÉPONSE À L'ENSEMBLE DES BESOINS	13-14
.....	
3.2 CRÉER UNE DYNAMIQUE DE TERRITOIRE, INNOVER ET ADAPTER LA RÉGLEMENTATION	14
.....	
PERSPECTIVES	15

PRÉAMBULE

La région Auvergne-Rhône-Alpes concentre une pluralité de territoires. Depuis la fusion administrative des deux anciennes régions, le mouvement HLM local s'est organisé pour structurer une nouvelle association régionale qui fédère l'ensemble des bailleurs de ce nouveau périmètre : l'AURA-HLM.

Le nombre de bailleurs mobilisé sur les enjeux des territoires en mutation dit également territoires détendus, a de fait fortement progressé, permettant de constituer une force de frappe suffisamment importante pour faire valoir la nécessité de continuer à travailler de manière structurée et sur le long terme en direction de ces territoires.

A l'échelle nationale, l'enjeu de ces territoires s'est progressivement fait connaître à la suite de plusieurs initiatives du Mouvement HLM¹.

Tel un lanceur d'alerte, le Mouvement a permis de mettre en lumière les spécificités de ces territoires, l'inadéquation des politiques publiques avec leurs besoins, les problématiques des organismes présents sur ces secteurs, mais également de formuler des préconisations.

Il semble important de souligner le caractère polymorphe des territoires : il peut en effet s'agir de territoires ruraux, des territoires situés en grande périphérie de métropole, mais également de territoire très urbains, voire de métropole entière. Par conséquent, cette problématique peut ainsi concerner la totalité du patrimoine d'un organisme ou seulement une partie de celui-ci.

Parallèlement aux initiatives du Mouvement, des travaux universitaires de disciplines différentes (démographique, géographique, sociologique, politique) s'intéressent à la décroissance urbaine. Ces derniers ont permis d'objectiver le phénomène français et ses effets sur les territoires mais également d'analyser les politiques publiques déployées en réponse à ces enjeux.

Le nouveau périmètre régional agrège des territoires qui étaient pour certains déjà mobilisés par ce sujet – c'est le cas de l'Auvergne – et d'autres, côté Rhône-Alpes, qui n'étaient pas parties prenantes des réflexions bien que tout autant concernés. Cette recomposition est ainsi venue renforcer la prise en compte de cet enjeu au niveau de l'AURA-HLM mais aussi du côté de nos partenaires. Il apparaît donc indispensable de maintenir une mobilisation forte et de poursuivre les investigations afin d'aboutir au « passage à l'acte » qui semble encore plus que jamais nécessaire compte-tenu du nouveau contexte économique des organismes HLM.

Le Conseil d'administration de l'AURA-HLM a souhaité la création d'une communauté d'intérêt des territoires en mutations (dits détendus) pour fédérer autour de cette thématique de travail les bailleurs adhérents qui partagent ces enjeux, quels que soient leurs périmètres d'intervention.

Pour ces territoires en mutation, l'enjeu est de reconnaître leur spécificité qui doit se traduire dans les faits par l'élaboration et la définition d'une véritable politique ambitieuse qui ne peut être constituée par l'addition de divers appels à manifestation d'intérêt (AMI). De plus, l'intégration du pouvoir d'adaptation local doit être une pièce maîtresse de cette politique en faveur des territoires en mutation.

Ainsi la Communauté d'intérêt préconisée par les membres du Conseil d'Administration de l'AURA-HLM répond à plusieurs objectifs.

- PARTAGER, CAPITALISER ET TIRER LES ENSEIGNEMENTS des différents travaux déjà menés sur le sujet. C'est notamment l'objet de ce présent document destiné à favoriser le passage du constat rapide (état des lieux) à l'exploitation immédiate des solutions ou pistes opérationnelles relevées dans les différents travaux déjà conduits et/ou les expérimentations réalisées ou à l'œuvre (via notamment les AMI).
- MOBILISER LES PARTENAIRES en poursuivant et intensifiant le plaidoyer auprès des décideurs pour capter les moyens, ouvrir le débat sur les compétences des organismes HLM et leurs modalités d'intervention dans ces territoires via notamment leur capacité à émarger sur des fonds dédiés au parc privé.
- POURSUIVRE, ENSEMBLE, LES RÉFLEXIONS, INNOVATIONS ET EXPÉRIMENTATIONS.

