

Délibération du CONSEIL

AMENAGEMENT ET HABITAT - HABITAT - HABITAT PRIVE ET POLITIQUE DE SOLIDARITE

Convention intercommunale d'équilibre territorial et annexe à la charte métropolitaine de relogement de programme de renouvellement urbain - Adoption

Les lois dites Lamy (loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale) et ALUR (loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) engagent les Métropoles à mettre en œuvre une convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) annexée au contrat de ville et un plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur (dit Plan de gestion), en vue de s'assurer :

- d'une mixité sociale durable des quartiers
- Et
- d'une meilleure gestion de la demande en logement social, plus transparente vis-à-vis de l'ensemble des acteurs et des demandeurs de logement.

Ces lois confortent les travaux conduits par la MEL lors de l'élaboration du PLH 2012-2018 avec la création d'un cadre de concertation très large autour de la question du peuplement (la conférence intercommunale de peuplement) et la signature d'un accord collectif intercommunal (2012-2015) intégré au PLH et signé le 24 mai 2013.

Par décision de son conseil de décembre 2014, la Métropole a mis en place la Conférence intercommunale du logement (CIL), créée par la loi ALUR. Elle poursuit les travaux réalisés par la Conférence intercommunale de peuplement. Cadre de gouvernance locale de la politique habitat, cette instance partenariale coordonne la concertation et conduit les projets développés par la MEL en partenariat avec les communes membres et l'ensemble des partenaires du logement.

Conformément à la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la CIL est chargée d'élaborer, de mettre en œuvre et de suivre la convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) et son annexe, la charte métropolitaine de relogement, ainsi que le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information du demandeur (ci-après Plan de gestion).

Les trois documents sont articulés : la CIET et la charte présentent une stratégie d'équilibre territorial. Le Plan de gestion définit les contenus organisationnels pour l'information du demandeur et la gestion de la demande de logement social.

La MEL, à travers ces trois documents cadre, s'engage pour atteindre les objectifs d'équilibre territorial et d'équité dans le traitement de la demande de logement social. Les orientations métropolitaines portent sur :

- L'implication de l'ensemble des communes du territoire de la MEL,
- La prise en compte de toute la demande tout en favorisant la mise en œuvre de toutes les mixités,
- La prise en compte spécifique des ménages prioritaires par toutes les communes,
- L'équilibre territorial à l'échelle de tous les quartiers de la métropole avec une vigilance accrue vis-à-vis des objectifs de rééquilibrage des quartiers prioritaires, notamment en NPRU,
- L'affirmation d'un cadre métropolitain pour les relogements NPRU,
- Le développement de l'offre de logements sociaux dans toute la métropole,
- Une politique des loyers favorable à la mixité sociale,
- L'amélioration de la prise en charge des mutations et la fluidification des parcours résidentiels,
- La mutualisation et l'optimisation des mesures d'accompagnement social,
- L'attention particulière à l'insertion par le logement des ménages pour l'ensemble des attributions (1^{er} accès, mutations, relogements NPRU),
- Une information harmonisée fournie au demandeur de logement sur l'ensemble du territoire de la MEL,
- La mise en réseau des lieux d'accueil de proximité, l'harmonisation des pratiques vers la mutualisation et la création d'un ou plusieurs lieux d'accueil communs
- Le développement d'une gestion et d'une analyse partagées de la demande s'appuyant sur un partenariat renforcé à travers des instances spécifiques et sur les évolutions du Système National d'Enregistrement.

La convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) et le nouvel Accord collectif intercommunal (ACI) fusionnent en une convention pour réunir les orientations sur les attributions en un document unique.

La CIET permet d'appréhender les équilibres d'occupation à une échelle fine (quartiers et résidences) et s'intéresse à l'ensemble des demandeurs de logement social.

En fonction de la fragilité des quartiers, qualifiée grâce à une analyse fine du profil des ménages y résidant, des objectifs d'attributions sont fixés selon les ressources des ménages.

L'Accord collectif intercommunal identifie des publics prioritaires et fixe des objectifs d'attributions par commune.

La CIET expose également les conditions d'une convergence des stratégies d'attribution des acteurs locaux : modalités de mobilisation des contingents des différents réservataires, animation d'instances de coordination partenariale sur les attributions, observation partagée des caractéristiques et de l'occupation du parc de logement social et de ses évolutions.

La CIET intègre l'ensemble des leviers concourant à l'équilibre territorial de l'offre et de son occupation : développement du logement social dans les secteurs les moins pourvus, diversification de l'offre dans les quartiers d'habitat social et politique de loyers des organismes de logement social.

