

Recueil

*Relogement
en copropriété*

2018

2018 : RELOGEMENT DES MÉNAGES EN COPROPRIÉTÉ

Le groupe de travail Politiques sociales (GT Social) du Forum des politiques de l'habitat privé (Forum PHP) a comme sujet d'étude l'accès au parc locatif privé des ménages en difficultés (économiques, sociales, financières, ...).

«Consolider les pratiques en matière de relogement massif en copropriété, dans le cadre du recyclage de copropriétés, en s'inspirant du savoir-faire des bailleurs sociaux en quartiers ANRU notamment, en vue de nourrir le futur plan copropriété»: telle était la commande passée en début d'année 2018 aux membres du GT social.

Le GT Social est composé des représentants des 10 membres du Forum et copiloté par l'Anah, l'ANIL et SOLIHA

Dans un premier chapitre de ce recueil intitulé Enseignements, les transpositions possibles des pratiques de relogement d'immeubles locatifs sociaux ont été examinées. Le deuxième volet donne à voir des pratiques locales. Du fait de l'étroitesse du périmètre ciblé, le champ d'investigation a, au fil des mois, été élargi aux copropriétés de moindre envergure pour contribuer à la capitalisation sur ce sujet. ■

SOMMAIRE

PARTIE 1 : ENSEIGNEMENTS //

ANRU-USH / P.6

CFGÉO / P.12

BERS / P.17

PARTIE 2 : PRATIQUES LOCALES //

ÉQUIPE SOCIALE CHATELAIN / P.23

SOLIHA / P.26

URBANIS AMÉNAGEMENT / P.30

EPFIF / P.34

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES

ENSEIGNEMENTS

- Sophie LAUDEN-ANGOTTI, responsable du département Renouvellement urbain et habitat à l'*USH* et Alice COLLET, chargée de mission cohésion sociale et gestion urbaine à l'*ANRU*
- Christophe NOYÉ, gérant de *Cf Géo*
- Francis RATHIER, gérant de *BERS*

PRATIQUES LOCALES

- Léonie CHATELAIN, responsable de l'équipe sociale CHATELAIN
- Bastien LAINÉ, chef de projets chez *SOLIHA 75-92-95*
- Véronique EYRAUD et Caroline RANDELLI-GRANIER d'*URBANIS Aménagement*
- Camille CHICOTEAU, directrice de projet et Fathia OUCHEN, cheffe de projet à l'*EPPFIF*

ENSEIGNEMENTS//

ANRU-USH/P.6

CFGÉO /P.12

BERS/P.17



PRATIQUES DE RELOGEMENT DANS LES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Un témoignage à deux voix pour s'inspirer du savoir-faire des bailleurs sociaux en quartiers en renouvellement urbain afin de consolider les pratiques en matière de relogement massif en copropriété, dans le cadre du recyclage de copropriétés.

Quels sont les enseignements des relogements opérés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ? Quelles sont les évolutions pour encadrer le relogement dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ? Quelles sont les transpositions possibles pour les maîtres d'ouvrage des opérations sur le parc privé ? .

VERS UNE APPROCHE TERRITORIALE DU RELOGEMENT PORTÉE PAR LES INTERCOMMUNALITÉS

L'intercommunalité, pilote de la démarche

Depuis les récentes évolutions législatives¹ confiant aux EPCI le pilotage des politiques intercommunales d'attribution, la stratégie locale de relogement, qu'il s'agisse du parc public ou privé, est élaborée - et pilotée - à l'échelle intercommunale dans le document-cadre fixant les orientations de la conférence intercommunale du logement (CIL) et la convention intercommunale d'attribution (CIA) et articulée avec le programme local de l'habitat (PLH).

Dans le NPNRU, la stratégie de relogement est un critère d'appréciation du projet de renouvellement urbain (cf. titre 4 du RGA NPNRU) et s'articule avec des dynamiques complémentaires (urbaines, économiques, sociales,...) pour accroître l'attractivité des quartiers et favoriser le rééquilibrage de l'occupation sociale à l'échelle intercommunale.

Le NPNRU introduit en outre une dissociation entre la reconstitution de l'offre et le relogement. Le relogement n'incombe plus seulement au maître d'ouvrage, bailleur social ou privé en charge de l'opération qui le génère (démolition ou requalification du parc social, recyclage du parc privé), mais à l'ensemble des bailleurs publics et privés du territoire intercommunal. Il s'agit d'une logique d'élaboration d'une stratégie intercommunale de l'habitat et pas seulement de relogement. L'offre reconstituée est déconnectée du relogement, celui-ci pouvant s'effectuer dans un logement neuf, réhabilité,

La stratégie de relogement repose sur une analyse préalable des spécificités des ménages à reloger (qui peut concerner un ou plusieurs sites en renouvellement urbain). En effet il est important de quantifier et qualifier les relogements à prévoir (logements locatifs sociaux, copropriétés en difficulté, ...) dans une logique d'anticipation !

¹ Évolutions législatives ayant porté sur le relogement : loi Alur et Lamy de 2017, égalité et citoyenneté de 2017.

Les articles codifiant la prise en compte de la stratégie de relogement :

- article L.441-1-5 du CCH pour les objectifs d'attribution et de relogement précisés dans le document-cadre des orientations de la CIL.
- article L.441-1-6 du CCH pour les modalités de relogement et d'accompagnement social des ménages dans la CIA
- article 6 de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain pour les objectifs de relogement et d'attributions, modalités de pilotage, suivi et évaluation

Diversification et reconstitution de l'offre hors site pour améliorer l'équilibre de peuplement des quartiers

L'objectif des projets de renouvellement urbain est de favoriser la transformation profonde des quartiers et leur mixité sociale et fonctionnelle, en développant notamment la diversité de l'habitat. Il s'agit de parvenir à plus de diversification de l'offre en produits-logements au sein du quartier, dans une optique de rééquilibrage du parc social à l'échelle de l'intercommunalité.

La mixité sociale figurait déjà dans les objectifs du PNRU, avec pour leviers essentiels la démolition du parc de logements sociaux et la diversification de l'offre de logement.

La diversification, principalement via des programmes d'accession sociale, a été mise en place avec une ampleur différenciée selon les territoires, en fonction de leurs contextes et potentiels.

Quand le parc initial comporte une part prépondérante de logements sociaux, la démolition et le relogement ne permettent pas seuls de diversifier mécaniquement l'occupation sociale.

En moyenne sur chaque quartier, 10 à 15% du parc d'habitat social a été démoli dans le PNRU, ce qui selon la taille du quartier est peu pour avoir un effet sur le peuplement. De plus, les relogements ont été moindres que l'offre démolie. On compte en moyenne 66 ménages à reloger pour 100 démolitions, parmi lesquels la moitié a été relogée dans le quartier, notamment dans l'offre reconstituée sur site.

Les opérations de réhabilitation des immeubles ont certes permis d'améliorer la qualité d'usage des logements, mais elles ont eu peu d'effet sur la mixité sociale.

Dans les quartiers anciens relevant du PNRQAD, l'objectif était de reloger les occupants en leur assurant un parcours résidentiel de qualité, dans le souci d'une mixité sociale à l'échelle du quartier, de la commune et de l'agglomération.

Pour mieux contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale, le NPNRU prévoit la reconstitution de l'offre démolie à l'échelle de l'intercommunalité, hors site et hors quartiers

prioritaires de la politique de la ville (QPV), en dehors des communes à forte proportion de logement locatif social (taux supérieur à 50%) mais à proximité des transports en commun et des services.

En pratique, cette règle peut s'avérer être compliquée à appliquer dans les territoires qui comptent un nombre important de QPV (ex : Seine-Saint-Denis). Des dérogations peuvent être accordées au cas par cas par le comité d'engagement de l'ANRU, au regard d'un contexte particulier.

Dans les centres anciens classés en géographie prioritaire, la reconstitution de l'offre locative sociale peut être recherchée, en articulation avec les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de résorption de la vacance et le programme *action cœur de ville*.

Objectifs locaux de qualité du relogement : critères nationaux et objectifs locaux complémentaires

Dans le NPNRU, l'ANRU et ses partenaires attendent des porteurs de projet et maîtres d'ouvrage qu'ils mettent en œuvre un relogement de qualité, qui réponde aux besoins et aux souhaits des ménages. L'objectif étant de passer d'un parcours résidentiel subi à un parcours résidentiel choisi

Pour l'ANRU, la qualité du relogement s'entend comme un parcours résidentiel positif (relogement dans le neuf ou conventionné de moins de 5 ans, hors site, hors QPV,...) avec un reste à charge maîtrisé. Pour atteindre cette ambition, l'ANRU entend favoriser le relogement vers le parc social neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans, en proposant une nouvelle mesure d'indemnité pour minoration de loyer. L'essentiel est de répondre aux besoins des ménages, dans le cadre d'un travail au cas par cas, assorti d'au moins trois propositions de relogement.

Pour piloter la qualité du relogement, l'ANRU demande au porteur de projet et à ses partenaires de se fixer des objectifs locaux de qualité. Ceux-ci sont élaborés en fonction du contexte du quartier, des dynamiques du marché de l'habitat, de l'ampleur du projet de renouvellement urbain et des caractéristiques des ménages à reloger. Cette disposition constitue une évolution forte par rapport au PNRU où les objectifs de relogement étaient fixés à l'échelle nationale.

Les objectifs locaux de qualité de relogement attendus dans le NPNRU sont inscrits dans le document cadre d'orientation des attributions et déclinés dans la CIA, annexés à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain.

4 critères nationaux fixés par l'ANRU

Les porteurs de projet et leurs partenaires définissent une cible chiffrée à atteindre localement, dans les relogements liés au projet de renouvellement urbain. Ces cibles locales sont à fixer sur 4 critères définis à l'échelle nationale :

- critères de maîtrise du reste à charge
- part de relogement dans le parc social neuf ou de moins de 5 ans
- part de relogement hors QPV
- part de relogement hors site en renouvellement urbain.

Objectifs complémentaires

À côté de ces cibles locales sur des critères nationaux, la qualité du relogement peut être recherchée à partir d'objectifs complémentaires, qui peuvent par exemple porter sur le rapprochement domicile-travail, la décohabitation des jeunes adultes, le rapprochement de services ou de réseaux sociaux importants pour la vie quotidienne du ménage, etc.

Dans le cadre de l'instruction des projets de renouvellement urbain, les DDT et les partenaires nationaux de l'ANRU sont amenés à apprécier l'ambition, le réalisme et la pertinence des objectifs locaux de qualité du relogement, et la conformité avec l'esprit du NPNRU.

La commission d'attribution de logement au centre du processus de relogement

Le nouveau cadre des attributions s'appuie sur un tandem Préfet-Président de l'EPCI animant une conférence intercommunale du logement (CIL) qui définit :

- un document cadre d'orientations de la politique intercommunale d'attribution, avec des objectifs d'attribution et de relogement quantifiés et territorialisés,
- une convention intercommunale d'attributions (CIA), qui liste les engagements quantifiés par bailleur social et par réservataire et territorialisés par quartier, ainsi que les modalités de relogement et d'accompagnement des ménages prévues dans les PRU.

Ainsi, le relogement issu des projets de renouvellement urbain est intégré aux politiques d'attribution de la CIL. Les chartes de relogement ne sont donc plus obligatoires dans le NPNRU mais restent très utiles au plan opérationnel. À ce titre, elles peuvent constituer une annexe de la CIA.

Le processus de relogement du NPNRU comporte cinq étapes, de l'enquête sociale au relogement du ménage, et comporte des nouveautés par rapport aux pratiques du PNRU, notamment :

- l'enregistrement des ménages à reloger dans le fichier SNE, qui est obligatoire. Le ménage n'étant pas à proprement parler demandeur de logement, cet enregistrement est de la responsabilité du maître d'ouvrage de l'opération générant du relogement : bailleur social dans le parc social, maître d'ouvrage dans le parc privé. Des adaptations peuvent être recherchées localement pour assurer cet enregistrement (collectivité, aménageur, MOUS,...).
- l'ensemble des relogements passe en **commission d'attribution de logements (CAL)**, alors que cette disposition n'était pas obligatoire dans le PNRU.

Les EPCI en sont à des stades très différents dans la mise en place du nouveau cadre des attributions. Les articulations entre les divers programmes (PNRQAD, NPNRU, *Action cœur de ville*) sont parfois complexes à élaborer ainsi que la convergence entre les divers objectifs des nombreux partenaires financeurs (*Action Logement, Anah, CDC, ANRU, ...*). Les premières conventions de renouvellement urbain concernent majoritairement le parc social. ▶

► UN PROCESS, UNE BOITE À OUTILS QUI ONT FAIT LEURS PREUVES

Un apprentissage collectif du relogement, une compétence acquise

La grande diversité des territoires en renouvellement urbain induit et nécessite des formes d'interventions différenciées. Depuis 2004, les pratiques se sont améliorées au fil de l'eau avec l'expérience acquise. Les bailleurs et les collectivités se sont progressivement structurés en interne, des outils et pratiques (suivi, charte de relogement, protocole inter-bailleurs,...) ont été élaborés et capitalisés au fur et à mesure.

Le relogement a permis l'émergence de nouveaux savoir-faire chez les organismes et dans les collectivités locales, en particulier le développement de compétences dans l'approche des problématiques sociales, de la mobilité résidentielle ou encore des partenariats noués avec les travailleurs sociaux locaux.

Qui accompagne ? Prestation internalisée, externalisée, mutualisée ? Quel coût ?

L'accompagnement au relogement peut être internalisé, externalisé ou encore mutualisé. Aucune donnée agrégée n'est disponible permettant de quantifier la part respective de chacune des solutions adoptées localement. Les avantages-inconvénients de chacune des formules sont liées au contexte local, et dépendent de la taille du bailleur social, de son expérience, du type de population à reloger, (...). Certains bailleurs sociaux ont internalisé la prestation en recrutant des chargés de relogement qui vont à la rencontre des ménages (pratique de *l'aller vers*). D'autres ont conclu des contrats de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) avec des tiers.

Dans un souci de simplification par rapport au PNRU, l'ANRU octroie pour le NPNRU un forfait relogement global par ménage à reloger, en considérant le titulaire du bail et les éventuels dé-cohabitants ascendants et descendants directs. Le montant du forfait relogement est fixé à 4 500 € dans le parc social et 5 000 € dans le parc privé. Ce forfait global comprend les frais relatifs à l'enquête sociale, à l'accompagnement social et au suivi du ménage en amont, pendant et suite au relogement, ainsi que les frais générés par le déménagement et l'installation du ménage, dont l'aménagement du logement servant au relogement. En cas de relogement temporaire, un seul forfait est pris en compte par ménage relogé, quel que soit le nombre de déménagements réalisés.

Le forfait global relogement est intégré aux dépenses du bilan de l'opération générant du relogement. Lorsque cela est nécessaire, et non pris en compte dans le forfait global relogement, l'ANRU peut accorder une subvention pour financer un dispositif d'ingénierie interne ou externe d'accompagnement social des ménages à reloger.

Le montant du forfait relogement concernant le parc privé est issu d'une capitalisation des expériences menées dans les quartiers en PNRQAD pour accompagner le relogement des propriétaires occupants.

Disposer de diagnostics sociaux actualisés, flécher les relogements

Le diagnostic social préalable à l'opération de relogement revêt une importance particulière. Ce diagnostic, réalisé à partir des données dont dispose le bailleur, permet de calibrer et de qualifier les besoins en relogement. Il doit être complété par une enquête sociale plus approfondie réalisée auprès des ménages et actualisé au fil de l'eau, car les situations individuelles et aspirations résidentielles des ménages changent et l'opérateur doit rester en prise avec la réalité.

Dans le PNRU, le relogement était déconnecté des politiques d'attributions, c'est-à-dire que les ménages à reloger suite aux opérations de démolitions étaient le plus souvent gérés de manière dissociée des demandeurs externes et des demandeurs de mutation et n'étaient pas intégrés aux attributions.

En 2018, la liste des publics prioritaires (DALO, prioritaires au sens du CCH,...) s'allonge dans certains territoires, mais n'inclut pas les ménages issus des opérations de renouvellement urbain. Dans certains contextes (tension sur le marché du logement, présence importante de DALO, etc.), le processus de relogement risque de se complexifier. Des arbitrages devront être réalisés, au risque d'allonger la durée du relogement et de peser sur la maîtrise des opérations associées.

Dessiner des parcours résidentiels positifs...

Dans le PNRU, les analyses des enquêtes de relogement *a posteriori* montrent que les ménages ont majoritairement exprimé une satisfaction quant à la réponse apportée tenant compte de leurs besoins et/ou souhaits (localisation, tranquillité/sécurité, confort, jardin, terrasse, ...) qui leur a permis de passer d'un relogement subi à un relogement choisi. L'accompagnement, l'écoute des ménages est donc au cœur de cette quête. Parfois huit à dix propositions de relogement ont été effectuées au-delà de l'obligation fixée à trois. Les rares litiges individuels ou collectifs (blocage collectif de relogement) ont abouti à des recours suivis d'expulsions.

Le règlement général (RGA) de l'ANRU relatif au NPNRU précise que le logement doit, outre le fait de contribuer à la mixité sociale :

- offrir un parcours résidentiel positif aux ménages, notamment en direction des logements neufs ou conventionnés depuis moins de 5 ans,
- inscrire les ménages en difficulté dans une dynamique d'insertion par une approche globale de leur situation sociale, qui inclut la santé, l'insertion professionnelle, etc.

Alors que le logement est un parcours qui s'impose au ménage, tout l'enjeu est de permettre qu'il devienne une opportunité résidentielle. Il s'agit de transformer un parcours subi (opération de démolition, requalification, recyclage) en un parcours choisi.

