

# Rapport du groupe de travail sur la qualité des logements sociaux

Éléments cadres

Propositions

Novembre 2020



## Sommaire

<b>Problématique générale</b> .....	5
<b>Éléments cadres</b> .....	7
La commande .....	8
Méthode et organisation du groupe de travail .....	10
Le résultat du travail collaboratif .....	17
<b>Propositions</b> .....	19
1. Le logement .....	20
2. L'habitat et le cadre de vie .....	24
3. Le foncier .....	26
4. La chaîne de production .....	28
5. L'expérimentation .....	31
<b>Conclusion générale</b> .....	33



*Le 16 octobre 2019 un groupe de réflexion pour la qualité d'usage et la qualité architecturale des logements sociaux a été institué par les ministres chargés de la transition écologique, de l'aménagement du territoire et du logement et de la culture, afin en particulier de définir de nouveaux modes de faire entre maîtres d'ouvrage et architectes. Il a été installé le 19 décembre 2019.*

*Pour élaborer nos propositions nous nous sommes appuyés sur les contributions des membres du groupe de travail, sur de nombreuses auditions mais aussi sur de nombreux documents ou études antérieurs comme le rapport sur les valeurs de l'architecture piloté par Marie Christine Labourdette ou les travaux conduits par Roland Peylet, président de la mission interministérielle sur la qualité des constructions publiques.*

*En termes de méthode nous sommes partis de la plus petite unité de notre cadre de vie : le logement, sans, à ce stade, distinguer le logement social du logement privé considérant que la qualité du logement doit être indifférente à son mode de production ou de gestion. Puis, nous avons élargi la réflexion au cadre de vie de proximité, c'est-à-dire à l'habitat et à son environnement, avant de formuler des propositions concrètes sur le processus de conception et de construction et les relations entre les acteurs en mettant l'accent sur le logement social. Ces propositions ne visent pas à bouleverser le droit existant mais à l'adapter de manière opérationnelle et sobre en termes de dépenses publiques. Nous considérons au demeurant que ces dernières doivent être considérées moins comme des charges que comme des investissements pour l'avenir s'agissant d'actifs de très long terme par nature.*

## **Problématique générale**

La problématique générale s'appuie sur l'idée qu'il est nécessaire de changer de regard et de processus pour changer un modèle en crise.

La lutte contre le changement climatique et la transition écologique, la crise sanitaire mondiale résultant de la pandémie et l'évolution de nos modes de vie, accélérée par les bouleversements induits par l'inéluctable montée du chômage et la remise en question de nos modèles économiques imposent des changements à court et à moyen terme dont les pistes sont esquissées ci-après.

Elles s'appuient sur deux idées-forces :

1. La première est que la réponse d'avenir ne peut être mise en œuvre de manière centralisée mais doit au contraire s'appuyer sur les habitants et les acteurs locaux. Il ne s'agit pas seulement de demander aux habitants de choisir entre trois images de la couleur du hall ou des portes, mais bien d'intégrer au processus celui pour qui le logement est produit ou réhabilité aux étapes les plus importantes de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet. La participation citoyenne doit être pilotée au plus proche de la réalité par les collectivités ou groupements compétents en matière d'urbanisme et d'habitat, qui sont les acteurs premiers de l'aménagement des territoires.

2. Le deuxième est que la qualité du logement passera nécessairement par le prisme de la transition énergétique mais ne peut se réduire à cet impératif.

Elle impose d'une part une vision élargie à la transition écologique c'est-à-dire la prise en compte de l'environnement du bâti dans toutes ses dimensions (espaces verts, aires de jeux ou de détente, accès à l'air et à la lumière, accès aux aménités et aux écosystèmes urbains -commerces, services, mobilité...). La priorité accordée par l'État à la rénovation thermique des logements offre ainsi une occasion privilégiée pour élargir le champ d'action à la qualité d'usage en construction comme en réhabilitation.

Elle conduit aussi d'autre part à adopter une **vision holistique du logement** qui ne peut être réduite à la définition traditionnelle de l'INSEE (« un local utilisé pour l'habitation ») et à ses aspects juridiques ou techniques.

La crise du Covid en 2020 marquée par le confinement du printemps, le déconfinement de l'été et le nouveau confinement de l'automne a mis en lumière une réalité à la fois évidente et méconnue. Comme la santé et le travail, le logement est au cœur de notre vie de femme et d'homme et de notre vie de citoyen. On sait depuis longtemps qu'« être un homme veut d'abord dire habiter » (Gaston Bachelard). Mais la vision traditionnelle du logement pour les pouvoirs publics est le plus souvent fondée sur des données quantitatives et économiques ou financières. La crise a fait apparaître la situation des populations sans abri ou sans hébergement au moment même où chacun devait être confiné à son domicile. De ce point de vue le déficit en logement maintes fois analysé renvoie à la nécessité d'un effort de construction majeur pris en compte notamment dans le plan de relance annoncé par le Gouvernement.