La charte métropolitaine de relogement des Nouveaux Programmes de Renouvellement Urbain (NPRU) est annexée à la CIET. La Métropole Européenne de Lille (MEL) s'appuie sur l'expérience importante développée dans le Programme de Renouvellement Urbain 1 (PRU1). Dans le cadre du NPRU, il s'agira de garantir, grâce à la mobilisation de tous les bailleurs, des relogements de qualité et de rendre possible des relogements dans tous les quartiers de la métropole en adéquation avec les choix résidentiels des ménages, leurs capacités financières et les politiques d'équilibre territorial et de gestion de la demande de logement social. La charte métropolitaine sera avenantée pour intégrer les projets arrêtés dans la cadre du protocole de préfiguration.

La CIET est articulée avec le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information du demandeur prévu par la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR). Le plan de gestion promeut une meilleure gestion de la demande, plus transparente vis-à-vis de l'ensemble des acteurs et des demandeurs de logement favorisant une mixité sociale durable des quartiers selon trois axes : satisfaire le droit à l'information pour tout demandeur de logement social, accueillir tout demandeur qui le souhaite et disposer d'une gestion partagée de la demande entre partenaires. Il fait l'objet d'une délibération spécifique, à l'ordre du jour de ce même conseil du 14 octobre 2016.

Il s'agit d'enclencher une démarche de transparence et de gestion partagée de la demande et des attributions entre communes, bailleurs, MEL, Etat, Action logement et associations. Cette démarche repose sur des objectifs de mixité sociale, un mode de faire partagé autour des attributions (l'accès au logement dont l'accord collectif intercommunal, les mutations, relogements NPRU), des instances de coordination et des leviers qui concourent à l'équilibre des territoires : la programmation de logements diversifiée, la politique de loyers des organismes de logement social, l'accompagnement social, l'observation et l'évaluation.

1. Des objectifs de mixité sociale

En fonction de la fragilité des quartiers, qualifiée grâce à une analyse fine du profil des ménages y résidant, des objectifs d'attributions sont fixés selon les ressources des ménages.

L'objectif général est que chaque quartier (notamment les quartiers en QPV) et commune convergent vers le profil moyen des attributions dans la métropole : 50% d'attributions à des ménages modestes et très modestes et 50% d'attributions à des ménages aux ressources intermédiaires et plus élevées.

Pour ce faire, les objectifs d'attributions sont donc déclinés en objectifs selon la fragilité des quartiers en respectant l'équilibre de référence (c'est bien la modulation entre quartiers de l'objectif général) :

- au moins 50% de ménages aux ressources intermédiaires ou plus élevées et pas plus de 50% de ménages modestes ou très modestes dans les quartiers fragiles,
- au moins 50% de ménages modestes ou très modestes et pas plus de 50% de ménages aux ressources intermédiaires et plus élevées dans les quartiers moins fragiles.

Pour les quartiers les plus fragiles, c'est une première réponse qui pourra être confrontée aux efforts entrepris pour améliorer leur attractivité. L'atteinte des objectifs tels qu'ils sont actuellement proposés devrait déjà être difficile à réaliser, car il ne s'agit pas de créer de la vacance dans ces quartiers. C'est pourquoi une clause de revoyure permettra d'envisager une éventuelle progressivité des objectifs.

Mettre en œuvre ces objectifs, les évaluer chaque année et les réajuster le cas échéant sont les engagements de la CIET.

Pour les communes ayant une faible rotation de leur parc locatif social et/ou un parc social conventionné réduit, il est proposé une gestion à l'adresse du ou des logements dédiés aux publics prioritaires relevant de l'accord collectif intercommunal quand il relève du contingent métropolitain.

Outre les objectifs de mixité sociale fixés sur les ressources (indicateur de fragilité le plus discriminant) pour travailler l'équilibre territorial à l'échelle métropolitaine, les attributions réalisées reposent sur une qualification précise de la demande considérée dans toutes ses dimensions (sociale, économique, générationnelle, mobilité résidentielle, choix des ménages...) par les acteurs en proximité.

2. L'accord collectif intercommunal

La convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) et le nouvel Accord collectif intercommunal (ACI) fusionnent en une convention pour réunir les orientations sur les attributions en un unique document.

Le premier ACI signé en 2013 avec les organismes de logement social fixait les conditions d'un meilleur accès au logement des ménages prioritaires et d'un rééquilibrage territorial des attributions à l'échelle métropolitaine. Il est inscrit au Programme Local de l'Habitat 2012-2018.