Travailler sur le souhait du ménage pour dessiner un parcours positif constitue un enjeu fort pour le logement. Il s'agit d'accompagner les personnes à se projeter ailleurs, d'ouvrir le champ des possibles, mais cela demande du temps pour lever les auto-censures, les réticences à partir de son quartier, à quitter son voisinage, etc.

Il faut également conjuguer le phasage du calendrier opérationnel de l'opération générant du logement avec celui de l'accompagnement.

Certaines situations de logement dans le parc privé (propriétaires occupants notamment) sont plus complexes à traiter que dans le parc social, ce qui explique un forfait d'aide plus élevé pour se donner les moyens et le temps de la recherche de solutions. Le cas des propriétaires occupants est souvent plus délicat. Ils vivent le logement dans le parc social comme un déclassement. Toutefois, il est important de souligner que, pour de nombreux locataires du parc privé, l'accès au parc social peut être vécu de manière positive car il permet de maîtriser leur taux d'effort et de sécuriser leur situation résidentielle.

... y compris pour les ménages non pris en compte ?

Sur 158 000 logements locatifs sociaux concernés par une opération de démolition dans le PNRU, 83 500 ménages ont été relogés. *Quid du différentiel ?*

Une grande partie des logements concernés étaient vacants, des ménages sont partis d'eux-mêmes et n'entraient pas dans une obligation de suivi par les bailleurs.

Maîtriser les loyers proposés, notamment dans le neuf...

Dans le PNRU comme dans le NPNRU, l'ANRU souhaite maîtriser l'impact financier du logement pour les ménages, qui résident le plus souvent dans des logements à très bas loyer. L'objectif est de stabiliser la situation des ménages très précaires, 80% disposant de revenus très modestes, sous le plafond PLAI. Entre 2004 et 2007, certains partenaires ayant constaté que les bailleurs ne relogeaient pas dans le parc social neuf en raison du coût, le règlement général (RGA) de l'ANRU relatif au PNRU a été modifié en 2007 pour renforcer l'exigence de logement à loyer constant pour une surface égale, et si possible dans des programmes neufs, pour les ménages en dessous du plafond PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), en introduisant la possibilité d'une adaptation des loyers.

Dans le PNRU, pour valider le solde des démolitions, les DDT examinent les modalités du logement, et notamment son impact financier pour les ménages. Les augmentations de quittance ont été couvertes pour partie par l'APL. Des bailleurs et/ou des collectivités (ex : Chambéry, Angers, ...) ont parfois mis en place des dispositifs de minoration de loyer, sur le parc social neuf mais aussi sur le bâti réhabilité.

Bilan du NPNRU: les chiffres

Sur les 158 000 logement locatifs sociaux concernés par une opération de démolition engagée dans les 399 projets, 83 500 ménages ont été relogés dans 322 projets (chiffres 2016).

Chaque année, l'ANRU réalise une enquête sur les trajectoires de logement qui montre que :

- 37% de ces ménages ont été relogés dans un logement conventionné de moins de 5 ans (objectif : 50% dans du neuf) ;
- la majorité des ménages ont été relogés dans leur commune d'origine, répondant ainsi à une aspiration forte des personnes ;
- 54% ont été relogés en dehors du quartier en rénovation urbaine, ce qui témoigne de la capacité à ouvrir des parcours résidentiels, comme le souhaite l'ANRU ;
- 29% des ménages ont été relogés hors QPV (ex ZUS) dans la commune et 7% hors QPV dans l'agglomération. Cela répond à l'objectif d'éviter de re-concentrer les ménages dans un autre QPV ou dans du bâti dégradé ;
- 9 700 ménages non concernés par la démolition ont pu toutefois bénéficier d'un logement neuf, l'enjeu étant de travailler sur les demandes de mutations et la mobilité résidentielle. Cela n'avait pas souvent été le cas dans le premier programme, les relogements bloquant les mutations. ■

Capitaliser sur les méthodologies de minoration de loyer

Dans les nouvelles opérations, les bailleurs sociaux recherchent bien sûr l'équilibre de l'opération et ont tendance à privilégier de ce fait le recours au loyer plafond plutôt qu'au loyer d'équilibre. Ce travail au cas par cas requiert du temps. Il serait intéressant de partager et développer des outils méthodologiques de logement dans le parc neuf à coût maîtrisé, notamment sur les minoration de loyer.

Exemple : Montpellier examine d'abord la viabilité de l'opération au vu des ressources des locataires, puis examine la rentabilité pour le bailleur social. Ce changement de prisme peut ouvrir de nouvelles solutions.

Dans le NPNRU, l'ANRU octroie une indemnité pour minoration de loyer pour tout organisme Hlm accueillant un ménage relogé dans du neuf (ou conventionné depuis moins de 5 ans) avec un loyer inférieur ou égal au loyer plafond pour le calcul de l'APL de ce ménage. ►

► ...du reste à charge au reste à vivre ?

La maîtrise du reste à charge des ménages relogés reste un élément déterminant entre le *PNRU* et le *NPNRU*. Alors que le *PNRU* encadrerait l'évolution du reste à charge par des critères nationaux, les porteurs de projet et leurs partenaires sont invités à fixer localement pour le *NPNRU* les critères avec lesquels ils entendent maîtriser le reste à charge des ménages. Le cas échéant, les seuils fixés pour le *PNRU* peuvent être repris¹.

Au-delà du reste à charge, d'autres approches existent pour encadrer l'impact financier du relogement : le reste à vivre (pour lequel plusieurs méthodes de calcul coexistent) et le taux d'effort, à partir duquel les bailleurs sociaux travaillent le plus souvent.

Pour les quartiers relevant du *PNRQAD*, si la notion d'objectif locaux n'est pas explicitement mentionnée, le *RGA* relatif au *PNRQAD* exprime l'attente d'un reste-à-charge compatible avec les ressources des ménages, que précisent les acteurs locaux, notamment à travers les chartes partenariales de relogement.

Mutualiser les offres de relogement

Les maîtres d'ouvrage des opérations générant du relogement, bailleurs démolisseurs ou maîtres d'ouvrage intervenant dans le parc privé, ne peuvent répondre seuls aux ambitions d'un relogement de qualité. C'est pourquoi le *NPNRU* demande d'élaborer une stratégie intercommunale de relogement, qui mobilise l'ensemble de l'offre de logement existant et en développement à l'échelle intercommunale.

Dans le *PNRU*, le relogement a été essentiellement porté par les bailleurs démolisseurs, qui en ont la responsabilité juridique. La mobilisation du parc des autres bailleurs et du parc produit dans le droit commun a ainsi été limitée. Pour faciliter la recherche de solutions de relogement, il y a parfois eu une amorce ou une confortation d'un travail en inter-organismes pour augmenter l'offre potentielle de logements à proposer. Quelques territoires, comme la métropole de Lyon, ont une pratique ancienne de partenariat entre bailleurs sociaux qui mutualisent leur offre pour le relogement. Ces pratiques sont à développer plus largement dans le cadre du *NPNRU*.

¹ Les critères d'évolution du reste à charge fixés dans le *PNRU* prévoient de garantir un reste à charge :

- constant pour les ménages sous plafond de ressources *PLAI* pour un logement à surface égale
- similaire à celui autorisé dans l'hypothèse d'une amélioration du logement à l'aide d'une subvention *PALULOS* pour les ménages ne dépassant pas les plafonds de ressources *PLUS* et pour un logement à surface égale et service comparable
- compatible avec leurs ressources pour les autres ménages.

Un outil de reporting du relogement : RIME

Le *PNRU* a permis d'acquérir un savoir-faire dans le pilotage et le suivi des relogements par l'utilisation de l'outil *RIME*, mis en place par l'*USH* en 2007, pour disposer d'une analyse globale de l'avancement des relogements et de la situation des ménages avant et après. Dans le *PNRU*, l'outil *RIME* a été largement diffusé auprès des bailleurs sociaux et exploité par les *DDT* une fois les fichiers anonymisés, pour vérifier le respect des objectifs fixés par l'*ANRU*.

Pour le *NPNRU*, une version de *RIME*, actualisée en 2017, est mise à disposition des bailleurs sociaux et de l'ensemble des maîtres d'ouvrage générant du relogement. Elle est adaptable au parc privé et peut être téléchargée gratuitement sur le site de l'*USH*.

Enfin, le suivi post-relogement systématique pendant six mois ou un an et l'enquête relogement auprès des ménages un an après, ont permis de mesurer le niveau de satisfaction, d'adaptabilité au logement et au quartier.

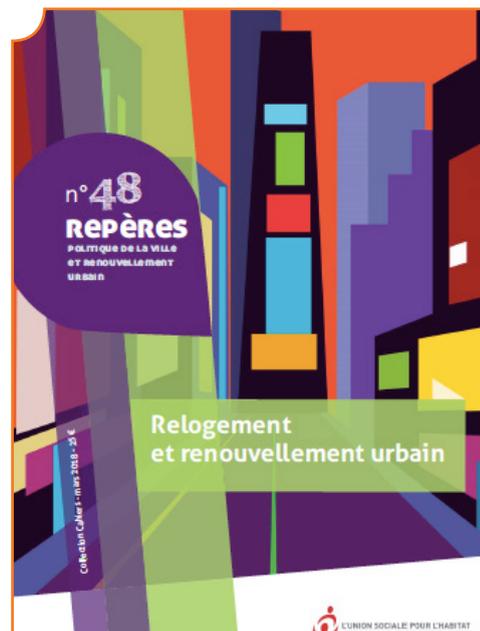
En conclusion,

Plusieurs enseignements peuvent être tirés des relogements opérés dans le *PNRU* et des orientations du *NPNRU*, qui peuvent nourrir la réflexion sur les relogements massifs en copropriété :

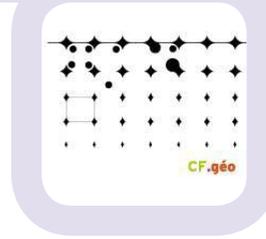
- Intégrer dans les études préalables une analyse quantitative et qualitative des besoins en logement, assortie si possible d'un calendrier prévisionnel et d'un calibrage en besoins en prestations (internalisée, externalisée, ou mutualisée) ;
- Mettre en place ou conforter une gouvernance *ad hoc* associant l'ensemble des parties prenantes dont les *EPCI*, les bailleurs sociaux et des réservataires ;
- Définir collectivement les critères locaux de qualité du logement, en sus des critères nationaux, en interrogeant en particulier ce qui fait qualité pour les ménages à reloger issus du parc privé ;
- Flécher les relogements nécessaires, les prioriser par rapport aux autres publics, pour permettre de maîtriser les plannings de logement ;
- Loyers : opter localement pour un même critère de maîtrise de l'impact financier du logement pour les ménages et mode de calcul (taux d'effort, reste à charge, reste à vivre), sachant que dans le cas d'opérations des projets du *NPNRU*, l'*ANRU* demande une maîtrise du reste à charge ;
- Utiliser l'outil *RIME* ou disposer d'un outil de reporting adapté localement, et compatible avec *RIME*, pour permettre des agrégations à diverses échelles, notamment des opérations du projet de renouvellement urbain. ■

Documents de référence :

- Repères Politique de la ville et renouvellement urbain n°48
Relogement et renouvellement urbain - Mars 2018 - *USH*
- Fiche repères : le document-cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution, issus de l'article 70 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté – Octobre 2017 – *CGET* ; Ministère de la cohésion des territoires ; *ANRU* ; *USH*.
- Règlement général de l'*ANRU*.



RELOGEMENT EN COPROPRIÉTÉS : RETOUR D'EXPÉRIENCE DE CF GEO



Cf GéO, créé en 1996, est un bureau d'études spécialisé dans le domaine des études sociales et de l'habitat. Il réalise des missions pour des collectivités locales, des institutions régionales et nationales.

De l'avis de Christophe NOYÉ, gérant de la société, sur le terrain on observe que le traitement du relogement en copropriétés est foncièrement différent de celui réalisé dans le parc social et qu'il n'est pas aisé de tirer des enseignements directement utiles de l'un pour l'autre. Toutefois, différentes études conduites par Cf GéO en copropriétés (Clichy-sous-Bois, Nogent-sur-Oise, Montpellier) permettent de nourrir la réflexion, alimentée également par les enquêtes menées auprès des bailleurs sociaux.

En résumé, dans les copropriétés traitées, par rapport au parc social :

- les ménages sont plus modestes
- les propriétaires-occupants sont plus difficiles à reloger
- la mobilisation des bailleurs et réservataires sur ce public est plus faible
- l'évaporation des ménages est plus forte mais les conditions financières et d'habitat sont majoritairement améliorées.

RELOGÉS OU DÉLOGÉS ? QUEL RESSENTI ?

Une politique publique subie

Lorsque l'on parle de relogement, d'opérations de démolition, on évoque le bâti, l'opérationnalité mais on se place finalement peu du point de vue des ménages. Dans toutes les opérations dans le parc privé ou social, on part du principe que la situation des ménages va s'améliorer. C'est un des buts visés.

Quand bien même le logement proposé est de meilleure qualité qu'antérieurement, les ménages interrogés emploient le mot « délogés » et non pas « relogés ». Le saut qualitatif n'est pas ressenti *a priori*. Ce constat doit être pris en compte car il induit des réactions que les opérateurs ont du mal à comprendre.

Ce ressenti repose sur une réalité : ces ménages ne sont pas acteurs de la décision de démolir. C'est une décision publique subie, qui s'impose à eux. Dans les enquêtes, 95% disent qu'ils n'ont pas eu le choix.

Concernant le relogement en copropriété - *a fortiori* massif - des réflexions sont donc à conduire pour trouver les moyens de mieux associer les copropriétaires à cette prise de décision.

Une mobilité contrainte

Dans un parcours de vie ordinaire, le déménagement est le plus souvent choisi, lié à un événement (agrandissement de la famille, emploi...). Dans ces opérations de relogement, les ménages ne l'ont pas prévu. Cela reste un traumatisme initial, dont les opérateurs doivent être conscients. La durée de l'opération constitue un élément de stress supplémentaire. « *Plus ça dure, plus c'est dur pour les ménages* ». Les personnes savent que le bâtiment va être démoli. Vivre dans cette attente les empêche de se projeter. La vie est mise entre parenthèses pendant un, deux ou trois ans. Le désinvestissement provoque un abandon de l'entretien du logement.

Selon C. NOYÉ, si l'on pourrait penser qu'il faut prendre le temps pour accompagner les ménages, en réalité il y a une convergence d'intérêt pour les opérateurs et pour les ménages dans la rapidité du processus.

La gestion de la temporalité est complexe dans les projets urbains.

« *Plutôt que dépenser des montants importants pour réaliser des travaux de mise en sécurité dans l'attente de la démolition, on gagnerait à accélérer le relogement, pour les ménages et pour l'opérateur.* »

La période de l'attente du relogement n'est pas propice à l'insertion.

Dans les faits le processus de relogement ne donne pas le choix

Ce sentiment de « non-choix » exprimé à 95% dans les enquêtes concerne également le choix du logement. Les ménages reçoivent successivement trois propositions. Le plus souvent, ils refusent la première pensant que les suivantes seront plus intéressantes, ce qui est le contraire. Beaucoup choisissent la seconde, avec le regret de ne pas avoir accepté la précédente. Dans les faits, les opérateurs proposent en premier le logement qui correspond le mieux aux besoins du ménage. Les propositions ne sont jamais effectuées simultanément.

La trajectoire résidentielle détermine l'appréciation du relogement

À partir d'enquêtes réalisées auprès de ménages relogés du parc social, on identifie trois grandes catégories de ménages (cf tableau page suivante), dont les proportions varient selon les contextes locaux.

L'appréciation du relogement par les ménages est en grande partie liée à leur trajectoire résidentielle, plus que par le logement qui va leur être attribué. Dans les copropriétés, on trouve principalement les deux premiers types : les vieilles familles ouvrières stabilisées et les familles vulnérables.

Type	Profil	Circonstances arrivées	Rapport au quartier
Vieilles familles ouvrières stabilisées (31)	Plus de 50 ans Couple, retraités, employés/ouvriers Trajectoires : « petites ascensions »	1965-1975, relogés ou venant d'habitat dégradé Contrats de travail (Nord de la France, Maghreb, Sénégal...) Début de trajectoire	arrivée= amélioration Ancrage= adaptation progressive Rénovation : un plus
Familles vulnérables (46)	Plus de 35 ans, familles monoparentales et « grandes familles » immigrées -Chômage, assistance	1980-1995, milieu ou fin de la trajectoire Nombreuses étapes, Ruptures : séparation Difficultés de logt : prioritaires	Une opportunité de logement abordable Ancrage=contrainte Pas de choix Rénovation pas de grand changement
Petits ménages actifs (44)	Moins de 40 ans, personnes seules, couples actifs, famille moins de 3, Revenus moyens, salaires	Enfants de la cité/immigrés récents... (1995) : début de la trajectoire	Décohabitation, Accès au logement social Rénovation/ Opportunité

▲ Tableau des typologies de ménages ; source : Cf Géo

Les **vieilles familles ouvrières stabilisées** (qui deviennent des veuves seules) connaissent une « petite ascension » dans leur trajectoire résidentielle. Pour elles, l'enjeu du relogement est de maintenir au *minimum* leur statut, voire d'obtenir une nouvelle petite amélioration. Elles sont très attentives à leur environnement social (amis,...), souhaitent être relogés ensemble et ne demandent pas à changer de quartier.

Les **familles vulnérables** sont très représentées dans les copropriétés. Pour elles, l'enjeu réside dans la maîtrise du coût. Dans ces cas, le travail sur le reste à vivre (RAV) est fondamental. Si le RAV est de 5€/jour/pers une augmentation du loyer même de 10€/mois est importante et risque de déstabiliser le ménage. Une étude menée à Nanterre montrait que beaucoup de vieilles dames étaient en sous-nutrition pour acquitter leur loyer. Toutes les détrences sociales ne sont pas visibles.