L'ambition du présent document est de mettre en perspective les principaux enseignements tirés des travaux menés sur les territoires en mutation pour identifier les limites des expérimentations récentes.

Conçu pour être utile, il revient sur les constats partagés, les dispositifs existants et les pistes d'action à travailler en matière de définition d'une véritable politique locale, de développement de l'offre de services aux habitants et de maintien de l'attractivité des centres-bourgs. Ces trois thématiques devant constituer, entre autres, les axes majeurs d'une politique globale en faveur des territoires en mutation.

¹ cf. [étude sur la recomposition du patrimoine en territoires détendus publiée en 2014 par la Fédération des OPH](#), [Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits détendus publiée par 5 associations régionales](#), [l'organisation au Creusot en 2015 d'une Conférence nationale sur les territoires en décroissance par l'USH](#), [l'organisation en 2017 par l'ARRA-hlm du séminaire sur les territoires détendus et/ou ruraux](#).

CHAPITRE I

DEFINIR UNE POLITIQUE LOCALE ADAPTÉE DE L'HABITAT

La nécessité de changement de paradigme en matière de stratégie patrimoniale a été pointée par de nombreux travaux. Le patrimoine des bailleurs sociaux sur ces territoires possède, pour la plupart, de forts enjeux en matière de recomposition patrimoniale. Cette dernière comprend un accroissement des démolitions, des actions sur le parc existant telles que les réhabilitations, restructurations voire des changements d'usage et enfin, une programmation mesurée de logements neufs. Or jusqu'alors ces champs d'interventions, très éloignés des problématiques des zones tendues, sont très peu portés par les politiques publiques de l'habitat.

1.1. RENFORCER L'EFFICIENCE DES DOCUMENTS PROGRAMMATIQUES ET DES DISPOSITIFS FINANCIERS

Les dispositifs programmatiques (SRADDET, PLH, SCOT) sont des outils au service de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Ils reflètent trop souvent des ambitions politiques fortes, avec des objectifs quantitatifs ambitieux en matière de croissance, plutôt que de s'inscrire en réponse aux besoins avérés des territoires. Cette déconnexion vient, en partie, renforcer des phénomènes tels que la vacance de logement du parc social, et dans de plus grande proportion du parc privé, la dévitalisation des centres urbains au profit du développement des zones péri-urbaines ou encore l'accélération de l'obsolescence de certaines franges du patrimoine.

Toutefois on peut constater ces dernières années, l'émergence de dispositifs mobilisés par les acteurs locaux pour répondre aux besoins des marchés détendus. Alors que la reconstitution de l'offre HLM démolie était un principe fort du PNRU de 2003, l'ANRU a clairement affiché dans les principes du Nouveau Programme de renouvellement urbain (NPNRU) de 2014 que, dans des villes où le degré de tension sur le parc de logements est faible, le nombre de logements locatifs sociaux construits peut être inférieur au nombre de logements démolis. Plus récemment, le fléchage des aides à la pierre du FNAP pour des opérations de démolitions reste une avancée sans précédent; les démolitions deviennent une action de droit commun au même titre que la programmation de logements sociaux neufs.

Mais, si l'émergence de dispositifs au service de la recomposition patrimoniale illustre les prémises d'une prise de conscience des enjeux, il convient de rappeler le rôle des collectivités, et plus précisément de leur gouvernance, pour impulser et porter une (nouvelle) politique d'intervention forte, dictée par des objectifs de renouvellement urbain, voire de décroissance urbaine. Il ne peut pas y avoir de territoires sans projet et avant tout sans projet politique.

1.2. PARTAGER LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES POUR UNE RÉPONSE QUALITATIVE ET MIEUX FINANCÉE

OBJECTIVER LES BESOINS POUR POUVOIR LES SATISFAIRE

Concernant l'exercice de programmation, la constitution d'observatoires locaux de l'habitat partagés permettrait de renforcer l'analyse objectivée des besoins. Bien qu'il s'agisse d'un préalable incontournable, et au-delà de la problématique du coût pour les collectivités d'un tel diagnostic, on peut s'interroger quant à l'adéquation des actions ensuite mises en place au niveau des PLH mais également de leur traduction opérationnelle sur les territoires.