La crise a fait également apparaître à chacun la réalité du « mal-logement », selon la formule de la Fondation Abbé Pierre, c'est-à-dire l'insalubrité ou la précarité d'une partie du parc, le surpeuplement ou l'absence de confort. Enfin elle a démontré l'inadéquation d'une partie des logements à une vie limitée aux quatre murs du domicile : exigüité, insuffisance de ventilation naturelle et d'ouvertures sur l'extérieur, absence de place suffisante pour vivre et travailler à fortiori lorsque les enfants sont privés d'école, isolement des personnes âgées et des étudiants...

L'aspect qualitatif et le coût global pour l'économie du logement et notamment du logement social excède le champ du présent rapport.

Néanmoins il est utile de souligner que le coût généralement analysé du logement selon les multiples sources disponibles et notamment les rapports de la Cour des Comptes doit être mis au regard des gains pour l'économie et indirectement pour les finances publiques qu'il génère.

Dans ce contexte, le rapport a permis de mettre en avant la difficulté de prendre en compte à sa juste mesure une politique de qualité du logement au regard des critères de confort, d'espace, d'esthétique, d'insertion dans le tissu urbain et de mixité sociale. Celle-ci ne peut être uniquement analysée en termes de coûts additionnels si on met dans la balance les déséconomies externes liées au mal-vivre, à la densification excessive ou à l'insécurité et l'impératif de lutte contre le réchauffement climatique sur le moyen terme.

# Éléments cadres

## La commande

Fin septembre 2019, les trois ministres en charge respectivement de l'architecture, de la transition écologique, de l'aménagement du territoire et du logement se réunissent pour cosigner une lettre de mission confiant à Pierre-René Lemas le pilotage d'une réflexion permettant de faire émerger de nouveaux modes de faire entre maîtres d'ouvrage et architectes.

Objectifs initialement visés :

- réussir le défi majeur de promouvoir la qualité des constructions, la qualité durable des logements sociaux, dans un contexte où l'on recherche des solutions pour construire plus vite et mieux tout en restant dans une économie maîtrisée (dite « loi Elan »). Il était proposé que ces réflexions soient menées dans le cadre législatif existant ;
- rassembler les habitants, bailleurs sociaux, architectes, maîtres d'œuvre, autour de l'objectif partagé par tous de qualité des logements sociaux au bénéfice des locataires, des habitants ;
- porter une attention particulière à la qualité d'habiter, la qualité urbaine, du cadre de vie, la durabilité et la performance environnementale des bâtiments ;
- échanger et parvenir à une réflexion sur le bon usage des règles de la commande publique en matière de logement social.

Ces objectifs s'articulent autour de trois enjeux et problématiques, qu'ont rappelés les directions générales des administrations concernées :

- la question de la qualité architecturale du logement pour les usagers, en intégrant cette réflexion en articulation avec la politique de rénovation urbaine, en tenant compte des expériences passées liées aux quartiers qui dysfonctionnent, tout comme d'expériences plus récentes qui recèlent des pratiques inspirantes (et inversement) ;
- la place des différents acteurs dans la chaîne de l'acte de construire, leurs conditions d'exercice, en traitant en particulier des questions de responsabilité et d'accès de tous à la commande publique ;
- la capacité à rendre plus accessible et appréhendable l'exercice de maîtrise d'ouvrage sociale, en tenant compte de la question des coûts de production qui ne cessent d'augmenter, en portant un regard attentif sur les innovations techniques qu'il s'agira d'étudier, de susciter et de valoriser.

Les deux-vice-présidents du groupe de travail, Marie-Hélène Badia, architecte, et Hervé Fontaine, directeur du développement à La Sablière, ont également enrichi ces objectifs par les propositions suivantes :

- intégrer les réflexions sur le logement dans une perspective plus large, intégrant la dimension de l'habitat et la notion d'habiter, en tenant compte de l'importance du contexte dans lequel le logement s'inscrit ;



- tenir compte de la grande diversité des territoires et de la déclinaison différenciée des enjeux liés à la politique du logement (métropoles, villes moyennes, centres-bourgs, territoires en croissance, territoires en déprise...);
- intégrer dans nos réflexions l'importance du secteur privé, notamment au regard des pratiques de VEFA qui rendent plus poreuses la distinction entre maîtrise d'ouvrage publique et maîtrise d'ouvrage privée ;
- voir dans quelle mesure certaines équipes de maîtrise d'œuvre, notamment de jeunes agences d'architecture, bousculent les pratiques en suscitant des commandes, en s'appuyant notamment sur les paroles et désirs d'habitants ;
- porter une attention forte sur les conditions de réalisation des logements sur les chantiers, en tenant compte des attentes et propositions en matière d'innovation technique.