La catégorie des **petits ménages actifs** est peu présente dans les copropriétés, ils en sont souvent déjà partis.

Des nouveaux profils apparaissent : les hommes seuls en colocation, les personnes isolées de plus de 45 ans à très faibles revenus. Des solutions sont peut-être à chercher dans les pensions de famille.

Le relogement dans le neuf : pas forcément le choix des ménages

Pour les ménages, le relogement dans le neuf n'est pas toujours vécu comme un plus. Les pièces et les fenêtres sont plus petites dans le neuf. L'idéal pour eux est d'emménager dans un immeuble similaire réhabilité. Partout, les ménages refusent les logements à partir du 4^e étage, même avec ascenseur, résultat du vécu de pannes fréquentes et non résolues pendant de longues périodes.

Définitions

Taux d'effort = (loyer+charges - APL) / ressources
Il est utilisé par tous, et notamment la CAF. On fixe généralement son maximum à 30 %

Reste à charge = loyer+charges - APL

Reste à vivre = ressources - (loyer+charges - APL)

Loyer plafond : loyer maximum défini au niveau national (en €/m²) variant selon le type d'aide dont a bénéficié le logement. Ils sont ensuite adaptés localement en fonction des prix du marché.

Loyer d'équilibre : loyer qui garantit l'équilibre financier de l'opération en fournissant un niveau de recettes suffisant pour financer les coûts de gestion des logements, les impôts et taxes leur correspondant et l'amortissement des dettes contractées pour sa construction ou son amélioration. ■

► RELOGEMENT : DES ORGANISATIONS DIVERSES...

Le plan de relogement : un outil de mobilisation du partenariat

Le plan de relogement, basé sur un pré-diagnostic constitue un document essentiel car, même si les données évoluent après sa réalisation et avant la mise en œuvre de l'opération, il permet de mobiliser en amont le partenariat inter-bailleurs. Les plans de relogement sont établis à partir d'une estimation de la demande et de l'offre mobilisable. Une première identification des blocages est opérée par rapport au nombre de logements nécessaire, leur typologie, leur localisation, le montant des loyers. Une évaluation des thématiques est ensuite effectuée pour lesquelles un accompagnement social renforcé sera nécessaire.

La stratégie de communication est essentielle dans la réussite des opérations. Il faut être rigoureux et clair sur qui est relogeable et qui ne l'est pas. Le calendrier de communication doit être pensé par étape. Par exemple, si l'on communique sur le relogement avant d'avoir identifié les ménages à reloger, on prend le risque d'une arrivée de personnes supplémentaires dans le quartier. En copropriété, le pré-diagnostic est plus difficile à poser car on ne dispose d'aucune base de données sur laquelle s'appuyer.

C. NOYÉ regrette que ces plans de relogement ne soient plus réalisés systématiquement car certains estiment qu'ils ne sont pas indispensables à une mobilisation des différents acteurs.

« Sur le terrain on observe que peu de bailleurs procèdent spontanément à du relogement. Le portage politique est essentiel pour mobiliser les réservataires, dont les contingents communaux. Lorsqu'il y a une forte implication des élus locaux, la réussite des opérations et du relogement est bien meilleure. Cela est vrai à l'échelle de la commune et mieux encore de l'intercommunalité. »

Après l'examen du dossier locataire, un classement est réalisé pour identifier les ménages qui ont besoin d'un suivi social. Six problématiques sont identifiées, pour lesquelles des partenariats sont construits

- dette locative ou rupture de bail
- problèmes d'hygiène ou d'insalubrité
- délinquance, troubles à l'ordre public
- sur-occupation/décohabitation de familles nombreuses, dont les familles polygames (la décohabitation permet accéder aux aides de famille monoparentale)
- fragilités psychosociales
- handicap / problèmes de santé.

Plusieurs modes d'organisation du relogement

Dans le cadre de programmes de renouvellement urbain, c'est généralement un bailleur social (ou chaque bailleur indépendamment) qui démolit et se charge du relogement. Il s'agit de l'organisation la plus couramment observée. Le bailleur est alors confronté à divers problèmes dont la répartition géographique de son patrimoine (en QPV, hors QPV) en regard des souhaits des ménages et ne peut en outre répondre aux demandes de rééquilibrage des quartiers émanant de la puissance publique.

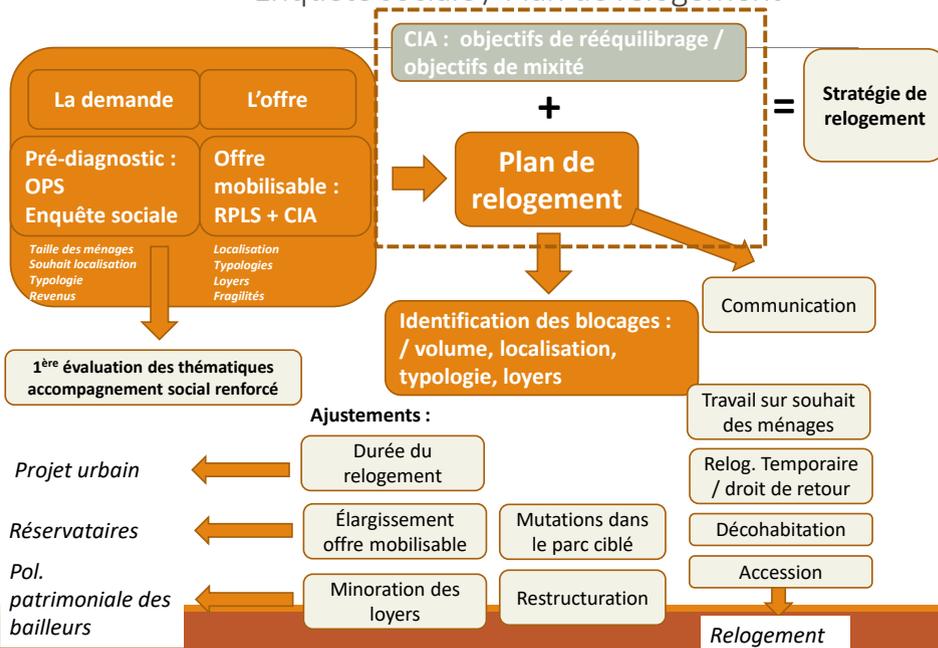
Dans le cadre d'une copropriété, en l'absence de bailleur social partenaire, l'organisation s'articule autour d'une plate-forme inter-bailleurs pour gérer des situations particulières tels que les demandes de mobilité, les profils particuliers.

La dernière forme d'organisation observée consiste en une plate-forme dédiée, pilotée par la ville ou par un inter-bailleurs, avec la création d'une instance spécifique pour gérer l'ensemble du relogement.

L'ensemble des demandes et des offres est centralisée. La plateforme peut aussi être dématérialisée. Un prestataire extérieur est souvent chargé d'assurer le lien entre l'offre et la demande.

S'agissant des modalités de connexion de l'offre et de la demande, l'EPIF par exemple transmet une liste de ménages avec leur profil, leur demande, leur souhait et l'opérateur et le bailleur recherchent les logements les plus adaptés. Pour le bailleur, trouver des réponses adaptées rapidement lui permet de respecter son calendrier de démolition. S'il ne relogé pas, il ne peut pas démolir.

Enquête sociale / Plan de relogement



Une autre méthode consiste à demander aux bailleurs de transmettre la liste des logements disponibles avec leurs caractéristiques et quelqu'un se charge d'identifier les ménages à qui le logement conviendrait le mieux. Le second fonctionnement est plus efficace si l'ensemble de l'offre libérée - sur toute la ville et pour tous les bailleurs - est mise en commun.

C. NOYÉ évoque une opération pour laquelle une charte basée sur cette méthode a été élaborée. L'opérateur en charge du relogement est informé de l'ensemble de l'offre et dispose de 24h pour confirmer son intérêt. Le ménage a ensuite 5 jours pour se positionner sur cette offre.

Mieux mobiliser le parc privé

On constate que le parc privé, même conventionné, est très peu mobilisé pour le relogement. Pour les ménages qui sortent d'une copropriété, le relogement dans le parc privé est mieux vécu, perçu comme une amélioration dans leur parcours résidentiel. En effet, même si la qualité d'un logement dans le parc social est meilleure, ce relogement n'est pas vécu positivement.

De l'avis de C. NOYÉ, dans le parc conventionné privé, il n'existe pas de procédure claire d'attribution, avec des conditions fixées. S'il existe une obligation pour le propriétaire bailleur privé de logements locatifs conventionnés de signaler les logements disponibles à la préfecture pour les intégrer dans le contingent, cette règle ne semble pas respectée. Sans reproduire le système du parc social, il faudrait conduire une réflexion sur la mobilisation de ce patrimoine, numériquement important. La mobilisation de ce parc constitue en effet un enjeu majeur pour le relogement.

Enfin, s'agissant de la maîtrise des loyers, si une indemnité pour minoration de loyer est prévue dans le NPNRU et que cette question est en cours de réflexion dans le parc social, elle paraît encore plus complexe à mettre en œuvre dans le parc privé.

... DES CONTOURNEMENTS POSSIBLES DU DISPOSITIF ET DES PRIORISATIONS COMPLEXES.

Évaporation des ménages et retours après relogement

On observe souvent qu'en cours d'opération des ménages « s'évaporent », déménageant d'eux-mêmes, certains pensant qu'ils n'ont pas le droit d'être relogés. Mais ces personnes se réinstallent souvent à proximité, reconstituant des poches de pauvreté, dans des logements souvent proposés par des « marchands de sommeil ». Certains déménagent dans le même quartier pour continuer de disposer de leurs réseaux de solidarité par exemple.

S'agissant des populations très fragiles socialement, le lien social n'est pas souvent formalisé. Il consiste en des échanges dans l'escalier, mais ces « petites relations sociales » sont essentielles et disparaissent en déménageant.

Une enquête, menée pour l'Anah sur les parcours résidentiel dans le cadre d'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI), a révélé ainsi que certains ménages relogés dans le parc social sont revenus un an après vivre dans le quartier, dans un autre habitat indigne, pour retrouver leur communauté.

Comment prioriser ces relogements ?

De l'avis de C. NOYÉ, la professionnalisation annoncée dans les opérations de renouvellement urbain n'est pas toujours au rendez-vous. Il faut sans cesse créer, trouver des solutions au cas par cas. Le NPNRU relance des débats déjà anciens sur la mobilisation de l'offre, les publics prioritaires. Ces derniers ne peuvent plus être définis à l'échelle départementale depuis la loi Égalité et Citoyenneté. Ils sont définis par le DALO et le Code de la construction et de

l'habitation (CCH). Cependant, les personnes à reloger suite aux opérations de démolition n'apparaissent pas en tant que tels dans le CCH. Il faut trouver les solutions par le biais du logement indigne, le DALO mais il n'y a pas de réponse globale.

« *La politique publique n'est pas prioritaire pour la politique publique. Il y a une contradiction majeure dans les politiques d'attribution des logements sociaux* » selon C. NOYÉ. La loi Égalité et Citoyenneté fixe à 42% le volume des attributions pour les publics prioritaires. Le relogement des opérations programmées est ainsi censé se réaliser sur le solde. Il entre en quelque sorte en concurrence avec les publics prioritaires.

Dans le NPRNU, le relogement s'opère dans le cadre de la conférence intercommunale du logement (CIL) et de la convention intercommunale d'attributions (CIA). Sur plusieurs sites, l'État a indiqué l'absence de négociation de logements pour les ménages à reloger non mentionnés dans le CCH. Les solutions pour ces ménages sont à trouver ailleurs.

Dans les copropriétés, l'enquête sociale doit permettre d'identifier les ménages qui sont prioritaires au titre du DALO ou du CCH. Dans l'ORCOD de Clichy-sous-Bois, l'EPFIF à la demande des bailleurs, mentionne les ménages qui relèvent des publics prioritaires. Cela est alors décompté des objectifs fixés aux bailleurs sociaux d'accueil de ménages prioritaires.

Un besoin urgent de changer d'échelle dans le relogement

« *Chaque jour les opérateurs doivent inventer une nouvelle chose, faire de la dentelle* ». C'est un frein principal au changement d'échelle et à l'accélération du relogement. Selon C. NOYÉ, il faut des règles plus simples au niveau juridique (ex : publics prioritaires), des outils législatifs adaptés. Pour massifier, il faut un système dérogatoire au droit commun. C'est un moyen de gagner du temps et de réduire les coûts des opérations. « *Dans quelques années, les copropriétés des années 1950 et 1960 vont arriver dans ces problématiques.* » ▶

► **SNE, SYPLO, RIME, ... : DES OUTILS QUI SE SUPERPOSENT**

Des interfaces à développer

Le *SNE* (système national d'enregistrement) enregistre toutes les demandes de logement. Ensuite chaque réservataire dispose de son propre logiciel, qui rapproche les demandes avec son offre selon ses propres critères (ressources, localisation,...). Ainsi, le *SNE* n'est pas un outil partagé. *SYPLO*, qui gère les publics prioritaires est maintenant interfacé avec le *SNE*.

RIME, à améliorer pour plus d'opérationnalité au quotidien

RIME est un fichier tabulaire, conçu pour agréger des résultats nationaux nécessaires à l'évaluation de la politique publique, mais pas pour la phase opérationnelle.

Il permet de procéder à des analyses thématiques (ex : filtrer par typologie de population comme les familles monoparentales,...).

Cependant, mi-2018, il ne permet pas d'éditer une fiche par ménage, besoin de base des bailleurs pour le relogement. Un module reste à concevoir permettant d'extraire de *RIME* les données nécessaires à l'édition d'une fiche ménage ou fiche navette en une page A4.

Mi-2018, les opérateurs créent leur fiche ménage, remplissent *RIME* et parfois disposent de leur propre outil d'évaluation, ce qui alourdit le travail de chacun.

RIME reste également à améliorer pour agréger les résultats à l'échelle des intercommunalités.

Vers un outil co-créé à partir des scénarios d'usages de chacune des parties ?

Selon C. NOYÉ, « *on gagnerait à améliorer la conception des outils, en y réfléchissant en amont avec les différents acteurs concernés, afin qu'ils soient partagés et utilisés par tous sans créer un surcroît de travail de saisie* ».

Cela permettrait d'obtenir un meilleur résultat dans le suivi et l'évaluation. Des opérations auraient pu être rapidement réorientées si les outils avaient permis de mettre en évidence des dérapages (ex : évaporation,...). Réaliser des bilans à la fin du programme ne suffit pas. ■

bers

CONCERTEZ POUR SURMONTER L'ÉPREUVE DU RELOGEMENT

Francis RATHIER, sociologue, fondateur du Bureau d'études et de recherche sociologique (*Bers*) créé en 1982, œuvre dans le cadre des politiques publiques de la ville et du renouvellement urbain. À partir de son expérience du relogement dans le parc social, il livre sa réflexion sur les transpositions possibles au relogement dans les copropriétés à démolir.

CONCERTEZ MÊME SI CE N'EST PAS OBLIGATOIRE

Pour surmonter l'épreuve du relogement...

Comme toute mobilité contrainte, le relogement constitue une épreuve pratique, émotionnelle et affective, qui met en évidence d'autres problématiques (santé, solitude, désinsertion, vieillissement, conflits familiaux...) et nécessite un accompagnement pluridisciplinaire. La capacité à se projeter détermine le vécu du relogement. « *Le déménagement dévalorise le passé et laisse l'avenir dans la vague* » écrit Perla SERFATY-GARZON dans *Chez soi*.

...donner du sens...

La concertation, qu'elle soit ou non obligatoire¹, représente un intérêt majeur pour la réussite de l'opération de démolition à mener et pour accompagner les habitants de l'immeuble concerné. Une stratégie globale de concertation permet d'articuler la démolition d'un immeuble et le projet urbain global. Seule cette articulation peut donner du sens aux démarches de relogement et de déménagement. Dans le cas des copropriétés c'est la puissance publique qui contraint le syndicat de copropriété à démolir. Cela ne facilite pas de fait l'adhésion à des démarches de concertation. Comment en effet mobiliser le conseil syndical comme acteur actif de la démolition quand il est amené à disparaître ?

...dès la phase pré-opérationnelle.

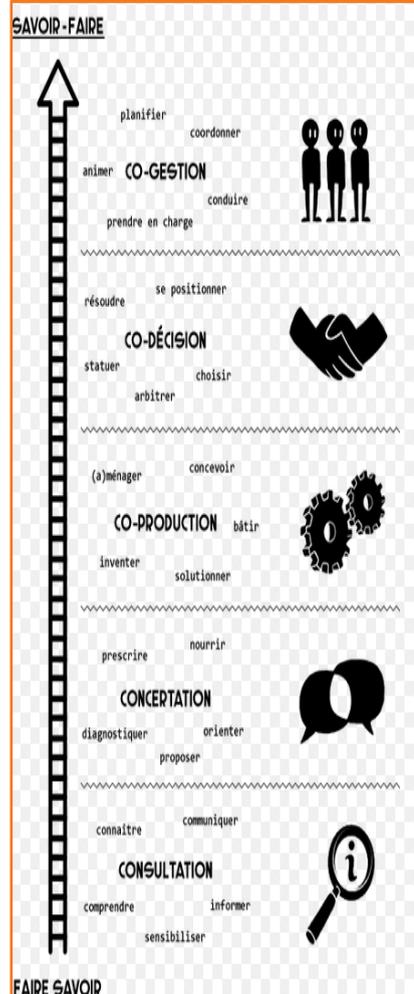
« *Il faudrait penser à appeler un consultant en stratégie de concertation et de communication en même temps que l'urbaniste.* »

Dès la phase pré-opérationnelle il est essentiel de structurer la gouvernance et de définir la stratégie de concertation et de communication. Qu'entend-on par concertation ? Où se situe-t-on sur l'échelle de la participation ? La participation effective des habitants nécessite une disponibilité mais aussi un niveau minimum de connaissance, de pratiques collectives, d'informations

¹ Pour les bailleurs sociaux, la concertation locative dans le cadre de la démolition est obligatoire (article 44 quater du CCH modifié par la loi ville du 21 février 2014) ; Pour les collectivités territoriales, se référer à l'article L.103-2 du code de l'urbanisme sur les concertations pour les projets et opérations d'aménagement modifiant substantiellement le cadre de vie et pour les projets de renouvellement urbain.