Sur ce même volet, l'inscription dans ces documents d'objectifs de réhabilitations et de démolitions, souligne la diversité des besoins mais tout comme le neuf, il apparaît nécessaire de se détacher des seuls objectifs quantitatifs.

Compte-tenu des spécificités des territoires, il convient de renforcer les capacités d'adaptation confiées notamment au Préfet, mais également de multiplier les dérogations quand les orientations nationales sont inadaptées au contexte local. Toutefois, si ces orientations sont partagées par une pluralité d'acteurs, elles viennent se heurter à la prégnance d'une législation nationale descendante avec une très faible capacité d'adaptation aux réalités des territoires.

Enfin, des voix se sont fait entendre quant à la nécessité de venir réguler les opérateurs sur des marchés où les équilibres sont fragiles pour aller au-delà des seules préconisations des documents programmatiques.

Mais se pose alors la question de l'acteur responsable de cette régulation : l'Etat, avec ses déclinaisons locales, déjà en charge de la définition des orientations nationales de programmation et de leur mise en œuvre ? Les EPCI, dont la plupart peinent à affirmer le pouvoir intercommunal face à celui des communes et qui sont très peu à être délégataires des aides à la pierre ? Les Régions, les départements ... ?

MIEUX MOBILISER LES FINANCEMENTS

Bien que conscients des évolutions du modèle économique des bailleurs sociaux et de leur environnement institutionnel, plusieurs préconisations ont été faites pour venir apporter de l'efficacité aux moyens existants.

C'est le cas de la proposition visant la mise en place de conférences locales des financeurs pour optimiser les crédits de droits communs, et notamment la nouvelle ligne des aides à la pierre sur les démolitions.

Enfin, concernant la création de structures venant soutenir les opérations de renouvellement urbain (notamment hors secteurs ANRU) telles que les structures de défaisance, mais aussi les fonds d'investissement locaux, il apparaît nécessaire de faire adhérer toutes les parties prenantes (collectivités, banques des territoires, opérateurs publics comme privés, etc..) pour croiser enjeux, objectifs et moyens.

Se pose la question du pilotage de tels dispositifs. L'Etat aurait là un rôle important à jouer de défense de l'intérêt général et de coordination de toutes les forces en présence pour atteindre collectivement les cibles et donner aux territoires une véritable démarche de projet.

CHAPITRE II

DEVELOPPER L'OFFRE DE SERVICES AUX HABITANTS ET AUX TERRITOIRES

Le maintien de populations et d'activités est un enjeu fort pour les territoires en mutation. Cela nécessite pour les collectivités et les opérateurs d'être en capacité de les appréhender finement pour bien en comprendre les attentes et être en mesure de proposer de nouveaux services, facteurs d'attractivité.

Parallèlement, les collectivités sont elles aussi en recherche d'opérateurs capables de traiter des problématiques urbaines d'ensemble, diversifiées, risquées, avec de forts enjeux financiers et complexes auxquelles les opérateurs privés répondent peu ou pas du tout.

Pour les organismes HLM, ces nouvelles compétences à destination des populations et des collectivités permettraient de contribuer à maintenir des équilibres économiques, conditions indispensables à la poursuite de leurs interventions. Cela passe nécessairement par une adaptation de leurs conditions d'exercice et par une évolution réglementaire et juridique.

Les discussions autour du projet de Loi Elan témoignent de débats idéologiques forts et interrogent les missions des organismes HLM sur ces sujets-là. Des contrats de ruralité sont proposés et peuvent être soutenus par différents leviers comme le volet territorial du Contrat de région, les fonds de soutien de l'Etat aux collectivités, la dotation d'équipement des Préfets ou encore le fonds d'aménagement aux territoires. Comme pour les contrats de ville, les bailleurs sociaux peuvent en être signataires. Cet engagement auprès de la collectivité peut être d'autant plus pertinent dans le contexte d'évolution du paysage des EPCI.

2.1. RÉINTERROGER ET ADAPTER LA GESTION LOCATIVE

DÉVELOPPER UNE APPROCHE MARKETING POUR BIEN APPRÉHENDER LES BESOINS DU TERRITOIRE

Bien souvent, les processus de gestion locative, et les actions commerciales mises en œuvre ne sont pas adaptés aux besoins de ces territoires, souvent réduits à «gérer la vacance» ou «l'absence de candidats», alors que les dynamiques d'habitat doivent être replacées dans un cadre plus global articulant économie, services et transports.