Initialement prévue en septembre, l'installation du groupe de travail a effectivement eu lieu le 19 décembre 2020 dans les locaux de la Caisse des dépôts et consignations. La première séance s'est déroulée en présence du Ministre de la Culture et du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

La remise du rapport était initialement fixée à fin mai 2020, pour une communication en juin. Nous accusons un retard de six mois.

## Méthode et organisation du groupe de travail

Le groupe a été piloté par Pierre-René Lemas, Marie-Hélène Badia et Hervé Fontaine, l'organisation et la coordination assurées par Yâsimîn Vautor et la MIQCP.

Un comité restreint, composé du président du groupe, de deux-vice-présidents et de quatre autres acteurs a eu la charge de préparer le travail, faire des auditions et organiser des déplacements, notamment dans les régions, pour nourrir les réflexions du groupe. Ce comité restreint se réunissait initialement tous les quinze jours environ, jusqu'à mi-mars 2020.

*Pierre-René Lemas (président), Marie-Hélène Badia (vice-présidente), Hervé Fontaine (vice-président), Denis Dessus, Nicolas Prudhomme, Cécile Sémerly, Francis Soler, Nicolas Poirier*

Un comité des parties prenantes composé des collèges de la maîtrise d'ouvrage sociale, des utilisateurs, de la maîtrise d'œuvre et des entreprises, s'est réuni pour analyser des pratiques professionnelles et des projets, pour définir des propositions concrètes à présenter aux ministres.

*Collège de la maîtrise d'ouvrage sociale : Thierry Heyvang, Erwan Robert, Daniel Chabod, Olivier Imbert, Alexandra François-Cuxac.*

*Collège de la maîtrise d'œuvre : Jean-Michel Woulkoff, Frédéric Lafage, Pascal Asselin, Pierre Verzat, Vincent Vanel, Luc Jeansannetas.*

*Collège des entreprises : Patrick Liebus, Laurence Francqueville, Daniel Rigout, Jacques Chanut.*

*Collège des utilisateurs : Camille Giraudet, Laurence Duffort*

*Experts contributeurs : Pascale Dalix, Jean-Christophe Quinton, Xavier Liebar, Odile Seyler, Ingrid Taillandier, Céline Reynaud, Sigrid Monnier, Bruno Caccia, Corinne Tardif, Jean François Varela, Nadia Bouyer, Khaled Araji Jato, Jean-Claude Martinez, Jean-Michel Savin*

*Nb : sont citées ici les personnes initialement identifiées par les directions générales des ministères pour composer ce groupe de travail. Certaines structures ont préféré se faire représenter par d'autres personnes par la suite.*

La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), appuyée par les directions générales des administrations centrales concernées et du PUCA, a assuré la coordination, l'animation du groupe et un appui à la définition des propositions au regard des échanges, rencontres et contributions.

*MIQCP – Christian Romon et Yâsimîn Vautor.*

*Direction en charge de l'architecture : Agnès Vince, Aurélie Cousi, Corinne Langlois, Frédéric Haboury, Guillaume Poupeau, Evane Brou. Architecte conseil de l'état : Christine Edeikins.*

*Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature : Stéphanie Dupuy-Lyon, Emmanuel De Lanversin, Richard Danjou, Eléa Jacquet, Fabrice Mormin.*

*PUCA : Hélène Peskine, Emmanuelle Durandau.*

Les lieux de réunions ont alterné entre les locaux des ministères en charge du logement et de la transition écologique, de l'architecture et ceux de la Caisse des dépôts. Suivant l'évolution sanitaire, les derniers comités se sont tenus en partie en visio-conférence.

L'ensemble des parties prenantes a été invité à contribuer à alimenter les travaux du groupe par :

- la proposition de lieux de déplacements de manière à pouvoir analyser quelques opérations et d'illustrer l'évolution des modalités de création de logements. Les déplacements prévus n'ont finalement pas pu se faire compte tenu de la situation sanitaire. L'interview de professionnels installés en régions a cependant permis d'alimenter nos réflexions de leurs expériences, mettant en avant les invariants ou au contraire les spécificités territoriales ;
- la transmission de toute étude et document de travail réalisés susceptibles de pouvoir enrichir les premières réflexions.

Les parties prenantes ont pleinement joué leur rôle, en nous faisant parvenir études, documents opérationnels et plus d'une cinquantaine de contributions orales ou écrites.

**Une fois le choix des thèmes principaux établis de manière collégiale entre les membres du groupe de travail, nos travaux ont suivi le fil conducteur suivant :**

### **Préambule. L'apport de l'architecte dans la production du logement**

Présentation au groupe de l'étude présidée par Roland Peylet « l'apport des architectes dans la production des logements sociaux ».