Qu'entend-on par concertation ?

L'américaine Sherry ARNSTEIN a proposé en 1969 l'idée d'une échelle de participation comprenant huit niveaux, chaque barreau mesurant le pouvoir du citoyen. À mesure que l'on gravit les barreaux, le niveau devient plus participatif et le pouvoir consenti aux habitants grandit. Cette échelle a été retravaillée par son compatriote Roger HART en 1992 en insistant davantage sur la notion de partage de la décision, de co-construction de projets. L'échelle française est plutôt orientée sur différents niveaux de mise en œuvre de la participation : information, consultation, concertation, co-production.



Échelle réalisée par Galimaties, <https://infogram.com/les-echelles-de-la-participation-1gew2v80nln1mj>

► CONSEILS CITOYENS ET MAISONS DU PROJET: DES POINTS ET LIEUX D'APPUI

Les conseils citoyens, des points d'appui possibles pour la concertation

Créés par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014, les **conseils citoyens** sont obligatoires dans chaque quartier prioritaire. Ils ont été créés dans le cadre de la politique de la ville, pour co-construire et suivre les Contrats de ville.

« Les conseils citoyens doivent favoriser l'expression de la parole des habitants des quartiers, notamment ceux qui sont éloignés des processus traditionnels de participation, ainsi que la prise en compte de leur expertise d'usage dans le cadre de la politique de la ville. Ils ont vocation à participer pleinement à la gouvernance des contrats de ville en étant partie prenante de la démarche contractuelle, à chacune de ses étapes (élaboration, mise en œuvre, suivi, puis évaluation), et sur l'ensemble de ses volets, y compris en matière de renouvellement urbain ».

Ils sont composés à parité d'habitants et d'acteurs locaux (associations, acteurs économiques,...). Les habitants peuvent être volontaires ou tirés au sort. Les conseils citoyens sont autonomes. Les conseils citoyens ne peuvent être présidés et animés par un élu. Ils doivent être animés par un tiers neutre. Le contrat de ville peut en financer l'animation.

On compte mi-2018 environ 800 conseils citoyens, avec des dynamiques et des reconnaissances variables. Une première évaluation sur ce dispositif est en cours (Commission nationale du débat public) visant à identifier les moyens de faire perdurer les conseils citoyens après 2020.

Les locataires et/ou les copropriétaires peuvent être présents dans les conseils citoyens, notamment par le mécanisme du tirage au sort, réalisé à partir des listes électorales, du répertoire d'immeubles localisés mais aussi par un appel au volontariat. Les locataires de ces copropriétés peuvent enfin avoir un lieu d'expression. Cette dimension humaine de proximité peut être rassurante.

Les maisons du projet: un lieu pour fédérer les forces

Dans tous les projets de renouvellement urbain, il est également obligatoire de mettre en place une *maison du projet* (Loi de 2014 et RGA de l'ANRU) qui a 3 fonctions :

- l'information en continu sur le projet dans son ensemble et les différentes opérations au fur et à mesure de leur conception et réalisations. Elle donne accès à des expositions, des maquettes et aux études réalisées, mais aussi à des informations remontantes des habitants (enquête, éléments issus d'ateliers participatifs...);
- la concertation (voire la co-construction) en étant un lieu de réunions pour le conseil citoyen ou tout autre acteur travaillant sur le projet ;
- le soutien aux initiatives des habitants, par exemple des jardins partagés, de l'animation des espaces publics. Cela permet aussi de donner une autre image du quartier aux habitants de la ville.

La *maison du projet* est un lieu physique, même si certains l'ont conçue de façon uniquement virtuelle. Idéalement, elle est implantée dans le quartier pour

assurer la proximité avec les habitants. Pour les communes qui pilotent plusieurs projets de renouvellement urbain, cela suppose de disposer de plusieurs lieux. Les *maisons du projet* peuvent être accueillies dans des locaux existants. Elles sont le plus souvent animées par un chargé de mission de la ville mais cette animation peut aussi être plus collective : comprenant les différents partenaires du projet et le conseil citoyen. Toutefois, il y a encore peu de *maisons de projet* mises en place.

On pourrait imaginer que ces *maisons* fassent une place particulière aux copropriétés afin de montrer que celles-ci sont partie intégrante du projet global de renouvellement urbain, permettant ainsi d'inscrire l'immeuble privé dans la démarche plus vaste de réaménagement du quartier, dans le projet urbain et social global. Le relogement peut aussi être travaillé au sein de la *maison de projet*. Les propriétaires-occupants et les locataires de ces immeubles pourraient mieux comprendre la vision d'avenir du quartier, connaître les motifs d'intervention sur les immeubles concernés. Si la démolition est nécessaire pour des raisons patrimoniales (mauvais état du bâtiment,...), elle peut parfois résulter de partis d'aménagement global du quartier (création d'un axe d'ouverture du quartier,...).

PRÉPARER LA COMMUNICATION ET LA CONCERTATION

Clarifier les finalités et les modalités de l'opération

Les objectifs de la communication et de la concertation sont :

- d'assurer toutes les conditions favorables au relogement : rassurer, informer des décisions et évolutions, favoriser une approche active du relogement des ménages. Les maîtres d'ouvrages ont peu l'habitude d'expliquer qu'une idée initiale peut être réorientée si les conditions ne sont pas réunies ;
- de répondre aux exigences réglementaires d'une concertation individuelle et collective ;
- de mobiliser et d'informer les partenaires.

Cela implique de pouvoir expliquer :

- La démolition ou la restructuration lourde : quand, comment ? Dans le parc privé, la maîtrise des dates est très difficile. On peut présenter les hypothèses et dire ce qu'il va se passer si les délais sont très longs. Si les personnes déménagent avant l'enquête sociale, les frais de relogement seront-ils pris en charge ? Il s'agit de viser l'équité, la justice entre les situations.
- Les conditions de réalisation des relogements : priorités, charte, organisation de la gestion de la résidence pendant les relogements.

Anticiper les questions récurrentes

Les expériences conduites dans le parc social ont permis d'identifier des éléments récurrents de blocage et de conflit. Sans être exhaustif, on peut noter :

- La non-qualité de la gestion antérieure
- L'augmentation du coût du logement
- L'investissement dans le logement et les modalités de prise en compte des travaux effectués par les occupants (cuisine équipée...)
- Le grand âge
- Les dissensions familiales
- Les références culturelles.

Il paraît donc opportun de proposer un canevas de questions et éléments de réponse comme support lors des réunions publiques, lors de l'enquête sociale ou à faire figurer dans le guide du relogement. Sur le projet :

- Pourquoi démolit-on mon immeuble ? Pourquoi ne réhabilite-t-on pas au lieu de démolir ?
- Si on réhabilite mon logement, ai-je le droit de revenir dans mon logement ? À quelles conditions ?
- Est-ce qu'on ne veut pas nous faire partir au profit d'une nouvelle population ?
- Quelles solutions pour que chacun n'y perde pas en changeant de logement ?
- Est-ce que je peux refuser de quitter mon logement ?

Concernant l'enquête et les propositions de relogement :

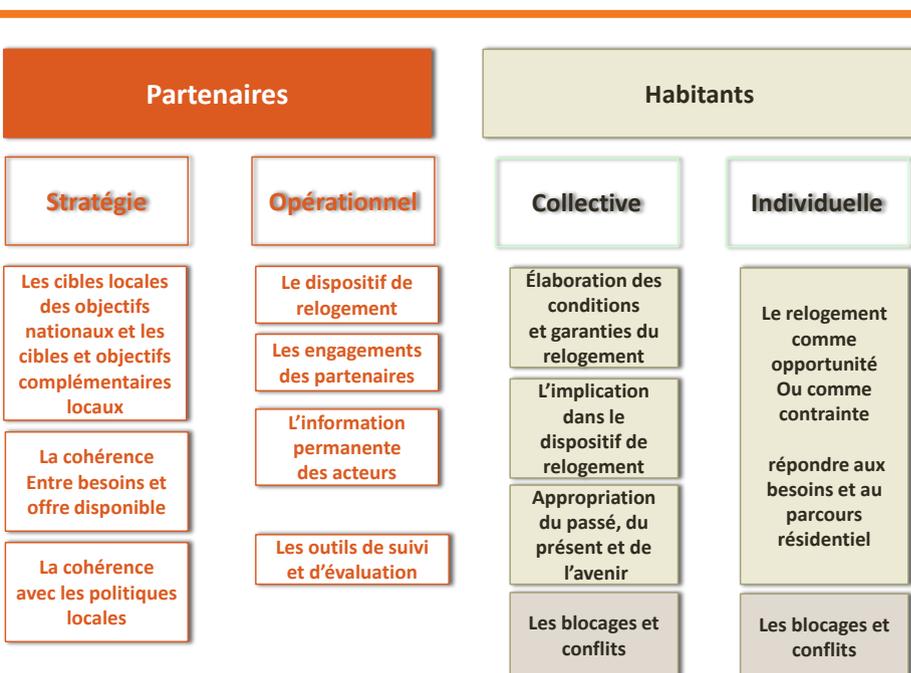
- À quoi sert l'enquête relogement ? Comment sera-t-on informé des résultats ?
- À partir de quand et qui va me faire des propositions de relogement ?

S'agissant du relogement :

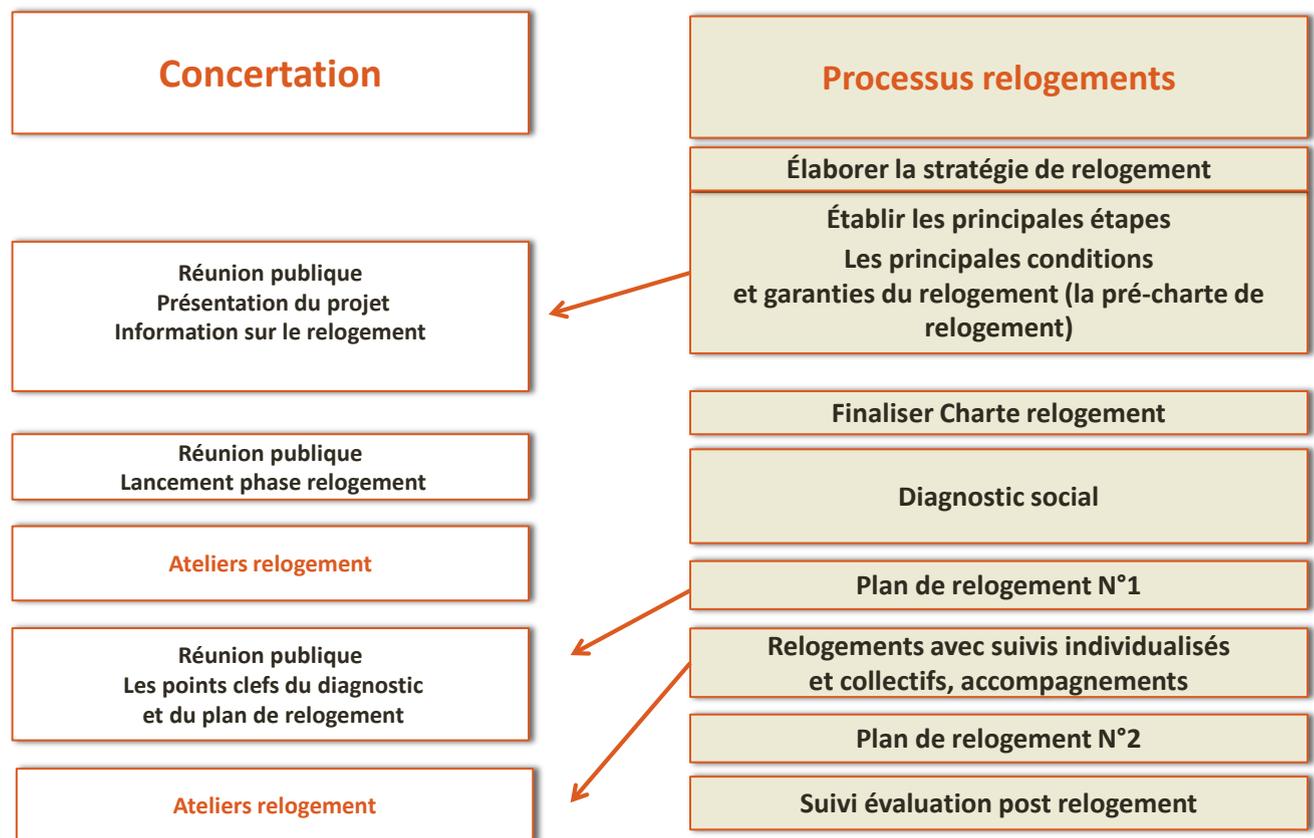
- Comment vais-je être relogé ? Par qui ? Comment cela va-t-il se passer ? Qu'est-ce qui sera pris en charge financièrement ? Combien de propositions me fera-t-on ?
- À qui faut-il s'adresser si on a des questions particulières ?
- Va-t-on tenir compte de mes souhaits ?
- Est-ce que je peux être relogé dans un autre quartier ou ailleurs dans le quartier ?
- Est-ce que je vais bénéficier des logements neufs ? À qui sont réservés les nouveaux logements ?
- Est-ce que cela va me coûter plus cher ?
- Pour les personnes âgées, les personnes handicapées ou à mobilité réduite, les personnes fragiles, comment vont-elles être accompagnées ? (...).

S'organiser pour concerter avec les partenaires et les habitants, collectivement et individuellement

Si la loi impose la concertation dans certains cas, elle n'en définit pas les domaines et les outils. Chacun peut inventer, s'appuyer sur des bonnes pratiques. Tout projet devrait ainsi avoir son *diagramme de Gantt* sur la concertation et l'information, avec une version pour l'opérateur et une version pour les habitants.



▲ Les domaines de la concertation à prendre en compte. Source : BERS



▲ Les étapes clés de la concertation en matière de relogement. Source : BERS

► Mobiliser divers outils

Dans le processus de concertation, au-delà des réunions publiques, des **ateliers relogement** peuvent être mis en place. Il s'agit de réunions moins formelles, avec un public ciblé et une vocation d'échanges de proximité.

La **charte de relogement** est un outil à double fonction car elle mentionne les engagements et les objectifs de la CIA (convention intercommunale d'attributions) concernant le relogement, mais elle engage également tous les signataires mobilisés sur les relogements.

Le **guide du relogement** complémentaire à la charte de relogement et au plan de relogement, peut être décliné en plusieurs versions à destination de différents publics : professionnels impliqués, ...

Différents **types d'accompagnement** peuvent être prévus, individuel, ou collectif sur certains sujets comme l'appropriation du futur logement, la maîtrise de l'énergie, la visite de nouveaux quartiers.

L'**appropriation collective** du passé, du présent et de l'avenir peut aider les habitants à comprendre le sens du projet. Toutefois le travail sur la mémoire d'un immeuble ou d'un quartier ne peut être systématique car l'enjeu est parfois l'oubli d'un échec. Il sera plus important de s'inscrire dans les perspectives d'avenir. Certaines situations de blocages et de conflits nécessitent un travail de **médiation** visant à trouver un mode de régulation, de règlement des problèmes. Selon les cas, la forme de médiation est collective ou individuelle.

Animer des instances de coordination

L'enjeu organisationnel pour l'ensemble des acteurs est souvent sous-estimé. L'organisation du relogement doit être conçue en amont, en étant attentif à la transversalité et aux liens entre les acteurs de la stratégie (comité de pilotage) et les acteurs opérationnels (comité technique cellule relogement).

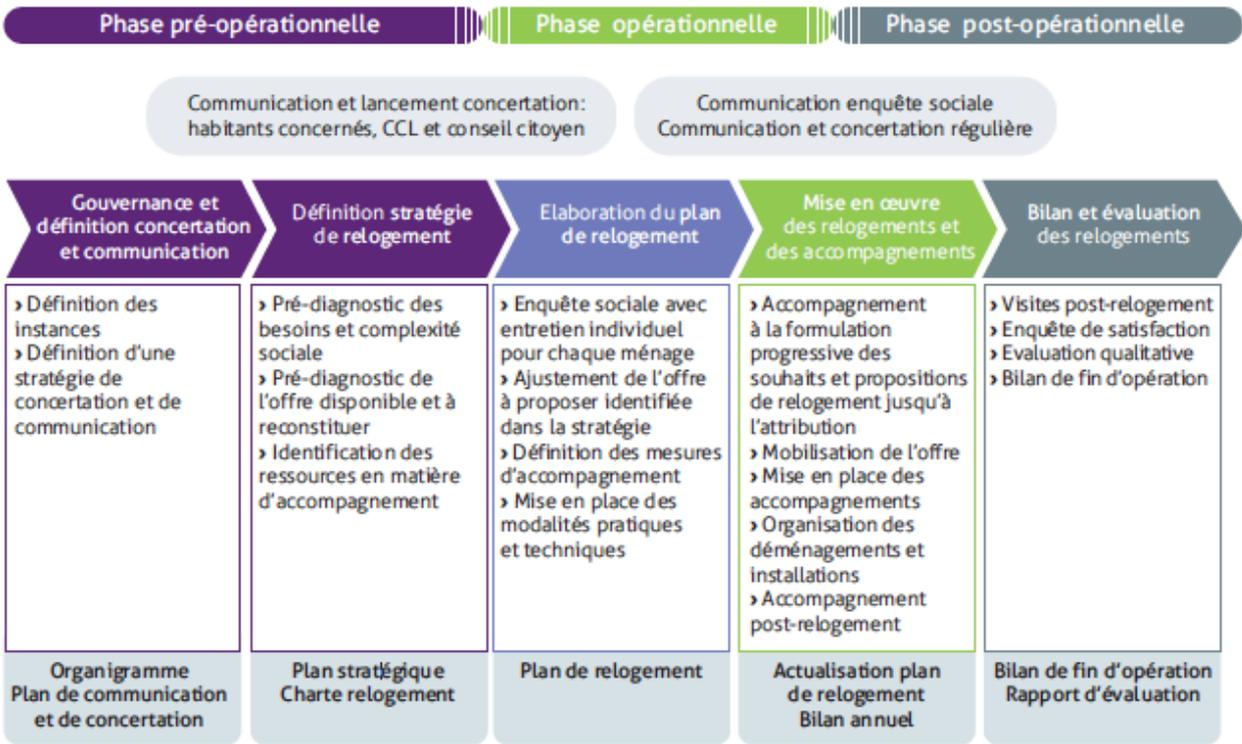
Le chargé de relogement au cœur du projet

Le poste de chargé de relogement est stratégique. Dans le cadre du processus de relogement il a pour mission de contribuer à ce que les relogements :

- soient, pour les ménages, l'occasion d'un parcours résidentiel positif et d'une reprise d'une dynamique d'insertion pour les ménages les plus fragiles ;
- s'inscrivent dans une temporalité en adéquation avec l'enchaînement et le calendrier des opérations,
- participent à la mixité sociale.