Ainsi, l'offre vacante en territoire détendu est souvent peu identifiée comme une offre pouvant répondre aux besoins des territoires tendus - en lien avec une politique de transport adéquate - ; les loyers pratiqués par les organismes HLM peuvent être proches ou supérieurs à des loyers de marché du parc privé. Une approche marketing fine permettant de réfléchir aux couples occupants-produits se révèle indispensable pour appréhender les besoins, et développer des programmes de fidélisation des ménages à travers des campagnes de communication ciblées.

Outre le développement de ces approches d'ensemble et une très bonne connaissance du fonctionnement de son territoire par le bailleur social, une adaptation réglementaire de la gestion locative HLM semble incontournable.

ADAPTER LA RÉGLEMENTATION POUR FAVORISER L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LE PARC SOCIAL

Les territoires en mutation peuvent avoir des besoins ciblés et changeants en terme d'accueil des populations selon les évolutions du tissu économique et résidentiel. Pour les organismes HLM, des adaptations de la réglementation de l'accès au parc social pourraient contribuer à faciliter et accélérer l'accueil de ces populations. Dans le cadre des discussions autour du projet de loi Elan ont été proposées la généralisation des CAL dématérialisées, gage d'une plus grande réactivité des bailleurs dans l'attribution de leurs logements - cependant conditionnée à une demande d'expérimentation au Préfet -, ainsi que la possibilité, pour les EPCI, de déroger aux plafonds de ressources dans les QPV.

La loi pourrait cependant aller plus loin en supprimant, dans ces territoires, l'obligation de présenter 3 candidats par logement, ou en dérogeant à la nécessité de passer en CAL dans le cadre de mutations professionnelles. Par ailleurs, une adaptation de la Loi Egalité et Citoyenneté au contexte spécifique des territoires détendus semble indispensable. Là aussi, des amendements au projet de Loi Elan montrent une plus grande sensibilisation des parlementaires aux enjeux de ces territoires, [d'une part en assouplissant la définition de la sous-occupation, et d'autre part en proposant de déroger, pour les EPCI en zone détendue et dans les secteurs en zone tendue touchés par la vacance, à l'obligation de dédier 25 % des attributions annuelles hors QPV à des ménages du premier quartile.](#)

[Une révision de la politique de loyer semble également nécessaire, en permettant une mise en adéquation des loyers HLM avec les loyers de marché. La question de la mise en cohérence des loyers HLM a été posée à de nombreuses reprises ces dernières années, que ce soit sous la forme du conventionnement global, puis de la remise en ordre des loyers selon le service rendu.](#)

Le projet de loi Elan prévoit la possibilité de mettre en œuvre à titre expérimental une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des nouveaux entrants dans le parc social. Toutefois, cela ne permet pas une nécessaire mise en cohérence avec les dynamiques des autres segments du marché du logement.

2.2. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX MÉTIERS ET SEGMENTS D'OFFRE DANS UN CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET ÉCONOMIQUE ADAPTÉ

ÉTENDRE LES COMPÉTENCES MÉTIERS DES ORGANISMES HLM

Le cadre législatif, réglementaire et financier auquel sont soumis les organismes HLM ne leur permet pas de répondre aux besoins d'accompagnement des acteurs des territoires, et notamment des collectivités. Or, les territoires en mutation sont bien souvent en déficit d'opérateurs, alors que les montages d'opérations sont complexes et donc financièrement difficiles à équilibrer. Il est donc nécessaire de permettre aux bailleurs de renforcer leurs actions en tant qu'aménageurs et de développer de nouveaux métiers : opérateur sur le parc privé en centres anciens ou sur le parc en copropriétés (acquisition-recyclage et gestion des logements), maître d'œuvre (directe ou en VEFA) pour la création d'équipements publics, de bureaux, de commerces... sans que des logements leur soient forcément attachés. La simplification des démarches aux changements d'usage est donc indispensable.