### **Temps 1 : Les fondamentaux de la qualité architecturale d'un point de vue holistique**

Qualité d'usage, gestion des espaces communs, la vie des opérations, qualité d'insertion urbaine et contribution à un habitat / cadre de vie de qualité, qualité constructive, innovations, expérimentations dont réversibilité, qualité

environnementale dont bas-carbone, performance énergétique, durabilité de la construction, sujet de la maintenance

Ont été invités à témoigner de leurs études et pratiques :

- Marie-Christine Labourdette, Cité de l'architecture et du patrimoine, restitution de l'étude « Valeurs d'architecture » ;
- Nicolas Poirier, d'Angers Loire Habitat ;
- Laurence Duffort, CAUE de Paris ;
- Elisabeth Rojat-Lefebvre, CAUE 78 ;
- Camille Giraudet, Confédération syndicale des familles ;
- Pascal Chombart de Lauwe, architecte ;
- Valérie Charolais, directrice de la fédération nationale des CAUE (FNCAUE) ;
- Willem Pauwels, directeur de Paris Sud aménagement ;
- Anne Mařakovski, directrice territoriale, GPA ;
- Jean-Marc Bichat, Jam, maîtrise d'œuvre urbaine ;
- Michèle Attar, Toit et Joie ;
- Pierre Paulot, I3F.

## Temps 2 : La mobilisation, structuration et fédération des acteurs

**Préambule. Présentation d'Initiative logement**, par Francis Soler, architecte

Le sujet de la connaissance des métiers, de la formation initiale et continue pour l'ensemble des parties prenantes.

Les espaces et outils (existants ou à créer) en faveur d'un dialogue constructif pérennisé (sujet de la capitalisation).

Comment accompagner les pratiques :

- pour une maîtrise d'usage reconnue, intégrée et accompagnée ;
- pour une maîtrise d'ouvrage sociale forte, responsable et « capable », du point de vue de la construction, gestion, exploitation et entretien ;
- pour une maîtrise d'œuvre dont la plus-value est reconnue, responsable, « capable » (y compris en réhabilitation, en phase chantier, en conception-réalisation et partenaire d'innovations ;
- pour des entreprises impliquées aux cotés des maîtres d'œuvre et au profit de la qualité de l'ouvrage ;
- pour une sollicitation amplifiée des experts et autres acteurs spécialisés (conseils, AMO...);
- pour la relecture commune du rôle des acteurs privés.

### **Temps 3 : L'analyse des clés de réussite à chaque étape du projet (en réhabilitation, reconversion et construction neuve)**

Penser le logement dans la ville et dans son territoire (notion d'habitat).

#### ***Les phases amont***

- l'étude de l'opportunité (de construire ou de réhabiliter) : comment obliger à plus de responsabilité et de moyens mis en œuvre à cette étape clé (rôle de chacun des acteurs)
- mieux localiser et intégrer le logement dans le territoire (planification) et dans les dynamiques d'aménagement urbain (aménagement opérationnel, opérations urbaines) / articulation avec les politiques nationales de l'état qui concernent l'habitat (renouvellement urbain, revitalisation des centres-bourgs...)
- la démarche de programmation (intégrant la concertation et les études de faisabilité, notamment financière)
- le montage de l'opération - choix des processus de réalisation du projet (réhabilitation et construction neuve)

#### ***La conception***

- le choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre

#### ***La réalisation***

- le choix des entreprises
- du bon usage de la conception-réalisation
- le chantier et la livraison

***La vie du projet, l'exploitation et la gestion, après livraison (démarches d'amélioration continue, retours d'expériences qui nourrissent les démarches de programmation à venir)***

#### ***L'articulation et l'itération entre les différentes étapes***

### **Temps 4 : Le « logement abordable »**

#### **L'approche économique et son impact sur la qualité des logements**

- le financement du logement social, freins (dont valeur du foncier, leviers, perspectives)
- le budget de l'opération (de l'importance des études de faisabilité et de la programmation)

- le coût de la construction (en relation avec la structuration des filières et des acteurs, l'accès aux ressources et la conception du projet, le numérique, le sujet de la standardisation...)

Normes et assurances versus innovation ? Comment rendre possible et accompagner les prises de risques en faveur de logements qualitatifs ?

Les temps 3 et 4 n'ont pu se réaliser comme souhaité initialement, compte-tenu de la crise sanitaire.

Après avoir mis en pause les travaux du groupe pendant les quelques semaines nécessaires à la prise de conscience de ce qui arrivait, j'ai réuni à distance, autour de la MIQCP et des vice-présidents un comité restreint permettant de repositionner et repenser nos travaux.