Fort de l'expérience de 3 ans, Il est renouvelé. Il propose :

- d'améliorer l'accès au logement des ménages prioritaires¹ dans les attributions en 1^{er} accès au parc HLM, c'est-à-dire hors mutations,
- la prise en compte de ces ménages par les 85 communes et les 16 bailleurs sociaux.

Il s'agit d'assurer le droit au logement pour ces ménages, proportionnellement à la part qu'ils représentent dans la demande (45% en 2014).

3. Les mutations

Les objectifs de mixité sociale et d'équilibre territorial par quartier et commune, basés sur les ressources des ménages, prennent en compte toutes les attributions (ménages en 1^{er} accès et mutations).

La MEL poursuit sa démarche métropolitaine et inter-bailleurs en faveur des ménages déjà logés dans le parc HLM dont les mutations sont bloquées ou « complexes » (mutations pour violences, sur-occupation, santé, délai d'attente...).

Les deux axes seront évalués par commune et par bailleur.

La MEL est garante de la réciprocité des accords de ces mutations entre les communes.

4. Les relogements NPRU

La charte métropolitaine de relogement du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPRU), document annexé à la CIET, fixe les modalités d'organisation des relogements et d'accompagnement social dans les NPRU, en s'appuyant sur les acquis des PRU 1 et en approfondissant tout particulièrement la dimension intercommunale et inter-bailleurs des relogements. L'objectif de la charte est de garantir des relogements de qualité et de rendre possible les relogements des ménages issus des NPRU dans tous les quartiers de la métropole en adéquation avec les choix résidentiels des ménages, leurs capacités financières, les politiques d'équilibre territorial, le parc disponible, le diagnostic de la fragilité des communes et l'accessibilité aux services (écoles, CCAS, Centres sociaux, transports, commerces...).

¹ 13 critères définissent les ménages prioritaires de l'ACI. Ces critères ne sont monétaires que pour 3 d'entre eux. Ils renvoient à des difficultés liées au logement (insalubrité...) ou des difficultés liées à la situation du ménage (handicap, violences familiales...)

Dès lors, chaque commune et chaque bailleur s'engagent à reloger des ménages issus des quartiers en NPRU et à mobiliser le parc neuf pour une partie de ces relogements.

Il est prévu :

- Un principe de relogement par toutes les communes : celui-ci sera précisé par avenant à la charte dès lors que les besoins de relogement seront arrêtés et recensés (projets définis dans le cadre du protocole de délibération),
- Un diagnostic du fonctionnement social des quartiers dans le temps du protocole,
- Un observatoire dynamique partagé (sur tout le parc social et pour tous les partenaires) pour permettre de définir les quartiers disposant d'un bon niveau de services (écoles, CCAS, centres sociaux, transports, commerces...) par rapport aux besoins du ménage à reloger.

Les relogements du NPRU devraient concerner moins de 5% des attributions sur une période de 6 à 7 ans (entre 2500 et 3500 démolitions envisagées).

La CIET précède la signature du Protocole de Préfiguration NPRU et la définition des projets locaux de renouvellement urbain. La charte métropolitaine de relogement sera donc avenantée pour intégrer, une fois connu le volume des relogements issus des démolitions et réhabilitation, les objectifs de relogements inter bailleurs, les modalités de mobilisation de l'offre nouvelle, la carte référentielle des relogements pour identifier des « quartiers d'accueil » potentiels. Ces éléments seront également déclinés dans les protocoles locaux de relogement.

5. Le rôle du maire dans les attributions

Les communes sont les acteurs de proximité de la politique d'attribution :

- Elles contribuent à la constitution du contingent métropolitain et le gèrent en proximité,
- Elles participent aux commissions d'attribution logement (cal) dont elles sont membres de droit.
- Elles sont garantes en proximité de la mise en œuvre des orientations de la CIET et du plan de gestion
- Elles jouent un rôle d'arbitrage au nom de la MEL dans les attributions de logements, conformes aux objectifs de la CIET.

Le bailleur réalise la gestion des attributions avec la commune en respectant les principes de la charte des bonnes pratiques en commission d'attribution logement, adoptée en décembre 2012, repris dans le plan de gestion. Ainsi pour atteindre les objectifs d'attribution de la CIET, il est nécessaire de :

- Garantir la concertation sur le choix des candidatures à présenter en Commission d'Attribution Logement (organisation de réunion préparatoire aux CAL),
- Améliorer la transmission de l'information (logements à attribuer, connaissance des candidatures, procès-verbal, suites des propositions d'attribution),
- Améliorer l'adéquation entre d'une part le candidat retenu et d'autre part l'offre de logement, en considérant l'équilibre de peuplement de chaque commune et les objectifs de l'Accord collectif intercommunal,
- Permettre aux membres de la Commission d'Attribution Logement de bien s'identifier et connaître les modalités de prise de décision de la Commission d'Attribution Logement,
- Mieux connaître les contingents au titre desquels les logements sont attribués,
- Communiquer dans les délais les plus raisonnables auprès des candidats des raisons de la non satisfaction de leur demande.