ELARGISSEMENT DES COMPÉTENCES HLM : LE PROJET DE LOI ELAN SUR LA BONNE VOIE, MAIS INCOMPLÈTE DANS SES DISPOSITIONS

Le projet de loi Elan et ses amendements prévoient, pour des organismes HLM la possibilité de créer des filiales pour construire, acquérir, vendre ou donner en location ou gérer des équipements locaux d'intérêt général ou des locaux à usage commercial ou professionnel et réaliser pour le compte des collectivités territoriales ou leurs groupements des études d'ingénierie urbaine. Elle prévoit également la possibilité de souscrire ou acquérir la totalité des parts d'une Société Civile Immobilière et bénéficier de l'agrément d'Organisme Foncier Solidaire pour favoriser une politique d'accession sociale à des coûts plus faibles tenant à la dissociation du foncier et du bâti.

SÉCURISER LES FONCTIONS DE PRESTATAIRES DE SERVICES À LA POPULATION

Enfin, le développement de services à la population (personnes âgées ou jeunes) est indissociable d'une évolution des textes sur la conception, l'attribution et le financement d'un service associé à un logement.

L'expérimentation menée par deux organismes HLM de l'Allier en 2017, dans le cadre de l'AMI 1, illustre la difficulté de sécuriser le montage juridique et financier de nouveaux produits logements à destination de publics spécifiques (jeunes, étudiants, personnes âgées...) et de trouver des solutions juridiques pour facturer les services rendus.

Ainsi, dans le cas de la gestion de logements étudiants proposant un service complémentaire de location d'un kit de meubles, les montants plafonds réglementaires des forfaits de meubles (fixés par l'arrêté du 7 décembre 2009) ont été jugés inadaptés à l'équilibre financier de cette prestation de service. Il conviendrait donc de les réviser à la hausse.

Quant à la résidence intergénérationnelle avec services, du fait de la présence de logements locatifs sociaux et de logements foyers, l'organisme se trouve confronté à un régime juridique protéiforme, donc complexe à mettre en œuvre; la diversité des publics accueillis induit également plusieurs types de financements correspondant à plusieurs conventions APL. Il serait donc souhaitable de pouvoir établir une convention APL type pour ces résidences.

UN POINT EN DÉBAT

L'ORGANISME HLM PRESTATAIRE DE SERVICES À LA POPULATION

Lors des débats relatifs à la Loi Egalité et Citoyenneté, est ressortie l'importance de l'accompagnement social de l'organisme HLM.

Cependant la nouvelle compétence ouverte aux organismes n'a été initiée qu'au travers d'entités à but non lucratif et non directement par l'organisme.

Le projet de Loi Elan a prévu d'ajouter à ces compétences la possibilité de constituer des filiales pour y exercer des activités hors SIEG comme fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide et d'accompagnement aux personnes âgées ou en situation de handicap.

Des amendements ont été déposés pour que ces nouvelles activités puissent être directement exercées par les organismes HLM et non au travers de filiales. D'autres, pour limiter la possibilité de constituer des filiales aux seuls cas de carence avérée du secteur privé.

OUVRIRE L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL À D'AUTRES POPULATIONS

Il pourrait être intéressant, là où les besoins sont recensés, de rendre possible pour les organismes HLM les locations saisonnières à des touristes, curistes, ainsi que la location de logements à un centre hospitalier, ce qui nécessite d'adapter la réglementation des baux.

Sur ce point, si le projet de loi Elan propose la création d'un bail mobilité - contrat de location de courte durée d'un logement meublé à un locataire justifiant être en formation professionnelle, études supérieures, contrat d'apprentissage, stage ou mission temporaire dans le cadre de son activité professionnelle. Cette disposition ne devrait pas concerner les organismes HLM puisqu'elle ne s'applique pas aux logements faisant l'objet d'une convention avec l'Etat portant sur leurs conditions d'accès et leurs modalités d'attribution. Nous sommes donc encore loin de dispositions permettant l'accueil de touristes saisonniers...

RÉSIDENCE JUNIOR, RÉSIDENCE UNIVERSITAIRE, RÉSIDENCE JEUNES ACTIFS...

Dans le cadre des travaux parlementaires en cours sur le projet de loi Elan, a été introduite une nouvelle disposition du CCH visant à créer la « résidence junior », qui regrouperait en son sein les résidences universitaires et les résidences jeunes actifs. Ces résidences proposent des prestations d'accueil, personnalisées ou non, qui peuvent être digitalisées, et l'entretien des locaux affectés à la vie collective. Elles peuvent également proposer des services supplémentaires ou des équipements spécifiques, dont certains peuvent être ouverts à des tiers.