Dans cette période d'incertitudes inédite, l'attention de la société civile toute entière s'est portée plus que de coutume sur les notions de service public et d'intérêt général. Le domaine de l'habitat n'est pas une exception, au contraire : la qualité du logement, et en particulier du logement social, fait l'objet d'attentes et d'attentions accrues, mais également de critiques face à ses manquements au regard de la crise.

Après la crise sanitaire et le confinement, une politique de relance est menée par le gouvernement pour faire face dès l'automne à des difficultés économiques et sociales majeures. Il a paru utile de resserrer les travaux de notre groupe de travail autour des questions essentielles. Celles-ci résultent de nos auditions et des réflexions collectives engagées depuis le début de l'année. Elles devaient nécessairement déboucher sur des propositions précises. L'ensemble des parties prenantes y a répondu d'une manière suffisamment concise pour permettre d'élaborer une synthèse des réponses.

**Nous avons décidé d'articuler nos questions autour de trois groupes thématiques :**

**1. L'importance révélée dans notre quotidien de la qualité architecturale, urbaine et paysagère révélée**  
**Quelle vision avons-nous du logement pendant et après la crise ?**

C'est dans le logement que les habitants se sont retrouvés confinés, et l'habitat est devenu ou redevenu l'enjeu majeur de la vie personnelle et du lien social. La situation des sans-abris et des mal-logés est apparue avec acuité.

La qualité de l'habitat, son confort, son espace, son organisation, son ouverture sur l'extérieur sont apparus à chacun comme des réalités sensibles et au-delà des enjeux sociaux majeurs.

Quels enseignements devons-nous en tirer ?

## **2. Comment intégrer nos propositions en faveur de la qualité du logement dans un cadre plus large (sans risquer de s'y perdre) ?**

La crise a fait apparaître à chacun l'importance de l'environnement dans lequel s'inscrit l'habitat.

Le confinement a été vécu différemment au cœur des agglomérations, dans les villes moyennes ou dans les bourgs, dans les quartiers ou en zones rurales, dans les outre-mers.... La qualité de l'urbanisme est apparue comme indissociable de la qualité de l'habitat : environnement immédiat, espaces verts, mobilités...

L'émergence du télétravail ou l'éloignement des lieux de travail physique comme les chantiers ou les ateliers interrogent aussi l'organisation de la ville.

Quelles leçons peut-on en tirer en termes d'organisation de l'espace, de planification urbaine et d'aménagement des territoires ?

## **3. Comment consolider les liens nécessaires entre gouvernance nationale et locale ? Quel leadership territorial encourager ?**

La période de confinement a fait apparaître l'importance des acteurs sociaux de la proximité : les élus, les associations, les bailleurs sociaux, les professionnels qui ont maintenu une partie de leurs activités malgré le contexte difficile.

C'est au niveau de la commune ou des groupements de commune que se sont organisés les services publics essentiels, au niveau du département que s'est mobilisée l'action sociale et au niveau de la région que se sont organisés les dispositifs d'aide à l'activité économique et à l'emploi.

Quels enseignements peut-on en tirer sur la définition des politiques de l'habitat et l'adaptation des logements aux réalités territoriales ?

Peut-on et comment articuler les échelles d'intervention du niveau national aux niveaux régional et local et jusqu'à celui de la parcelle ? Faut-il décentraliser ou régionaliser les politiques de l'habitat en lien avec les politiques d'aménagement des territoires et d'urbanisme ?

Le confinement s'est aussi traduit par le gel des permis de construire en cours d'instruction, par l'arrêt des chantiers, puis l'accroissement des coûts liés aux protocoles sanitaires. Le risque existe demain de voir l'urgence de la reprise économique primer sur les impératifs de qualité et de gestion du temps long.

Comment mieux articuler les rôles des différents acteurs du processus de construction ou de réhabilitation du bâti (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, collectivités

garantes de l' "intérêt général... ) sans alourdir la réglementation et les coûts et en prenant en compte l' impératif du développement durable.

Est-il possible d' élaborer une charte des acteurs au niveau local ? Comment renforcer la formation des différentes parties prenantes de l' acte de construire (formation de la maîtrise d' ouvrage, formation à la maîtrise d' œuvre) dans une logique de qualité, d' efficacité et de coopération ?

Peut-on, dans le même temps, favoriser l' exportation de nos savoir-faire pour s' ouvrir sur les marchés internationaux sans se limiter aux jeux de concurrence internes sur la valeur du foncier ?

Ainsi, l' ensemble des thématiques que nous avons ciblé en fil conducteur a pu être traité, en tirant parti des premiers enseignements de la crise sanitaire et du confinement.

L' intégralité de la trame de questionnement qui a structuré nos échanges et fondé nos propositions est jointe en annexe du présent rapport.