Il est indispensable d'inscrire ce poste dans les circuits d'information sur le projet. Les chargés de relogement regrettent souvent le manque d'information. ■

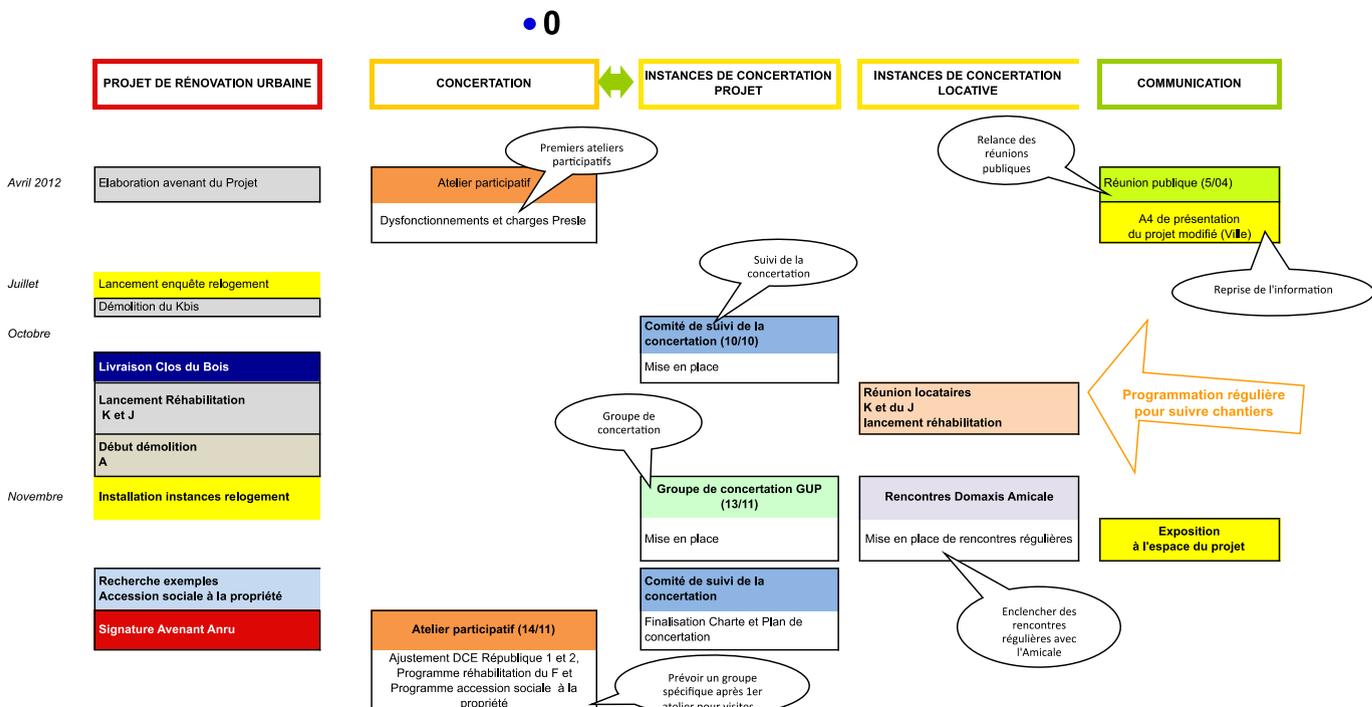
Les étapes du projet de relogement



▲ Les étapes du projet de relogement. Source : BERS.

▼ Exemple de plan de concertation et de communication

PRU ECQUEVILLY : PLAN DE CONCERTATION ET DE COMMUNICATION



PARTIE 2

PRATIQUES LOCALES //

ÉQUIPE SOCIALE CHATELAIN / P.23

SOLIHA / P.26

URBANIS AMÉNAGEMENT / P.30

EPFIF / P.34



RELOGEMENT EN COPROPRIÉTÉ: PRATIQUES DE L'ÉQUIPE SOCIALE CHATELAIN

Une équipe sociale dédiée au redressement des copropriétés

L'équipe sociale CHATELAIN répond à des appels d'offre d'animation de différents dispositifs opérationnels, aux côtés des opérateurs. Depuis sa création en 2009, l'équipe est intervenue dans :

- 6 POPAC, 8 OPAH et 14 PDS dont un PDS/ORCOD-IN,
- 8 villes de Seine-Saint-Denis (93) et une du Val-d'Oise (95).

Elle a accompagné 57 copropriétés et travaille en lien avec divers partenaires opérationnels et financiers.

ANALYSER LA CAPACITÉ DES COPROPRIÉTAIRES À SE MAINTENIR DANS LEUR LOGEMENT

Une analyse prédictive en plusieurs phases...

Un outil pour scénariser les parcours résidentiels

Depuis 2009, l'équipe a élaboré son propre outil d'analyse des copropriétés pour disposer d'une vue d'ensemble de l'occupation sociale de la copropriété et de scénariser son évolution. Cette démarche vise, en amont d'un dispositif opérationnel, à imaginer les parcours résidentiels prévisionnels des propriétaires occupants au cours de l'intervention.

Trois profils-type de parcours résidentiels ont été définis : le *non-maintien a priori*, le *maintien compromis* et le *maintien possible*.

Le classement des propriétaires occupants dans ces trois catégories est effectué en fonction de deux critères : le montant de leur dette de charges avant travaux et les ressources dont ils disposent appréhendées à travers leur reste à vivre par unité de consommation.

Dans un deuxième temps, l'impact des travaux est évalué en ajoutant la quote-part à assumer. Cette analyse est ensuite approfondie en simulant les diverses aides financières mobilisables.

Le classement final en trois profils permet de quantifier les besoins en relogement mais aussi en portage provisoire.

Cette démarche demande du temps afin de rencontrer toutes les familles concernées, d'analyser leur situation, et de poser les jalons d'un partenariat local en vue de proposer des parcours résidentiels adaptés aux ménages qui ne pourront demeurer dans la copropriété.

Une démarche plus efficiente qu'un accompagnement au fil de l'eau

Dans une copropriété de 45 logements, dont 29 copropriétaires déjà endettés, l'analyse prédictive réalisée a montré que 9 n'étaient pas en capacité de se maintenir et que d'autres solutions devaient être trouvées. L'analyse a duré 3 mois.

Dans une OPAH, sans phase amont d'analyse prédictive, sur 400 logements traités au fil de l'eau, l'équipe sociale a accompagné seulement 20 familles, en situation d'urgence. Elle n'a pas pu identifier à temps les situations difficiles, qui ont abouti à des saisies immobilières.

.. trop peu réalisée dans les faits pour deux raisons.

Malgré des résultats probants, ce travail d'ingénierie sociale n'est pas souvent possible dans les faits. Deux raisons principales expliquent ce constat.

Non prévue dans les CCTP et donc non financée...

Cette demande ne figure pas explicitement dans les cahiers des charges (CCTP) et n'est donc pas prévue dans l'enveloppe financière allouée.

Cette démarche serait pourtant pertinente dans le cadre des études pré-opérationnelles, comme un élément de l'analyse des conditions de réussite du dispositif opérationnel envisagé, de qualification et de quantification des besoins en accompagnement, en relogement, en portage provisoire et donc de mobilisation des moyens et partenariats *ad hoc*.

En effet, au-delà de la sauvegarde du cadre bâti d'un immeuble ou d'un quartier, l'implication des ménages occupant les lieux constitue un facteur clé de succès du dispositif opérationnel.

Le coût de l'ingénierie sociale ne représente qu'une faible part de l'ingénierie globale. Intervenir plus et mieux dans les copropriétés suppose donc d'inscrire cette mission d'ingénierie sociale dans les cahiers des charges des dispositifs opérationnels et de trouver des sources de co-financements.

...elle est difficile à intégrer dans un calendrier serré de PDS.

L'analyse prédictive demande du temps. Lorsque l'équipe sociale n'intervient que dans la phase opérationnelle d'un plan de sauvegarde (PDS), elle ne peut qu'en partie s'appuyer sur le diagnostic établi préalablement car, comme les données transmises ne sont pas nominatives, ceci oblige à tout recommencer. ▶

- L'expérience de l'équipe sociale Chatelain montre que les cinq années d'un plan de sauvegarde ne sont pas suffisantes pour réaliser correctement ce travail d'accompagnement social. Le programme est déjà dans sa phase opérationnelle. La rencontre avec chacune des familles demande du temps pour surmonter les réticences à la venue de l'équipe sociale. L'analyse des situations, puis la formulation des besoins sont longues. Enfin le montage d'un partenariat efficace avec les bailleurs et autres intervenants exige des engagements qui nécessitent des délais souvent conséquents. L'équipe sociale CHATELAIN cite un exemple où trois ans n'ont pas suffi pour conventionner avec des bailleurs pour reloger les ménages identifiés.

NON-MAINTIEN DANS LES LIEUX : FAVORISER UN PARCOURS RÉSIDENTIEL

La mission d'ingénierie sociale diffère peu quel que soit le dispositif opérationnel (*OPAH*, plan de sauvegarde) car les objectifs du volet social sont les mêmes : maintenir un maximum de propriétaires dans les lieux et concevoir un parcours résidentiel pour ceux qui ne peuvent pas se maintenir. Il s'agit de générer le moins de déclassement social possible.

Dans le cadre de sa mission, l'équipe met en place des commissions sociales avec ces partenaires, des commissions des impayés avec les syndicats, mais aussi parfois des commissions locales de relogement. Ces commissions de relogement sont constituées quand l'équipe identifie des besoins de relogement des locataires ou de propriétaires occupants.

Quels parcours résidentiels pour les copropriétaires endettés ?

Pour les propriétaires-occupants la situation est très complexe quand ils ne peuvent se maintenir car peu de solutions existent. Les travailleurs sociaux ont bien du mal à accompagner ces familles car, sans solution de relogement, il est difficile de convaincre un propriétaire de vendre pour couvrir ou réduire leur endettement vis-à-vis de la copropriété.

Certains peuvent être tentés de vendre leur logement vide pour obtenir un meilleur prix mais, dans ce cas, comment les accompagner au mieux ?

En effet, du fait de leur statut de propriétaire, ils ne sont pas prioritaires pour un relogement dans le parc social et, sur certains secteurs, la tension du marché est telle qu'ils n'ont aucune chance d'accéder à un logement social.

Certains bailleurs sociaux demandent au propriétaire concerné de produire une promesse de vente. Or, bien souvent, on ne peut garantir un relogement dans le parc social en trois ou quatre mois. Qu'advient-il alors du propriétaire qui aura vendu s'il n'a pas obtenu de relogement dans ce délai ? Envisager une clause conditionnelle de relogement dans la promesse de vente ne semble guère possible.

Si aucune démarche de cession n'est engagée et que les ménages ne sont pas relogés, une saisie immobilière est lancée, procédure perdant-perdant pour le propriétaire et pour la copropriété. Procédure longue, elle bloque l'opération et coûte à la copropriété.

Le changement de statut vécu comme un déclassement social

L'équipe sociale travaille avec l'opérateur *COPROCOOP* qui intervient dans le cadre de portage provisoire de lots. Il achète à l'amiable, au-dessus des prix d'une saisie immobilière. Il propose un portage provisoire dans l'attente du redressement de la situation des ménages. Si parfois la proposition de rachat de *COPROCOOP* est acceptée par l'occupant qui reste dans son logement en tant que locataire, le plus souvent, les copropriétaires accompagnés refusent de devenir locataires. Ils vont jusqu'à la saisie immobilière. La dimension psychologique entre en effet en jeu. Certains propriétaires n'arrivent pas à dépasser un sentiment de déclassement social.

D'autres déclinent la solution de portage proposée par *COPROCOOP*, arguant du fait que le prix ne couvre pas l'ensemble des dettes.

Au-delà de *COPROCOOP*, un des rares opérateurs de portage provisoire en Ile-de-France, qui ne peut réaliser qu'un nombre de portages relativement faible, des partenaires restent à trouver pour acheter les biens lors des saisies immobilières. Peu de collectivités locales le pratiquent bien que ce soit un élément clé dans le processus de requalification des copropriétés dégradées.

La piste de l'usufruit locatif social (*ULS*), dissociant la propriété et l'occupation est un dispositif encore peu utilisé. Elle serait peut-être à approfondir pour permettre un maintien dans les lieux.

VERS DU RELOGEMENT MASSIF POUR REDRESSER LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES ?

Quantifier et qualifier les besoins dans le cadre des *PLH* ?

Le renforcement du rôle des intercommunalités dans le pilotage des politiques d'attribution de logement nécessite d'avoir une vision globale des besoins en logement à ce niveau. Toutefois, au vu des difficultés existantes à l'échelle d'une copropriété, on peut s'interroger sur les leviers à disposition à celle du territoire.

Comment quantifier et qualifier les besoins en logement, notamment des propriétaires occupants ? Faut-il cibler des secteurs prioritaires, des parcs spécifiques ?

Le volet ingénierie sociale des diagnostics des programmes locaux de l'habitat (*PLH*) nécessiterait vraisemblablement un renforcement car, dans tous les cas, des relogements seront à opérer.

Un process, des partenariats à instaurer et des blocages à lever

Pour l'équipe CHATELAIN, envisager une politique de relogement massif en copropriété suppose de réaliser au préalable un diagnostic quantitatif et qualitatif pour parvenir à une analyse prédictive et de réfléchir sur l'offre possible pour les familles qui ne sont pas en mesure de se maintenir.

Ceci nécessite de lever les blocages identifiés (prix bas proposés ne couvrant pas la dette des propriétaires, statut de propriétaire bloquant l'accès au parc social, ...). Une attention est également à porter sur le profil des nouveaux emménagés dans le cadre d'une volonté de rééquilibrage.

Le redressement de la copropriété est en effet obéré si l'on ne peut proposer un relogement aux propriétaires occupants.

Quelle transposition possible des modalités de relogement propres aux dispositifs de *RHI* (résorption de l'habitat insalubre) par exemple où le recyclage de l'immeuble est assorti d'une obligation de relogement ?

À quelles conditions un copropriétaire occupant peut-il être relogé à défaut d'être considéré comme public prioritaire tel que défini par l'article 441-1 du Code de la construction et de l'habitation ?

Dans les *ORCOD* (opération de requalification de copropriétés dégradées), le relogement est prévu pour les propriétaires dont le logement a été racheté. Pour les autres, il n'y a pas de solution à ce jour. ■

**RELOGEMENT EN COPROPRIÉTÉS:
 PRATIQUES DE SOLIHA**

IDENTIFIER LES BESOINS EN RELOGEMENT, UNE DÉMARCHE EN ENTONNOIR

Cerner les besoins en logement de copropriétés en difficultés sur un territoire donné suppose de pouvoir dresser un portrait de l'occupation de ces copropriétés, portrait plus ou moins précis selon l'ampleur de la commande locale (dispositif opérationnel, moyens alloués, ...).

Le repérage des copropriétés en difficulté est réalisé par des analyses statistiques à l'échelle du quartier à partir de l'exploitation de diverses bases de données.

Selon le degré d'incitation (OPAH, ...) ou de coercition (plan de sauvegarde, ...) du dispositif opérationnel envisagé ou en vigueur sur la ou les copropriétés considérées, la méthodologie d'enquête déployée par SOLIHA diffère ainsi que les moyens humains associés. SOLIHA distingue ainsi deux niveaux d'enquêtes.

Une enquête sociale généraliste basée sur du déclaratif...

Pour une OPAH, il s'agit essentiellement de connaître les niveaux de revenus des ménages pour apprécier leur éligibilité aux aides, notamment de l'Anah. La problématique de la précarité énergétique est également étudiée.

Dans un plan de sauvegarde, l'enquête auprès des ménages est exhaustive et permet d'appréhender les parcours résidentiels, l'état des logements. Le temps d'enquête par logement reste toutefois limité (15 minutes environ). Elle est réalisée par des chargés d'opérations, des enquêteurs, voire des travailleurs sociaux.

Dans ces cas, l'enquête est établie sur du déclaratif. Elle doit permettre de dresser un portrait général de la copropriété, de sa composition sociale, d'avoir une estimation du reste à vivre de chacun des ménages et d'identifier les situations préoccupantes le cas échéant.

Cette différence de méthode n'est pas liée à des aspects réglementaires, mais résulte d'un équilibre entre les coûts de ce travail d'enquête et les financements dévolus pour ce faire.

...complétée par des évaluations sociales ciblées ...