Il est à noter que l'article L 441-2 ne s'appliquerait pas à ces résidences, donc un passage en commission d'attribution ne serait pas nécessaire.

Toutefois plusieurs amendements ont été déposés devant le Sénat visant à supprimer ces nouvelles dispositions, notamment parce qu'il s'agirait davantage d'un outil au bénéfice d'investisseurs privés qui n'a donc pas sa place dans la loi. A suivre donc...

CHAPITRE III

MOBILISER POUR L'ATTRACTIVITÉ DES CENTRES-BOURGS

L'un des enjeux de l'accompagnement des territoires en mutation est de pouvoir redonner de l'attractivité aux centres-bourgs qui composent ces territoires. Dans l'imaginaire collectif, le centre-ville est le lieu qui rassemble l'essentiel de l'activité de la ville : commerces, emplois, logements mais aussi le lieu d'animation et de célébration. Il conserve une image de petit village à la française où rien n'a et ne doit changer.

Toutefois, on constate aujourd'hui que ces territoires se vident de leurs habitants, de leurs commerces au profit d'une périphérie qui n'a pas les fonctions sociales de la centralité et qu'il est nécessaire de repenser ces espaces. Pour cela, il convient d'agir sur l'ensemble des segments et ainsi d'engager des opérations globales, complexes, sur du long terme, mêlant habitat (parc public et parc privé), espaces publics, commerces, économie/ emploi, services, accessibilité, stationnement... Il faut penser la juste gouvernance, le bon pilotage, pour assurer la mobilisation des acteurs mais aussi des financements. Trois dispositifs ont vu le jour mais sont encore insuffisants pour répondre aux enjeux de création de dynamiques dans ces territoires qui reposent nécessairement sur l'innovation et l'adaptation de la réglementation.

3.1. CLARIFIER LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT POUR UNE MEILLEURE RÉPONSE À L'ENSEMBLE DES BESOINS

Le programme de revitalisation des centres-bourgs, lancé en 2014, propose un programme expérimental sur 6 ans pour conforter un maillage équilibré du territoire avec la présence de centres-bourgs vivants et animés. Il repose sur 3 objectifs : la dynamique économique (activités productives et résidentielles), l'amélioration du cadre de vie (logements de qualité et accès aux services de proximité) et la transition écologique. Il vise à accompagner les collectivités des bourgs des bassins ruraux ou de 3ème couronnes périurbaines dans le montage de programmes et repose sur un diagnostic précis des enjeux du territoire, à travers deux types de conventionnements : le premier avec le FNADT (Fond national d'aménagement et de développement des territoires) sur des actions d'ingénierie et le second avec l'ensemble des financeurs (co-financements liés aux actions de revitalisation). Au niveau national, 54 territoires bénéficient aujourd'hui de ce programme alors même que pour la région Auvergne-Rhône-Alpes 43 avaient été pré-identifiés par le Préfet de région comme candidats potentiels.

6 ont finalement été retenus dans le cadre national et 13 autres bénéficient d'un appui régional.

Cela renvoie donc à un premier constat: ce programme, certes expérimental, ne répond pas à l'intégralité de besoins et en cela n'est pas assez ambitieux.

Le deuxième constat est que le programme prévoit la pérennisation des solidarités à l'échelle du bassin de vie. Toutefois, l'articulation avec les grandes métropoles et leur processus de développement n'est pas clairement identifié. Cette étanchéité présente le risque de voir se développer deux politiques en contradiction.

Le deuxième dispositif est le plan action cœur de ville. Lancé en 2018, il vise à proposer aux villes moyennes un programme sur 5 ans pour conforter leur rôle de moteur de développement du territoire et améliorer les conditions de vie des habitants. Le plan prévoit 5 axes prioritaires : une offre d'habitat attractive, un développement économique et commercial équilibré, le développement de l'accessibilité, la mobilité et les connexions, la mise en valeur des formes urbaines, espaces publics et patrimoine et l'accès aux équipements et service public. Dans ce cadre, le plan prévoit un appui aux communes, avec un co-financement (CDC, Action logement et Anah).