## Le résultat de notre travail collaboratif

Nous rappelons l'importance de la vocation interministérielle de cette mission, qui nous rend légitime à intégrer l'ensemble des composantes qui œuvrent dans la qualité du logement et donc à établir des propositions qui embrassent les différentes politiques publiques nécessairement concernées : logement, architecture, patrimoine, participation citoyenne, transition écologique, cohésion des territoires et approche économique, etc.

L'état des lieux de la pratique, de la situation économique et sociale dans laquelle s'inscrit la politique du logement social, a été très rapidement dressé et partagé :

### La cellule « logement » social :

- des logements jugés trop petits, trop bas ;
- des logements qui ne sont pas assez ouverts sur l'extérieur, avec un accès à des espaces plantés et de nature manque fortement ;
- des logements souvent mal positionnés dans l'espace urbain et dans la ville, trop loin des transports en commun et des bassins d'emploi actuels ;
- des logements qui n'intègrent pas assez les « signaux faibles » et usages en développement, comme le télétravail, et les formes plurielles familiales (des logements insuffisamment adaptés, adaptables, flexibles...) ;
- de l'importance du cadre de vie dans lequel s'inscrivent les logements.

### Sur les acteurs interrogés :

- les habitants souhaitent être impliqués dans la définition de leur cadre de vie, dont le logement (social) est une composante essentielle. Les « enquêtes habitants » et démarches dites de concertation trop en aval ou qui tendent plus à de l'information ne sont pas opérantes. Ils ne souhaitent plus subir, mais être acteurs à part entière ;
- les bailleurs sociaux interrogés souhaitent s'investir davantage sur le champ de la maîtrise d'ouvrage, ce qui nécessite des savoir-faire et compétences renforcées en matière de démarche de programmation ;
- les promoteurs privés souhaitent accompagner les démarches de qualité dans la production des logements, notamment des logements sociaux. Ils rappellent leur rôle en matière de production de logements sociaux pour répondre à « la crise de l'offre » ;
- les architectes et plus largement les maîtres d'œuvre sont reconnus comme étant les seuls acteurs à exercer une profession réglementée et formée à penser et concevoir des projets architecturaux pour l'intérêt public. La déontologie des architectes met en avant le devoir de conseil envers leurs clients, les maîtres d'ouvrages ;
- les bureaux d'études intégrés dans les équipes de maîtrise d'œuvre rappellent leur capacité à s'adapter à la commande et à intégrer toutes les compétences nécessaires, y compris en lien avec la transition écologique, mais également

autour de la qualité d'usages et des approches sensibles liées aux notions de confort et de bien-être ;

- la maîtrise d'œuvre (architecte et bureaux d'études) attend des maîtres d'ouvrage une programmation de qualité leur permettant d'asseoir leur proposition spatiale et technique en cohérence avec un contexte particulier et en réponse avec les usages attendus. Ils rappellent notamment l'importance d'avoir des cahiers des charges spécifiques au territoire, intégrant le fait que l'on ne programme et ne construit pas de la même manière en métropole ou en centre-bourg, dans les Hauts-de-France, en Corse ou en Guadeloupe ;
- Les entreprises souhaitent contribuer à la recherche de solutions, notamment en matière d'innovation technique pour atteindre les objectifs de qualité fixés par la maîtrise d'ouvrage. Ils sont pleinement parties prenantes dans l'approche qualitative de la production de logements sociaux, quels que soient les processus choisis par le maître d'ouvrage (maîtrise d'œuvre autonome ou intégrée en conception-réalisation).

#### **Des leviers potentiels et structures existantes à mobiliser :**

- les collectivités vertueuses et les aménageurs publics, qui mettent en place dans leur territoire des chartes de qualité, véritable cadre partenarial qui fixe les objectifs visés et les règles élémentaires à respecter pour développer des opérations sur leur territoire, qu'elles soient publiques ou privées ;
- des établissements publics fonciers dont l'action sur les territoires permet de débloquer des situations complexes (indivisions, sites pollués...) en faveur du développement de projets d'intérêt général, parmi lesquels figurent les opérations de logement social ;
- des bailleurs sociaux qui, notamment dans les territoires en déprise, jouent le rôle essentiel d'aménageurs et de facilitateurs de projets de développement auprès de collectivités parfois démunies ;
- des bailleurs sociaux et des habitants qui arrivent à mener à bien des opérations de logements sociaux de grande qualité ;
- une ingénierie territoriale existante qui porte l'intérêt général à renforcer et à valoriser (architectes des bâtiments de France, DDT, réseaux des architectes et paysagistes conseils, CAUE, etc).

# Propositions

# 1. Le logement

Nos travaux se sont attachés à définir ce qu'est le logement aujourd'hui et ce qu'il devrait être d'ici dix ou quinze ans.