Dans une étude pré-opérationnelle de plan de sauvegarde, SOLIHA réalise des évaluations sociales complémentaires et ciblées sur les ménages identifiés comme potentiellement en situation de fragilité. Il s'agit de travailler sur des situations réelles d'un échantillon représentatif de ces ménages à partir de justificatifs fournis.

Le reste à vivre est calculé afin d'évaluer la capacité du ménage, notamment des propriétaires-occupants, à assumer leurs charges de copropriété, le remboursement de leur crédit immobilier et les futurs travaux. Cette évaluation est plus longue (une heure environ) et est réalisée par un travailleur social compétent et légitime (CESF par exemple) pour solliciter des justificatifs. L'enquête est réalisée au domicile des personnes.

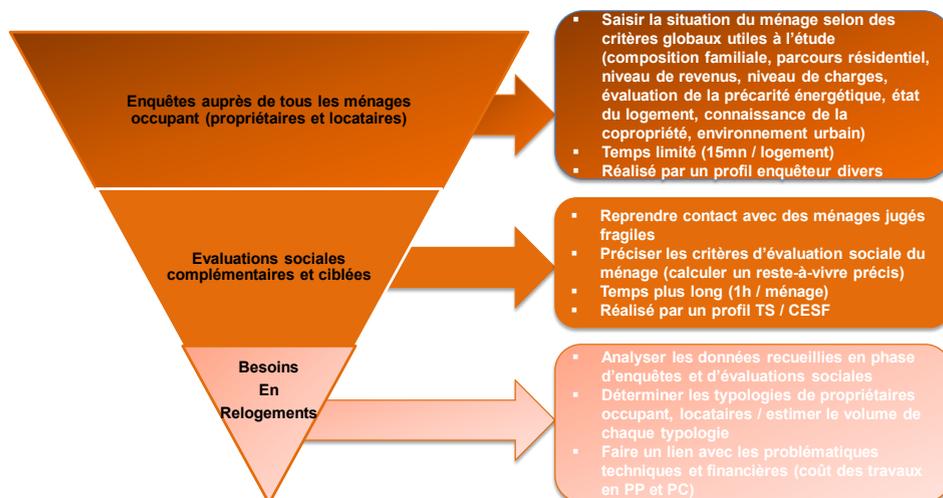
L'enquête sociale permet notamment d'identifier les ménages prioritaires au regard du Code de la construction et de l'habitat (CCH) et du DALO.

... pour quantifier et qualifier les besoins en relogement.

Au terme de ces deux premières étapes, SOLIHA segmente les ménages en trois catégories :

- ceux qui sont en mesure d'assumer leurs charges actuelles et éventuellement les travaux à venir ;
- ceux qui sont en situation stable mais auront des difficultés pour assumer les travaux. L'accompagnement consiste à rechercher de financements des travaux ;
- ceux qui sont en difficulté de maintien avant même les travaux. Il s'agit de les accompagner dans une démarche de redressement de leur situation ou vers un changement de situation (vente, déménagement, relogement, ...).

▼ Étapes d'une évaluation sociale en copropriété, Source : SOLIHA



Les besoins en relogement sont établis en fonction des situations préoccupantes identifiées. Toutefois, ce calibrage des besoins en relogement ne peut être exhaustif. Il représente une tendance, un volume. La situation des ménages évolue, les propriétaires-occupants peuvent changer d'optique en fonction des propositions qui leur sont formulées au fil du déroulé de l'opération.

Reste à vivre, reste à charge: des notions et des utilisations différentes

L'ANRU utilise la notion de reste à charge, simple à appréhender. Les bailleurs sociaux recourent au taux d'effort. Le taux d'effort de 30% maximum semble plus objectif et plus simple à manier mais, selon le niveau de ressources, cette valeur relative ne correspond pas au même montant.

Les conseillères en économie sociale et familiale (CESF) de SOLIHA utilisent le reste à vivre, inspiré de la méthodologie de la Caisse d'allocations familiales (CAF). Il est plus intrusif vis-à-vis du ménage et plus délicat à utiliser car doit être contextualisé. Son calcul représente un travail conséquent. SOLIHA rencontre parfois des ménages disposant de moins de 4€/jour/personne.

Le reste à vivre, calculé dès l'enquête globale sur la base d'un budget moyen par typologie de ménages, permet une première approche, mais il faut le manier avec prudence.

Définitions :

Reste à vivre =
ressources - (loyer+charges - APL)

Reste à charge =
loyer+charges - APL

Taux d'effort =
(loyer+charges - APL) /ressources.
Il est utilisé par tous, dont la CAF.

DES PROCESS DIFFÉRENTS SELON LE DEVENIR DE LA COPROPRIÉTÉ

L'analyse des besoins en relogement permet de quantifier un volume de relogements. S'agit-il d'un volume faible (moins de 5% des logements concernés) en vue de redresser la copropriété ou d'un volume plus conséquent qui interroge alors sur le devenir du statut de la copropriété ? Faut-il en outre recourir à du portage immobilier de manière ciblée ou massive ?

Lorsque les besoins en relogements sont plus nombreux, l'impact sur la copropriété est plus significatif. Conseil syndical et syndic doivent être associés aux solutions à mettre en œuvre, chacun en ce qui le concerne, à charge pour l'opérateur de traiter les problématiques sociales. Dans des copropriétés très dégradées, dévaluées, les copropriétaires vendent à perte. Comment dès lors sécuriser les parcours résidentiels de ces ménages pour ne pas aggraver leur situation sociale ?

Un impact proportionnel au volume de relogements opérés

Si l'objectif est le redressement de la copropriété, selon le contexte, les besoins de relogement sont ponctuels (moins de 5%) ou plus conséquents.

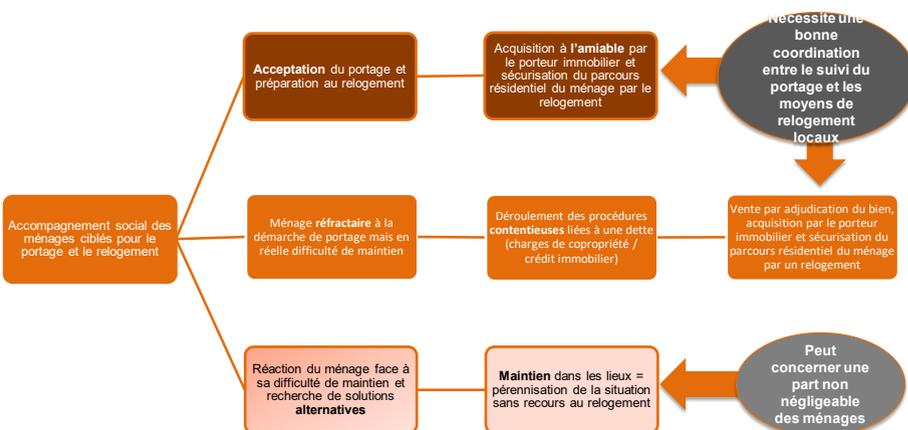
Des acquisitions ciblées dans le cadre d'un portage immobilier peuvent être envisagées pour remettre ces logements sur le marché privé. Les besoins de relogement des occupants (copropriétaires ou locataires) sont quantitativement cernés. La composition sociale de la copropriété n'est pas bouleversée.

Articuler relogements et ventes

Dans un plan de sauvegarde, les cessions doivent permettre de résorber les dettes de charges. Il peut s'agir ainsi de logements appartenant à des propriétaires bailleurs lors d'adjudication. Cela permet d'éviter le rachat par des propriétaires peu scrupuleux, de sécuriser les locataires.

Pour un propriétaire occupant en impayés, la solution peut passer par la vente du logement, avec ou sans portage. Il faudra alors examiner le profil des acquéreurs pour sécuriser les ventes et garantir le prix juste. Cela permet d'éviter les ventes en urgence ou par adjudication au terme d'une procédure de recouvrement à la demande de la banque ou de la copropriété.

▼ Besoins en relogement ponctuels et circuit de relogement classique. Source : SOLIHA



- ▶ Dans le cas de vente, il serait essentiel que le ménage ait la garantie d'être relogé. On constate que pour dix projets de portage proposés aux ménages, un ou deux seront réalisés. Les autres ménages trouvent d'autres solutions. Il n'y a pas de suivi de leur situation et de leur parcours résidentiel.

Mobiliser les copropriétaires bailleurs: des arguments à faire valoir

L'argument de la revalorisation de leur patrimoine (meilleur prix de revente, ...) peut être avancé aux copropriétaires bailleurs pour les inciter à voter en faveur de la réalisation du projet de requalification.

Le conventionnement avec travaux constitue une possibilité à explorer. Cependant, en marché immobilier tendu, les bailleurs sont plus enclins à pratiquer des loyers au-dessus des plafonds du conventionnement.

Parmi les arguments déployés, celui de la défiscalisation liée au conventionnement n'est pas toujours opérant pour les publics rencontrés car parfois non imposables. L'opérateur avance également l'intérêt de la gestion du bien et la sécurisation du paiement des loyers en cas d'intermédiation locative.

Aider les copropriétaires bailleurs privés de bonne foi en difficultés, c'est aussi aider les locataires à rester dans le logement. Le profil des propriétaires bailleurs est varié. Plusieurs solutions existent. L'accompagnement peut être multi-forme, notamment via les aides directes de l'Anah. S'agissant de personnes âgées, elles peuvent rencontrer des difficultés à envisager la gestion de leur patrimoine sur le long terme.

Dans le cas de copropriétaires bailleurs dont les locataires n'acquittent pas les loyers, le suivi social du locataire est à envisager.

DISPOSER D'UN OUTIL DE PILOTAGE DES RELOGEMENTS COMPATIBLE AVEC RIME

Le réseau SOLIHA dispose de son propre système de gestion des suivis sociaux, dont le pilotage du relogement. Ce sont des outils internes.

Dans le cadre de la Loi égalité et citoyenneté, les informations sociales et de relogement seront intégrées dans les documents cadres d'orientation des attributions. Le suivi sera plus structuré et coordonné, même si chronophage tant pour les maîtres d'ouvrage (villes, EPCI, ...) que pour les opérateurs.

Chaque collectivité a besoin de disposer d'une vision globale du relogement, donc d'un outil commun afin de pouvoir agréger les résultats à différentes échelles.

Il y a un réel intérêt à partager un outil opérationnel commun à l'ensemble des opérateurs pour les différentes opérations: plan de sauvegarde, ORCOD...

L'outil RIME (tableau excel) devra être amélioré pour tenir compte des demandes locales et des pratiques des opérateurs.

QUELLE APPROCHE DES COÛTS ?

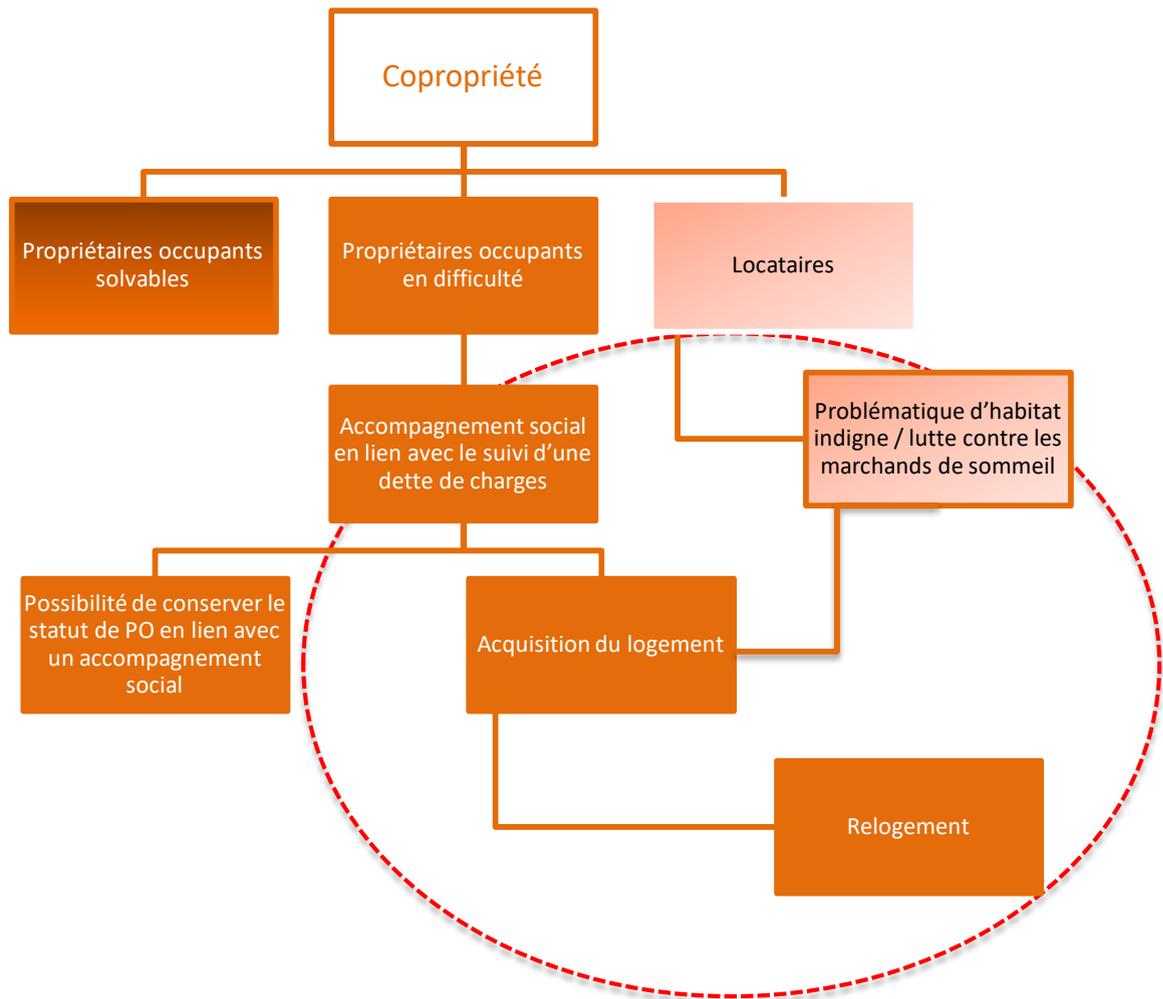
Exemple du coût d'une MOUS relogement

Ces temps, mentionnés dans le **tableau ci-contre**, sont transmis à titre d'information. En fonction du contexte et des relais locaux en termes de suivi social et/ou de relogement, les temps d'intervention peuvent varier du simple au double s'il n'y a pas de relais.

Coûts directs et indirects du portage massif

Dans le cadre du portage massif préalable à une démolition ou un changement de statut de l'immeuble (locatif social, locatif privé), la solution d'attente coûte cher (coût indirect). L'opérateur peut formuler des propositions, par exemple suggérer de procéder à la déclaration d'état de carence de la copropriété permettant d'envisager une acquisition globale (coût direct) et un changement de statut (parc social). ■

Prestations	Unité	Temps à passer
Visite des logements et diagnostic social	Logement	0.5 jour
Évaluation sociale	Ménage	0.75 jour
Veille sociale	Ménage	1h/mois
Suivi ASLL	Ménage	6 jours/an
Suivi renforcé	Ménage	12 jours/an
Relogement	Ménage	2.5 jours



▲ Besoins en relogement massif et circuit de relogement adapté. Source: SOLIHA

RELOGEMENT EN COPROPRIÉTÉS INDIGNES : L'EXPÉRIENCE D'URBANIS AMÉNAGEMENT À MARSEILLE

Quelle méthodologie déployer pour requalifier ou démolir des petites copropriétés dangereuses et insalubres ? En quoi la réussite du relogement contribue-t-elle à la réussite de l'opération d'éradication de l'habitat indigne ? Quelle transposition possible de la démarche aux copropriétés de plus grande envergure ?

Le témoignage d'URBANiS Aménagement apporte des éléments de réponse à ces questions.

Une filiale spécialisée en éradication de l'habitat indigne (EHI)

URBANiS Aménagement, filiale d'URBANiS, créée en 2007 à Marseille, n'intervient que sur le volet coercitif, quand tous les dispositifs incitatifs d'amélioration de l'habitat ont échoué.

C'est une équipe de 7 personnes dont 2 juristes, mobilisant parfois en sus des partenaires prestataires (travailleurs sociaux, architectes...). Elle opère principalement à Marseille, dans le cadre d'une concession pour EHI dans des petites copropriétés mais rayonne également sur le territoire national comme assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour d'autres collectivités, des SPL, des bailleurs sociaux (...).

À Marseille, les 75 immeubles (dont 80% de copropriétés) compris dans la concession 2007-2018 sont dans un état de délabrement justifiant des procédures coercitives (arrêtés d'insalubrité et de péril). Le relogement constitue une étape déterminante de la réussite de l'éradication de l'habitat indigne.

QUELS ENSEIGNEMENTS DE LA CONCESSION EHI DE MARSEILLE ?

Asseoir juridiquement les procédures coercitives

Un plan d'EHI inscrit dans un protocole État/ville

En matière d'éradication de l'habitat indigne, le rôle de la collectivité est essentiel pour impulser la dynamique et mobiliser l'ensemble des acteurs.

Les lois SRU, ENL, MOLLE et ALUR renforcent les possibilités d'actions coercitives des collectivités pour lutter contre l'insalubrité et les immeubles menaçant ruine. Ces textes confortent notamment la protection des occupants et accroissent la responsabilité du propriétaire par une mise à sa charge du coût des travaux et du relogement.

La ville de Marseille et l'État se sont appuyés sur ces outils juridiques pour élaborer le premier plan d'éradication de l'habitat indigne (EHI) dans le cadre d'un protocole conclu le 28 février 2002. Mi-2018, le troisième plan d'EHI à Marseille est en cours d'élaboration.