La MEL sera demain plus associée et réalisera les évaluations. La MEL pilote et coordonne les politiques d'attribution et de gestion de la demande de logement social à l'échelle intercommunale.

6. Les instances de coordination intercommunales

Il est proposé de créer trois instances de coordination intercommunales pour travailler de manière plus opérationnelle les objectifs et leur mise en œuvre : mode de faire commun, qualification de l'offre et de la demande, analyse des besoins, analyse de la demande par type de publics, orientations et préconisations pour les attributions, évaluation et analyse des difficultés rencontrées, recherche de solutions par rapport à l'accompagnement social, analyse de l'attractivité des quartiers et vigilance sur la vacance possible dans les quartiers prioritaires, coordination entre les partenaires. Il est prévu d'installer 3 instances de coordination intercommunales associant communes, MEL, bailleurs, Action logement et Etat dans un périmètre intercommunal qui sera défini en concertation. Ces instances ont vocation à :

- analyser de manière partenariale les demandes en attente et les attributions effectuées par commune et par quartier en lien avec la gestion partagée de la demande,
- analyser l'atteinte des objectifs d'équilibre territorial fixés ainsi que les freins et opportunités qui ont influencé ces résultats,
- établir des préconisations/recommandations partagées pour les attributions pour certaines résidences et par quartier,

- faire connaître aux CAL les orientations sur les attributions grâce à des compte-rendus notamment.

7. Les autres leviers concourant à l'équilibre territorial

La CIET intègre, enfin, l'ensemble des leviers concourant à l'équilibre territorial de l'offre et de son occupation : développement du logement social dans les secteurs les moins pourvus, diversification de l'offre dans les quartiers d'habitat social, politique de loyers des organismes de logement social et accompagnement social des ménages.

L'offre de logements

La reconstitution de l'offre démolie en NPRU doit se faire, selon le règlement général et en compatibilité avec le calendrier de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), à hauteur de 60% de PLAI (le reste en PLUS) et dans les dix années qui viennent. Dans un esprit de solidarité et pour éviter des concentrations de PLAI trop importantes, il est proposé de lisser les 60% de PLAI à reconstituer sur l'ensemble des nouvelles opérations de logement social à l'échelle métropolitaine.

Cela suppose de passer d'un taux moyen de PLAI de 20% actuellement à un taux se situant entre 25 et 30%. Ce taux sera précisé une fois validé le nombre total de logements sociaux démolis dans le NPRU et réévalué tous les ans (dans la fourchette des 25 à 30%), dans le cadre des instances participatives de la MEL (commission de programmation des logements sociaux, conférence intercommunale du logement) pour s'ajuster au cadencement des démolitions et reconstructions du NPRU. Cette légère hausse du pourcentage est cohérente avec l'importance du taux de ménages éligibles au PLAI (70% de la demande en logement social dans la métropole). Elle permet de produire une offre accessible en termes de loyer (loyer maximum en 2016 de 4,92 €/m² en PLAI, 5,54 €/m² en PLUS).

Les orientations en termes d'accompagnement social

Plusieurs mesures concrètes sont envisagées dont une convention de suivi intercommunal, élaborée dans le cadre du NPRU, pour garantir connaissance et continuité dans l'accompagnement des ménages. A terme, elle pourra être élargie pour certains ménages de l'ACI grâce aux différents travaux de mise en réseau et de partenariat avec l'ensemble des dispositifs d'accompagnement qui s'inscrira dans le schéma de mutualisation porté par la Métropole européenne de Lille, et à terme, fera l'objet d'une expérimentation.

Par conséquent, la commission LOGEMENT ET POLITIQUE DE LA VILLE consultée, le Conseil de la Métropole décide :

- 1-d'adopter la Convention intercommunale d'équilibre territorial et son annexe la charte métropolitaine de relogement
- 2-d'autoriser M. le Président de la MEL à signer la Convention et les documents associés.

Résultat du vote : Adopté à la majorité

121 voix "Pour" - 42 voix "Contre" - 12 voix "Abstentions".

Acte certifié exécutoire au 21/10/2016

Le Président de la Métropole Européenne de Lille,

Pour le Président,

Le Responsable délégué


Arnaud FICOT 