Le logement n'est pas d'abord un objet de création de valeur économique et de transactions financières ; c'est de manière essentielle le « chez soi », c'est-à-dire un élément de définition de ce que nous sommes, l'expression d'une personnalité, d'un mode de vie, d'un rapport aux autres et en particulier à la communauté la plus intime qui est celle de la famille. C'est un caractère fondamental de la condition humaine, le lieu à partir duquel se construit la relation à l'espace et aux autres.

**1.1.** La priorité des français telle qu'on peut la mesurer au travers des enquêtes sociologiques est d'abord **le besoin d'espace**. Le confinement du printemps 2020 a fait apparaître que les français qui disposent de moins d'espace (les moins de 35 ans, les foyers avec bébé, les habitants de studio) sont ceux qui ont connu le plus de moments de tension et de « mal-vivre ». Il est vrai que pour l'ensemble du parc le nombre de pièces de logement par habitant a doublé en quatre décennies (0,9 en 1973 contre 1,8 en 2013). Mais cette évolution a concerné pour l'essentiel le logement en périphérie des villes ou en zone rurale.

En zone urbaine la taille moyenne est restée stable (41m<sup>2</sup>) mais avec une forte dispersion selon la taille de la famille. C'est le vieillissement de la population qui est en réalité l'explication essentielle de cette stabilité apparente moyenne, dans la mesure où après le départ de leurs enfants, les personnes âgées disposent d'un espace plus important notamment dans le parc social. Selon le baromètre Qualitel/IPSOS publié en 2020, les 34-44 ans disposent en moyenne de 37m<sup>2</sup> par personne soit près de deux fois moins que les plus de 60 ans et 4 familles sur 10 vivant en appartement ne disposent pas d'une chambre pour chaque enfant. Si l'on compare les habitants d'appartement aux occupants des maisons individuelles, 70% disent avoir besoin d'au moins une pièce supplémentaire contre 43%.

De manière très concrète aussi près de la moitié des français n'a pas assez de place dans la cuisine pour installer un lave-vaisselle ni même un bac de tri sélectif. Enfin au moment où l'on prône l'essor du télétravail 4 français sur 10 ne disposent pas de coin-bureau et 34% considèrent que leur logement n'est pas adapté au télétravail. Faut de place la question de l'aménagement intérieur est dans ces conditions devenue cruciale. Ainsi les capacités de rangement constituent le premier motif d'insatisfaction à l'égard de l'agencement du logement, devant même la superficie globale.

Les usages eux-mêmes du logement ont fortement évolué depuis 20 ans. C'est en 2007 qu'est lancé « Tweeter » et que se généralisent les réseaux sociaux avec l'idée qu'on peut accéder à tout partout grâce à l'Internet.

En même temps se développe l'individualisation des comportements, sensibles dans la sphère familiale où chacun veut à la fois des lieux de vie commune et des espaces d'autonomie et d'intimité.

Ces changements sont naturellement liés aux transformations du modèle familial. Ainsi la hausse du nombre de ménages (+ 4,7 millions depuis 1999) est corrélée pour moitié à la croissance de la population et pour moitié à la réduction de la taille des ménages. Les familles monoparentales représentent 23% des familles avec enfants (contre 12% en 1990) et les personnes de plus de 60 ans représentent un quart de la population et seront sans doute un tiers en 2050.

Au reste comme le note l'étude de Qualitel, la morphologie des français a aussi changé en 60 ans : les français ont grandi de 7 cm alors que la hauteur sous plafond des appartements a diminué de 27 cm !

Le plan construction, les réalisations expérimentales, le PAN logement, le palmarès de l'habitat, la recherche et les études menées dans les écoles d'architecture ont alimenté la prospective. Néanmoins, les réflexions et travaux des professionnels ont semblé marquer le pas depuis une vingtaine d'années sur la conception même du logement de qualité. L'après-guerre avait été marquée jusqu'aux années 80 par de vifs débats et par des réalisations exemplaires ou controversées autour de la « cellule logement » des fonctionnalistes ou plus tard de la mise en relation des typologies d'habitat et des morphologies urbaines.

S'agissant aussi bien du processus constructif que des modes de standardisation (le « bloc-escalier », le « bloc-eau »...) ou de l'organisation de l'espace même du logement (la division du logement en « jour/nuit », la cuisine séparée ou intégrée, la notion de « pièce à vivre »...), malgré quelques innovations exemplaires, les travaux d'étude et propositions se sont estompés sans doute sous la contrainte des techniques dominantes dans l'industrie du bâtiment.

Elles réapparaissent sous le prisme de l'écologie sans que l'essor des méthodes considérées comme naturelles (usage du bois, verdissement des terrasses ou façades etc...) ne s'accompagne toujours d'une réflexion sur la qualité du logement lui-même. Quant à la crise sanitaire elle a montré que les besoins en termes d'air et d'hygiène comme d'ouverture du logement sur l'extérieur (fenêtres, terrasses, balcons) est une préoccupation majeure.