Il s'agit d'un travail transversal qui nécessite un large partenariat, notamment entre les différents services de la ville. L'accord partenarial pour l'éradication de l'habitat indigne constitue un cadre formel dans lequel chacun peut agir.

« *Décloisonner, encore décloisonner, toujours décloisonner... autour d'un objectif commun, d'un sens aigu de l'action, un fonctionnement en mode projet et avec un chef d'orchestre. L'opérateur doit insister, rassurer, informer.* »

Un cadre d'intervention : une concession de 10 ans

La concession sur dix ans, à la différence de la prestation ponctuelle, permet plus de latitude pour atteindre les objectifs fixés. L'équipe-projet est mieux repérée, elle a plus de facilité à mobiliser les divers partenaires (DDT, services d'hygiène et sécurité, CAF, ADIL...) pour trouver les solutions au cas par cas, dossier par dossier.

Un process rodé pour sécuriser les procédures, les « armes »

Le process précise le rôle de chacun, les liens entre les actions coercitives pilotées par le concessionnaire et les dispositifs incitatifs conduits par la collectivité.

Pour les immeubles inclus dans la concession, afin d'éviter que les arrêtés soient contestés pour des problèmes formels de rédaction, URBANiS Aménagement assure l'instruction technique des procédures jusqu'à la rédaction des rapports de saisine. L'opérateur conseille ainsi le service communal d'hygiène et de santé (SCHS) sur la rédaction de l'argumentaire des arrêtés.

URBANiS Aménagement réalise les travaux d'office et peut, si besoin, acheter des logements, et donc être en charge du relogement des occupants.

Les arrêtés d'insalubrité ou de péril constituent des armes à manier avec dextérité. Lorsqu'un arrêté est pris, la procédure doit aller au bout, y compris en exécutant les travaux d'office, procédant au relogement.

Pour Véronique EYRAUD, « *il faut avoir la procédure, sans pour autant se servir de tout ce qu'elle permet.* »

Après onze ans d'expérience URBANiS Aménagement a procédé à très peu d'expropriations. L'arrêté le permet, mais dès que cette possibilité est ouverte, le règlement s'opère le plus souvent à l'amiable.

URBANiS Aménagement constate qu'il y a encore peu de collectivités qui osent prendre ces arrêtés de péril ou d'insalubrité. Certaines les prennent sans aller jusqu'au bout. L'opérateur peut être amené à mener une action de conviction pour que les arrêtés soient pris et suivis d'effets.

Disposer d'un parc de logements relais

La mise en œuvre des opérations d'EHI nécessite parfois le relogement temporaire des occupants soit pour permettre la réalisation des travaux (relogement-tiroir), soit dans l'attente d'un relogement définitif. Afin d'accueillir ces ménages, la ville de Marseille et l'État ont décidé de se doter d'un parc de logements relais.

Ce parc d'hébergement temporaire a d'abord été constitué de logements privés conventionnés, en centre-ville, gérés par le CCAS puis une résidence a spécifiquement été construite pour remplir cette fonction *Les jardins de l'Espérance*, gérée par ADOMA.

80 logements en diffus gérés par le CCAS...

De 2003 à 2015, la gestion des logements relais et le suivi social des ménages ont été confiés au centre communal d'action sociale (CCAS). Depuis 2015, l'ensemble des logements du parc relais ont été restitués à leurs propriétaires bailleurs.

Ce parc, constitué au plus fort de son activité de 80 logements diffus (77% situés dans le centre ville), a permis d'accueillir et d'accompagner 375 ménages soit 843 personnes dont 359 enfants tous issus d'un habitat insalubre et dangereux.

... puis une résidence dédiée de 50 logements meublés ...

En 2008, ADOMA ouvre la résidence *Les jardins de l'Espérance*, immeuble de 50 logements meublés, du T1 au T4 pour y héberger les ménages pendant une durée variant d'un jour à deux ans.

...complétée par 10 logements en diffus gérés par ADOMA.

Depuis 2015, 10 logements ont été mobilisés en sus, répartis sur des résidences du centre-ville afin de répondre à des besoins pour des personnes isolées, en majorité issue de ce même quartier. Une fois les ménages emménagés dans ce parc, un suivi se met en place pour trouver des solutions définitives de relogement.

Mobilisation du parc relais pilotée par le SLU

Le parc est mobilisé par le service logement et urbanisme (SLU) de la ville de Marseille. Le service est saisi lorsqu'un arrêté de péril ou d'insalubrité est pris, assorti d'une interdiction temporaire d'habiter ou alors lorsqu'il y a nécessité de libérer le logement d'origine (opération d'urbanisme,...).

Dans le cadre de la mise en œuvre des arrêtés, l'obligation de relogement incombe au propriétaire bailleur. Si ce dernier est reconnu défaillant par l'autorité étant à l'origine de l'arrêté, la collectivité doit donc s'y substituer et les créances résultant de cette substitution sont recouvrées comme en matière de contribution directe par l'émission d'un titre exécutoire par le comptable public.

Lorsque le dispositif est mobilisé dans le cadre d'une opération d'urbanisme, l'opérateur ayant obligation ou nécessité de relogement saisit le service et le coût résultant de cette mobilisation est à sa charge, déduction faite de l'ALT (allocation logement temporaire).

Financement en partie par l'ALT et par les copropriétaires défaillants

Pour la gestion de 50 logements de la résidence *Les Jardins de l'Espérance* et des 10 logements diffus en résidences sociales d'ADOMA, le budget prévisionnel 2018 est de 485000€.

En recettes, ADOMA perçoit 230685€ au titre de l'ALT et 253957€ de participation de la ville de Marseille comme avance des frais imputables aux copropriétaires défaillants.

La ville émet ensuite un titre de recettes pour recouvrer ces coûts de relogement.

Ainsi, au 30 juin 2017, le montant total des sommes facturées s'élève à 1 112 670€ dont 1 047 209€ ont fait l'objet d'un titre de recettes sur lesquels 632 474€ ont été effectivement recouverts. Le taux de recouvrement auprès des propriétaires défaillants atteint 60,41%.

Un circuit d'admission, une instance locale d'orientation et de suivi

Dès qu'un ménage doit intégrer le dispositif, un entretien préalable à l'entrée est organisé par le SLU afin de vérifier son éligibilité au parc de logements relais (régularité du séjour et locataire en titre). En lien avec ADOMA, un logement est identifié et une date d'entrée est programmée. La proposition de logement temporaire est notifiée, le locataire a le choix d'accepter ou de refuser. Si la famille accepte, une fiche d'orientation est adressée à ADOMA. Cet hébergement est réalisé à titre gratuit pour l'occupant, à l'exception des charges relatives aux abonnements individuels et aux consommations de fluides, facturées. Il est mis à disposition de l'occupant jusqu'à mainlevée de l'arrêté portant interdiction temporaire d'habiter ou jusqu'à son relogement définitif.

Le service logement communal, les services de l'État et ADOMA se réunissent tous les 15 jours afin d'assurer le suivi des ménages accueillis au sein du dispositif. Ce comité d'orientation et de suivi affecte les logements relais, informe les partenaires de l'avancée des procédures concernant les immeubles d'origine, échange sur les situations individuelles de chaque ménage afin de faire le point sur les éventuelles difficultés ou freins à leur relogement sur place ou non.

Le CCAS de Marseille se charge du suivi social sur le long terme.

Une étape d'un parcours résidentiel ascendant

L'objectif est que les familles restent le moins longtemps possible dans le parc relais.

Le plus souvent les locataires accèdent à un logement social, sauf s'il y a un droit de retour ou des travaux (relogement-tiroir). Toutefois, on constate que dans ces opérations longues - 7 ans *minimum* entre l'expropriation, la démolition, la reconstruction -, très peu de familles souhaitent revenir dans le logement qu'elles ont quitté. Elles se sont réinstallées ailleurs, ont trouvé un nouvel équilibre. Les seuls cas de retour enregistrés correspondent à des travaux réalisés dans l'année.

Le cas des propriétaires-occupants est plus complexe à régler. Juridiquement, ils doivent trouver seuls une solution. Cependant, l'équipe d'URBANIS Aménagement s'est toujours attachée à imaginer des solutions, travaillant au cas par cas, en activant les différents services et acteurs concernés.

► **1 400 personnes accueillies dans le parc relais depuis sa création**

565 ménages, soit 1 400 personnes, issus d'un habitat insalubre ou dangereux ont bénéficié de ce parc relais. La durée moyenne des hébergements est de 18 mois. Pour certains, la durée du séjour peut être anormalement longue du fait de la durée des travaux dans le logement d'origine, ou en raison de situations administratives complexes ou de la pénurie de grands logements (T5 et plus). Il faut parfois attendre que les enfants grandissent, pour envisager la décohabitation.

Mobiliser les financements existants

Des financements mobilisables existent spécifiquement sur les opérations de *RHI*. L'accompagnement social est pris en charge dans la partie étude et dans la phase opérationnelle (à hauteur de 70% avec un plafond de 10000€ par ménage, plafond rarement atteint). En plus de la partie qu'elles peuvent recouvrer auprès des propriétaires, les collectivités peuvent bénéficier d'une subvention de *l'Anah* concernant les travaux d'office. On constate toutefois que de nombreuses petites collectivités ne sont pas au fait des financements existants et n'osent donc pas se lancer. Pourtant, dans les communes qui s'y engagent, les opérations menées permettent une remise en état des logements et une amélioration du patrimoine.

RELOGEMENT : OBLIGATIONS ET PRATIQUES LOCALES, ÉLÉMENTS DE COÛT

Au-delà des 3 propositions réglementaires

Concernant l'obligation de propositions de logement, elle s'élève à trois. Dans la pratique *URBANiS Aménagement* formule une à sept offres aux personnes hébergées dans le parc relais. Pour certains occupants d'immeubles indignes refusant de déménager, dans les faits, le concessionnaire pourrait procéder à des expulsions si les locataires ne sont pas coopératifs et refusent tous les relogements proposés. *« Mais nous privilégions toujours le dialogue et nous n'en sommes jamais arrivé là! »*

Un public fléché comme prioritaire

Lorsque les immeubles font l'objet d'arrêtés, les occupants sont considérés comme public prioritaire. La ville sollicite les bailleurs sociaux partenaires pour proposer des logements correspondant à la composition familiale des ménages à reloger. Dans le cas où les loyers sont trop élevés au regard des ressources des ménages, des logements plus petits leur sont proposés.

« Dans les opérations d'EHI, le terrain est vraiment difficile. Par contre, les moyens de relogement sont bien plus simples et rapides que dans les autres opérations, les publics étant prioritaires. »

Combien coûte un relogement ?

En termes de bilan financier, et dans le cadre de la concession, *URBANiS Aménagement* dispose d'une vue d'ensemble, de bilans par immeuble. Un logiciel (*GesProjet*) permet de dresser ces différents bilans, Le coût du relogement varie d'une famille à l'autre. Parfois tout est réglé à la première proposition. *A contrario*, l'équipe suit pendant plusieurs années certains ménages. Sur la *RHI* où le suivi social est financé, un bilan chiffré existe.

Le coût moyen de relogement est d'environ 2 500 à 5 000 €/famille (accompagnement social, frais de déménagement, coût de relogement transitoire) mais est très variable en fonction des familles et des situations. Il peut varier d'un coût très bas jusqu'à 10 000 € par famille pour les situations les plus complexes.

Aides financières mobilisables : point d'attention et suggestion

APL et ALT incompatibles

Toutes les procédures de lutte contre l'habitat indigne (ex: saturnisme) ne permettent pas un relogement avec suspension de bail, ce qui signifie que les *APL* ne sont pas suspendues et donc que l'*ALT* ne peut être versée. Dans ces cas, à Marseille, les personnes ne peuvent bénéficier du parc relais, financé par l'*ALT*, alors même qu'il y a une vraie problématique de santé publique.

Vers une subvention Anah ad hoc ?

Il serait pertinent d'étudier l'instauration d'une subvention *Anah* pour le relogement lié aux travaux d'office. Cette étude approfondie permettrait d'examiner son dimensionnement et/ou les modalités d'un toilettage des polices de *LHI* pour parvenir à la suspension du bail - et donc des *APL* - pour permettre le versement de l'*ALT*. ■

RELOGEMENT MASSIF EN COPROPRIÉTÉ : PRATIQUES DE L'EPFIF EN ORCOD-IN

Depuis 2015, l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) intervient comme pilote de l'opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) du Bas-Clichy (93). Trois ans après, quels sont les enseignements tirés sur les modalités opératoires en matière de relogement qui pourraient alimenter le futur plan pour les copropriétés en difficulté ? Camille CHICOTEAU, directrice de projet et Fathia OUCHEN, cheffe de projet à l'EPFIF partagent leur premières analyses.

RELOGEMENTS EN URGENCE EN 2016 : POSE DES PREMIERS JALONS DU PROCESS

Hébergement dans l'urgence d'une centaine de ménages en un jour d'un bâtiment non voué à la démolition initialement

Dès 2015, les acquisitions ont démarré. Le projet commence à prendre forme : 800 démolitions sont prévues sur les 1 520 logements des copropriétés du *Chêne Pointu* et de *l'Étoile du Chêne Pointu*. Mais, en 2016, le bâtiment Ronsard, non concerné par les démolitions, fait l'objet de plusieurs arrêtés de péril successifs. Une centaine de ménages (91 logements) doivent être évacués dans l'urgence, suite à la chute d'un morceau de pignon. Un dispositif d'hébergement et de relogement dans l'urgence est mis en place. Le groupement d'intérêt public *Habitat et interventions sociales (GIP HIS)* est missionné par l'État. En une journée, avec la *DRIHL 93*, une solution d'hébergement provisoire est trouvée pour l'ensemble des ménages, via le 115. Puis, au fur et mesure, des solutions d'hébergement un peu plus stables sont trouvées, dans des hôtels, des logements communaux ou de l'EPFIF. Cet événement a par ailleurs induit une profonde modification du projet car tous les bâtiments R+10 /11 sont conçus sur le même principe constructif. Ils sont ainsi désormais tous voués à la démolition, soit 1240 logements. Pendant cette phase d'urgence, les habitudes de travail préalablement prises ont permis une efficacité et une grande réactivité des partenaires mobilisés : services de l'État local et régional, bailleurs, ville, EPF, GIP HIS et SOLIHA.

De l'hébergement provisoire au relogement : 2 ans !

Fin juin 2016, une réunion partenariale avec l'association des organismes sociaux de la région Ile-de-France (AORIF) et de nombreux bailleurs sociaux lance la phase de relogement. Le *GP HIS* réceptionne les offres des bailleurs, de la ville et de l'État et se positionne sous 10 jours, tout en procédant en parallèle à la constitution des dossiers et à leur accompagnement. En deux ans (2016-2018), sur les 88 ménages relogeables (parmi les 98 ménages), 84 ont été relogés. Deux ans ont été nécessaires pour les reloger, tout en assurant le nettoyage des appartements et l'organisation des déménagements, ralentis par la mise en sécurité du bâtiment. Les 10 ménages non relogeables ont d'abord été hébergés, puis la prise en charge s'est arrêtée. Les quatre ménages non relogés mi-2018 sont dans des situations administratives complexes. Ils sont hébergés dans l'attente de solutions pérennes. *« Cette situation d'urgence sur le bâtiment Ronsard a permis de montrer que des solutions peuvent être trouvées dans le cadre d'une dynamique inter-partenariale, lancée à cette occasion et qui a perduré ensuite. Elle a aidé à définir un process de relogement plus global pour le projet. »*

Le quartier du Bas-Clichy

- 10 000 habitants soit un tiers de la ville de Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)
- 4 000 logements dont 2 copropriétés en très grande difficulté (1 500 logements, sous administration provisoire : *Le Chêne Pointu* et *l'Étoile du Chêne Pointu*, construits dans les années 1960).
- 90% de logements privés et 94% de logements collectifs sous la forme de grandes barres.

L'ORCOD-IN du Bas-Clichy, une première en France

En 2015, le quartier du Bas-Clichy est choisi pour être la première opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN). Une deuxième a été lancée depuis à Grigny, d'autres sont envisagées en Ile-de-France ou en région Occitanie et PACA.

L'ORCOD est définie par l'article L 741-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Son objectif est de lutter contre l'indignité et la dégradation avancée des copropriétés dégradées. Elle est mise en place lorsque, sur un territoire géographique donné, des enjeux culturels, sociaux, humains et d'aménagement du territoire ont été identifiés, que les dispositifs classiques sont insuffisants et qu'il faut s'appuyer sur une logique ensemblière. L'ensembliser sert à coordonner les acteurs ainsi que la mise en place de différents dispositifs (*NPNRU, Anah, etc.*). Une ORCOD regroupe obligatoirement trois modes d'actions :

1. L'accompagnement de la copropriété
2. L'aménagement urbain
3. Le foncier : portage de lots, accompagnement social, relogement.

En Ile-de-France, l'EPFIF est l'acteur ensemblier pour les ORCOD d'intérêt national. Le financement de son intervention s'opère via la taxe spéciale d'équipement (TSE). L'ORCOD-IN du Bas-Clichy cible 12 copropriétés à traiter dans le cadre de 6 plans de sauvegarde, une OPAH-CD sur 2 copropriétés et un POPAC sur les 4 restantes. ■

QUANTIFICATION DES RELOGEMENTS REVUE À LA HAUSSE

L'estimation des besoins en logement a été établie par une enquête sociale approfondie, réalisée par *URBANIS* sur la moitié des ménages du *Chêne Pointu*. L'*EPFIF* a consolidé ces éléments avec ceux issus de l'opération Ronsard et avec les diagnostics et évaluations sociales réalisés des 300 à 400 des occupants des logements acquis depuis 2015.

L'*EPFIF* doit au total procéder à l'acquisition de 1 500 logements en dix ans, dont 250 pour du portage de redressement. L'estimation des logements à démolir est passée de 800 initialement à 1 240 en 2017. Toutes les grandes barres du *Chêne* et de l'*Étoile du Chêne Pointu* construites sur le même principe constructif que Ronsard sont ciblées. Les démolitions s'étaleront sur presque 10 ans (2019-2028).