222 communes ont été retenues au niveau national, 25 en Auvergne-Rhône-Alpes. Toutefois, alors que l'ambition du gouvernement est de renforcer les villes moyennes, identifiées comme les nœuds de la vie civique, économique et sociale, on peut s'interroger sur les choix portés principalement sur des communes inscrites au cœur d'une agglomération et ayant déjà un rôle central et fédérateur.

Le troisième dispositif concerne les Opérations de Requalification des territoires. Il intervient dans la continuité du plan Action Cœur de Ville mais n'est pas encore opérationnel puisqu'il fait partie des solutions proposées dans le cadre du projet de loi Elan. Il s'agit, à travers la signature d'un contrat intégrateur unique de répondre aux enjeux de développement locaux (mobilités, services, habitat, développement économique etc.) en matière de revitalisation des centres des villes moyennes, à travers notamment l'implantation de commerces.

Ainsi, la question de l'habitat et de l'habitat social en particulier n'est pas traitée comme un levier de revitalisation mais comme un complément à une action d'abord portée sur le développement économique, or l'un ne peut pas aller sans l'autre.

Ainsi, pour ces trois dispositifs, bien que les enjeux et priorités d'actions soient partagés par le mouvement HLM, on peut regretter qu'ils soient finalement peu ambitieux. Et regretter également, que les bailleurs sociaux ne soient pas identifiés comme des acteurs majeurs alors même que le parc social constitue une part importante de l'offre dans ces territoires et qu'ils sont souvent les seuls opérateurs aux services des collectivités pour répondre aux besoins des habitants.

Il conviendrait donc de les reconnaître en tant qu'acteurs majeurs de ces territoires, de les associer aux instances techniques et de gouvernance et de leur permettre d'émarger sur des dispositifs de financement prévus (ex : ANAH).

3.2. CRÉER UNE DYNAMIQUE DE TERRITOIRE, INNOVER ET ADAPTER LA RÉGLEMENTATION

Les différents travaux révèlent que pour accompagner pleinement le développement de projets complexes autour de la revitalisation ou du renforcement du développement des centres-bourgs, il conviendrait de faciliter la mise en place de véritables Conférences de projets réunissant un collège d'acteurs (collectivités, acteurs de l'habitat, entrepreneurs, artisans, banques, ...) et permettant de définir à l'échelle d'un territoire une stratégie d'ensemble, de hiérarchiser les projets à conduire, de convenir d'un processus partenarial et d'engagements, de faire converger les dispositifs opérationnels identifiés et adaptés à chaque contexte, et enfin de capitaliser sur les expériences, à partir notamment d'une revue de projets locale.

Cette organisation, devrait notamment permettre une mobilisation optimum des financements axée sur le projet et non sur les acteurs. Ainsi, les financements proposés par l'ANAH pourraient être mobilisés pour des opérations portées par des bailleurs sociaux et ainsi permettre l'équilibre des opérations complexes.

Egalement, il s'agirait de rechercher des réponses innovantes dans les montages opérationnels, les techniques constructives, l'adaptation aux usages, la politique foncière, l'offre (Inter-médiation locative (IML), bail à réhabilitation, à construction et réel) tout en s'appuyant sur les ressources du territoire.

Enfin, dans les différents travaux menés et notamment la synthèse des AMI 1^{ère} génération d'autres pistes relevant de l'adaptation de la réglementation ont pu être proposées comme le fait d'autoriser en zone C, dans les centres-bourgs structurants identifiés, une dérogation pour la défiscalisation (taxe foncière) ou une extension de dispositifs jusqu'ici réservés au logement neuf (par ex, la TVA réduite dans des opérations d'accession sociale dans le cadre de réhabilitation), proposer une dérogation en zone C pour les aides à la réhabilitation (PTZ dans l'ancien, Borloo ancien), encourager les dispositifs réglementaires permettant de dissocier le foncier de la construction (création d'un Office foncier solidaire (OFS) adapté aux territoires détendus capable de transformer l'équivalent foncier en équivalent réhabilitation par exemple).

PERSPECTIVES

Partie qui sera rédigée à l'issue du lancement de la communauté d'intérêts des territoires en mutation du 26 septembre 2018 à Saint-Etienne