Quand un logement occupé est acheté, l'*EPFIF* conserve les locataires ou anciens propriétaires occupants en place et réalise des travaux *a minima* de mise en sécurité et conformité. Une gestion locative est mise en place ainsi qu'un suivi des ménages pour surveiller leur situation financière, voire lorsqu'ils sont concernés les accompagner vers un logement pérenne; l'*EPFIF* devenant ainsi un bailleur très social. Lorsque le logement est vide, il est sécurisé et neutralisé, des moyens de protection (vidéo-surveillance et porte anti-intrusion) sont installés afin d'éviter les tentatives de squat, permanentes.

UN PROCESS DE RELOGEMENT DÉSORMAIS ÉTABLI

Après les premiers engagements pris dans la convention entre partenaires publics de 2015, une convention cadre est signée en octobre 2017...

Dès 2017, il est nécessaire d'organiser la vacance des bâtiments voués à la démolition. Plus de 500 logements sont à démolir d'ici 2023.

Des discussions sont organisées début 2017, sous l'égide de l'État, à l'échelle régionale (*DRIHL/AORIF/EPFIF/collectivités*) pour élaborer une convention cadre, et notamment prévoir des contreparties foncières pour les bailleurs sociaux partenaires de l'opération (*ICF la Sablière, 13F, Seine-Saint-Denis Habitat, Logirep* et la *SOVAL*). En parallèle, trois groupes de travail sont mis en place en 2017 pour rédiger la charte de relogement et définir le process de relogement *ad hoc*. La convention cadre décline la stratégie globale pour réussir à reloger en 10 ans les ménages concernés par la mise en œuvre de l'*ORCOD*.

Les principes actés concernent :

- la quantification des besoins en relogement : 1 logement démolit = 1 relogement, les besoins en décohabitation étant compensés par la vacance, soit une moyenne annuelle de relogement de 140 ménages sur 10 ans, avec 150 relogements à réaliser dès 2018 ;
- la répartition territoriale des relogements établie en fonction des souhaits des ménages : 50% sur la commune de Clichy-sous-Bois (soit une moyenne de 70 relogements/an) et 50% en dehors du territoire communal, principalement à l'échelle de l'établissement public territorial (*EPT Grand Paris-Grand Est*, puis du département de la Seine-Saint-Denis et de la région Ile-de-France (soit une moyenne de 70 relogements/an) ;
- la mobilisation des contingents de tous les réservataires au regard de leurs capacités respectives : 30% État - 20% ville - 50% bailleurs sociaux et *Action Logement*. Ces chiffres sont issus de l'analyse des attributions de 2016 sur chacun des contingents, mais ils pourront être ajustés au cours du projet.

Un bilan annuel est prévu afin de vérifier si les proportions sont respectées. Les engagements sont en effet sur une valeur relative (pourcentage) et non absolue (nombre).

Mi-2018, l'État et la commune sont très mobilisés. La ville participe notamment aux commissions d'attribution. La participation des autres partenaires (bailleurs partenaires et *Action logement*) est en revanche plus faible pour le moment et doit prendre davantage d'ampleur. Elle sera notamment plus conséquente avec les relogements sur les programmes neufs sur site à venir.

Concernant l'offre locative sociale neuve, seule la moitié sera dédiée au relogement pour favoriser la mixité sociale recherchée et l'accueil de populations nouvelles. La discussion avec les autres communes de l'*EPT* est renvoyée à la conférence intercommunale du logement (*CIL*) qui se met en place. Beaucoup de relogements s'effectuent hors Clichy-sous-Bois (presque 60%) sur les contingents de l'État ou des bailleurs sociaux. Mais, la situation risque de se tendre avec l'augmentation des ménages à reloger suite aux expropriations et à la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain sur les autres communes de Seine-Saint-Denis.

... déclinée de façon opérationnelle dans la charte de relogement.

La charte de relogement est en cours de signature mais déjà opérationnelle. Ses objectifs sont de :

- définir les modalités de pilotage et de travail entre les différents partenaires de la mise en œuvre des relogements au fil des acquisitions et de l'avancée du projet urbain ;
- garantir des propositions et des attributions de logements adaptés aux situations familiales, sociales et économiques des ménages, et leur offrir ainsi un parcours résidentiel positif ;
- veiller à l'équilibre social du quartier et contribuer à la mixité sociale, à l'échelle du quartier mais également de l'*EPT* ;
- définir les engagements de l'ensemble des partenaires signataires.

Ce dispositif partenarial est piloté par l'*EPFIF*, la ville et l'État. Plusieurs instances sont d'ores et déjà en place avec des fréquences de réunion variables (mensuelles, trimestrielles, semestrielles) :

- comité de direction (*CODIR OIN*), avec tous les partenaires de l'*ORCOD-INO*: semestriel ;
- comité des acquisitions et du relogement, avec la ville et les services de l'État: mensuel ;
- comité technique relogement avec tous les réservataires et bailleurs : trimestriel ;
- comité technique social avec l'ensemble des opérateurs des dispositifs d'habitat privé, ▶

- ▶ *MOUS* relogement, ville: trimestriel ;
 - commission pour le relogement sur les programmes neufs de logement locatif social et *PSLA*, à réunir 6 mois avant la livraison d'un programme neuf et en présence du bailleur maître d'ouvrage de l'opération, des réservataires, de la ville et de l'*EPFIF*.

D'autres sont à mettre en place pour suivre la mise en œuvre des relogements, en particulier la commission sociale pour le traitement des situations complexes.

Le droit au relogement : critères et faisceau d'indices

Les **critères** de relogement fixés dans la charte restent simples et souples car les situations des ménages sont déjà complexes. Sont éligibles l'ensemble des titulaires de baux et plus largement les occupants de bonne foi et leurs ascendants, descendants et alliés au premier degré (beau-père, belle-mère, gendre ou belle-fille).

Ne sont pas éligibles au droit relogement les occupants sans droits ni titres, les occupants à l'encontre desquels un jugement définitif d'expulsion a été rendu, les occupants entrés dans les lieux postérieurement à l'ordonnance d'expropriation.

Une doctrine interne basée sur un faisceau d'indices

Le Code de l'expropriation fixe des notions sur lesquelles l'*EPFIF* a travaillé pour définir sa propre *doctrine*, en se garantissant des recours éventuels de personnes qu'il n'a pas relogées. Par exemple, la notion d'occupant de bonne foi est floue, les jurisprudences nombreuses. Si un ménage prouve qu'il paie le loyer, même s'il n'a pas de bail, il peut être considéré de bonne foi. De même des personnes sans papiers sont relogeables si elles sont de bonne foi. L'*EPFIF* s'appuie sur un faisceau d'indices administratifs et sur une antériorité d'un an pour apprécier le droit au relogement.

Un process du relogement basé sur des outils locaux

Fiches-types

Des fiches-types d'enquête de diagnostic et d'évaluation ont été élaborées ainsi que la fiche relogement pour le positionnement des ménages, qui est envoyée aux bailleurs, avant que le dossier ne passe en commission d'attribution (*CAL*).

Rapprochement offre-demande

L'*EPFIF* envoie tous les mois aux bailleurs une liste des ménages à reloger. Les bailleurs transmettent en retour l'offre disponible et adaptée. Le *GIP HIS* assure le lien entre bailleurs et ménages, en les positionnant sur les offres de logement sous cinq jours. Si les ménages s'inscrivent, ou sont inscrits par le service municipal du logement, sur le portail *SNE* car cela constitue un préalable à toute demande de logement, en revanche la recherche de solutions s'opère hors des plates-formes *SYPLO* ou *SNE*. Le rapprochement s'effectue en direct entre les bailleurs, les réservataires et le *GIP HIS*. Le taux de transformation est amélioré car de l'ordre de 50%. À Clichy-sous-Bois (à la différence de Grigny), l'État n'a pas souhaité que les publics concernés par l'*ORCOD-IN* soient systématiquement considérés comme des publics prioritaires. Toutefois le travail avec les services de l'État a toujours été extrêmement constructif pour les relogements.

Outil de suivi propre, en sus de RIME

Le groupement *GIP HIS-SOLHA* dispose de son propre tableau de bord, dont il extrait les éléments en fonction des besoins, pour établir par exemple des bilans trimestriels (localisation, taux d'effort, ...). À partir de mi-2018, il remplira parallèlement le tableau *RIME*, qui toutefois ne semble pas adapté aux besoins opérationnels des opérateurs. Il est en effet peu lisible du fait de l'impossibilité d'éditer une fiche de suivi pour chaque ménage en une page. Il serait intéressant d'adapter la forme du tableau *RIME* pour mieux correspondre aux besoins des opérateurs.

Différents degrés et formes d'accompagnement social

L'expérience Ronsard et le savoir-faire du groupement *GIP HIS-SOLHA* a permis d'établir différentes formes et degrés d'accompagnement social, en identifiant un maximum de situations (situation matrimoniale, emploi, endettement, ...), récurrentes. L'*EPFIF* s'est appuyé sur ces expériences locales pour élaborer le cahier des charges de son nouveau marché de prestation *MOUS* et déterminer les acteurs à mobiliser sur chaque thématique.

ASLL pour les bâtiments à réhabiliter

L'accompagnement social lié au logement (*ASLL*) des locataires de l'*EPFIF* est réalisé en lien avec les acteurs du territoire (*EPT*, *CCAS*, *CAF*, ...) et se décline sous trois formes:

- 1 mois reconductible une fois pour les situations simples, liées au changement de propriétaire. Cela permet de procéder à la constitution d'un dépôt de garantie (*LOCAPASS*, *FSL* accès), la régularisation de déclaration fiscale ou de situations que le travailleur social souhaite accompagner afin d'apprécier la mobilisation du ménage et le basculement vers une autre forme de suivi le cas échéant ;
- 6 mois, reconductible une fois. Il peut comprendre le traitement de la situation

financière, administrative, matrimoniale et l'aide à l'insertion et la progression professionnelle par la prise en compte des problématiques individuelles ;

- Un suivi renforcé pour les situations administratives et juridiquement complexes de 6 mois, reconductible une fois.

Pour les ménages vivant **dans les immeubles prioritaires**, l'accompagnement pour la levée de freins à moyen ou long terme (ouverture des droits aux prestations sociales, apurement des dettes, etc.) consiste en un suivi renforcé reconductible autant que de besoin.

Un accompagnement **post-relogement** est réalisé pour tous les ménages ayant une situation fragile financièrement: 6 mois d'accompagnement à la suite de leur relogement avant retour au droit commun (transition assurée par la MOUS relogement).

Taux d'effort combiné au reste pour vivre acceptable

Le *reste pour vivre* correspond au montant restant au ménage une fois enlevés les loyers et charges en intégrant les aides au logement. Initialement, l'idée était de fixer un reste pour vivre minimum de 15€/jour/personne, conformément aux pratiques mentionnées dans les documents de l'AORIF ou de l'USH. Les bailleurs, quant à eux, ont conseillé de ne pas fixer de montant car cela risquait de bloquer tous les dossiers de relogement au vu du très faible niveau de ressources de nombreux ménages.

Dans la charte de relogement, l'EPFIF est donc délibérément resté flou, mentionnant un *reste pour vivre acceptable*. Par contre, de façon classique, le taux d'effort est fixé à 30% maximum. Les dossiers sont étudiés au cas par cas à partir de ces deux notions. La notion de reste à vivre reste intéressante, car elle permet d'anticiper les difficultés et l'accompagnement, sans renoncer à reloger les ménages.

Pourquoi des ménages refusent-ils une offre de logement ?

Les premiers constats ont permis d'identifier que, lors de la visite du logement proposé, l'environnement du quartier peut être jugé trop mauvais. Le nombre d'étages est rédhibitoire même s'il y a un ascenseur. À partir du 3^e étage, les ménages refusent des logements car ils ont vécu ou entendu trop d'expériences de panne non résolue pendant de longues périodes. La qualité de la desserte en transports en commun constitue un élément important dans l'acceptation du ménage. Enfin le montant du loyer jugé trop élevé peut amener des ménages à décliner l'offre.

COMMENT GÉRER LES SITUATIONS COMPLEXES ?

Chaque type de situations complexes fait l'objet d'un traitement spécifique.

Concernant la **sur-occupation CAF** et l'adaptabilité du logement du fait du handicap (âge, maladie), les situations sont évoquées en comité des acquisitions et du relogement et font l'objet de la mobilisation du contingent État. Il est d'ailleurs prévu que le Préfet puisse mobiliser, le cas échéant, son pouvoir de désignation, à l'échelle régionale, afin de garantir la bonne fin de tous les relogements nécessaires. Quand l'EPFIF n'arrive pas à disposer des arrêtés de sur-occupation CAF, car il faut prouver que c'est du fait du logeur, il a été convenu de qualifier et traiter ces cas comme tels avec les partenaires, l'État s'engageant en amont sur le relogement, au préalable d'une acquisition par l'EPFIF.

S'agissant des **situations administratives complexes**, l'EPFIF a mis en place un processus *ad hoc* avec la sous-préfecture du Raincy pour accompagner au mieux les ménages dans leurs démarches de régularisation de leur séjour en France, lorsque cela est possible. L'EPFIF examine aussi l'opportunité de mettre en place de l'intermédiation locative sur les logements tiroirs.

Concernant l'**endettement locatif**, un processus de traitement des impayés est mis en place, notamment en matière de prévention des expulsions. L'EPFIF participe à la commission locale des impayés locatifs (CLIL) au cours de laquelle sont présentés les dossiers avant lancement de procédure contentieuse.

Pour favoriser le **retour à l'emploi**, un travail est en cours avec la direction emploi, formation et insertion (DEFI) communale et Pôle Emploi. ►

► COMBIEN COÛTE UN RELOGEMENT ?

« *C'est une course contre la montre permanente, entre l'urgence architecturale et l'urgence sociale* ».

La décomposition du coût par logement du *Chêne* et de l'*Étoile du Chêne Pointu*, voué à la démolition, est la suivante :

- 50 000 € en moyenne pour l'acquisition,
- 50 000 € en moyenne pour la démolition (présence importante d'amiante dans les enduits ...),
- la gestion locative entre l'achat et la démolition, y compris également des impayés, les travaux de mise en sécurité entre l'achat et la démolition, indispensables vu l'état du bâti.

Un coût de relogement difficile à appréhender

L'EPFIF a réalisé une estimation du coût HT par ménage ou logement. L'exercice est complexe sur certains postes, mais on peut distinguer :

- la mise en conformité des logements des locataires estimée à 3 000 € en moyenne (électricité, gaz, garde-corps, ventilation). Il s'agit des travaux minimaux pour garantir la sécurité des locataires. Il s'agit d'une moyenne, le coût variant de 1 000 à 15 000 € (hors coûts de mise en sécurité nécessaires, à l'échelle des immeubles, en attendant leur démolition dont travaux de sécurisation des pignons ...),
- Le déménagement (forfait pour un T4) : 1 500 €,
- Le relogement comprenant l'enquête et l'accompagnement social : 3 000 €,
- Le gardiennage (coût horaire d'un agent de sécurité si tentative de squat et jusqu'à changement de la porte, 48h maximum) : 27 €,
- La neutralisation du logement (dépose des sanitaires, de l'électricité,...) pour éviter les intrusions : environ 300 €,
- La sécurisation (coût annuel de location de matériel anti-intrusion) : 1 000 €.

Des retombées locales positives à prendre en compte également

Ces opérations publiques ne constituent pas que des coûts. Elles génèrent des retombées économiques. Elles correspondent à des heures de travail, des revenus pour les entreprises et pour l'État (TVA sur travaux).

Dans l'étude d'impact préalable à l'ORCOD-IN du Bas Clichy, des estimations des retombées avaient été réalisées. L'EPFIF les réévalue régulièrement dans le cadre du suivi de l'opération (nombre d'emploi, heures d'insertion...). En termes d'emplois, ces chantiers bénéficient cependant peu à la commune ou au quartier.

L'ORCOD-IN du Bas Clichy a permis également de bénéficier d'un savoir utilisable pour repenser le futur quartier, pour l'adapter aux différents besoins à décliner dans l'offre en logements à Clichy-sous-Bois (accession très sociale,...).

EN CONCLUSION

Les enjeux du relogement sont multiples. Il est nécessaire de gérer tant la masse des relogements à réaliser, que de trouver des solutions adaptées à chaque ménage.

Le respect du calendrier du projet urbain nécessite un volume annuel de relogements massif que seule une mobilisation constante des partenaires et réservataires (État, ville, bailleurs, *Action Logement*) peut garantir, dans la durée.

À cet objectif s'ajoute la capacité d'apporter à une population fragile, qui n'avait pas eu accès au logement social, un parcours résidentiel positif. Le volet social de cette opération est fondamental. La moitié des ménages impactés par l'ORCOD-IN est suivie par les travailleurs sociaux de la MOUS relogement durant *a minima* six mois. Le retour à l'emploi est pleinement inscrit dans les axes de travail du contrat d'accompagnement social. Des pistes sont par ailleurs à creuser sur les situations d'irrégularité de séjour, qui impliquent d'identifier un dispositif d'intermédiation locative *via* par exemple des logements tiroirs ou une offre d'hébergement adaptée, et ce avant la délivrance des premières ordonnances d'expropriation de 2020. ■

© Forum des politiques de l'habitat privé 2018
Une production du **Groupe de travail Politiques sociales**
(Co-pilotes du groupe : Florence DE MAUSSION,
Nicolas ROUSSEAU et Nicole MAURY)
Rédaction : Isabelle FARGES, consultante
Conception, direction et réalisation : Véronique GUILLAUMIN



Forum des Politiques de l'habitat privé,
un collectif de 16 membres

www.forumhabitatprive.org