**1.2.** Nous proposons de **redéfinir ce qu'est et ce que doit être un logement décent** au sens donné par la loi du 6 juillet 1989. C'est en soi un objectif à valeur constitutionnelle depuis la décision du Conseil Constitutionnel du 19 janvier 1995.

Le décret du 30 janvier 2002 en fixe les caractéristiques et notamment la superficie minimale de la pièce principale (9m<sup>2</sup>), la hauteur sous plafond qui doit au moins être égale à 2,20 m ou le volume minimum (20 m<sup>3</sup>). Depuis 2018, il précise qu'il doit être doté d'une étanchéité à l'air suffisante et d'une aération correcte.

En 2013 seul 1,3% des logements ne satisfait pas aux critères de 2002.

Cette définition dont les fondements remontent à la deuxième moitié du vingtième siècle nous paraît devoir être réécrite pour tenir compte à la fois des besoins et des réalités d'aujourd'hui.

Pour définir pour l'avenir **un logement durable de qualité**, il est proposé de s'appuyer d'abord sur la volumétrie et secondairement sur la surface globale et la taille des pièces. Par rapport aux typologies actuelles, l'objectif est de retrouver l'équivalent d'« une pièce en plus ».

La référence à l'espace ou au volume (en m<sup>3</sup>) ouvre la possibilité de faire évoluer les usages du logement et d'introduire l'idée de flexibilité. Augmenter le volume favorise la quantité d'air brassé naturellement dans le logement, permet, par de grandes fenêtres, un plus grand ensoleillement, permet aussi d'adapter plus aisément l'épaisseur du bâtiment aux conditions climatiques... La hauteur minimale sous plafond doit être majorée.

La référence nécessaire à la surface de plancher ouvre la possibilité d'étendre ou de réduire la surface fermée du logement et permet d'introduire la notion de logement évolutif et « extensible ». C'est un point important si l'on songe à la nécessité de disposer de logements pour le grand-âge avec l'aspiration à bien vieillir chez-soi ou de logements pour les familles monoparentales ou les familles recomposées lorsque les enfants sont en garde alternée. La surface minimale du logement doit être majorée en fonction du type de logement c'est-à-dire du nombre de pièces.

**La possibilité d'un changement d'usage** des espaces du logement nous paraît à cet égard un nouvel impératif. La période de confinement a démontré que le logement doit pouvoir disposer d'espaces pouvant accueillir diverses activités notamment pour le télétravail (comme des chambres qui peuvent être aussi bien des espaces de travail que des espaces de jeux pour les enfants).

La réponse constructive doit s'adapter à cet impératif d'évolution possible dans la destination et dans le cloisonnement des logements. La définition de la qualité durable devra également prendre en compte évidemment la nouvelle réglementation thermique et les normes de circulation de l'air et d'acoustique dans une approche globale de l'habitat. Elle devra privilégier les logements doublement orientés, et l'ouverture sur un espace extérieur mais aussi l'habitabilité. Les placards et espaces de rangement par exemple pourraient ne pas être comptabilisés dans les surfaces habitables.

L'ensemble de ces critères a vocation à être interprété de façon souple, adapté aux réalités territoriales et aux contraintes foncières. Ils constitueraient le socle de règles à partir desquelles seraient possibles les adaptations nécessaires à la vie des habitants et à la nature du site d'implantation de l'habitat.

L'ensemble de ces évolutions pourrait s'appuyer sur les dispositions de la loi du 23 novembre 2018 (dite « loi ELAN ») qui définissent la notion de « logement évolutif » permettant la redistribution des volumes par des travaux simples pour en garantir l'accessibilité. Les règles posées par les décrets de décembre 2015 et d'avril 2019 relatives aux logements « handicapables », c'est à dire accessibles ou adaptés aux personnes handicapées nous paraissent à cet égard une référence pertinente. La

réglementation, est en effet fondée sur une obligation de résultat plus que de moyens qui gagnerait à être généralisée dans les cahiers des charges pour la construction de logements neufs ou la réhabilitation.

Naturellement, l'entrée en vigueur d'un nouveau décret définissant le logement décent devrait pouvoir n'être mis en œuvre que de manière progressive dans un délai de 4 ou 5 ans pour ne pas freiner la location de logements répondant aux normes actuelles dans le contexte de pénurie de logements abordables.

**1.3.** La nouvelle définition du logement de qualité devrait aussi permettre d'intégrer d'autres valeurs d'usage et d'urbanité.

Au-delà de ce socle, il nous semble en effet nécessaire d'introduire pour la production courante des éléments de référence pour un logement de qualité au sens plein du terme. De nombreux labels répondent aujourd'hui à cet objectif mais ils sont spécialisés et pas toujours cohérents entre eux malgré les efforts de l'association Qualitel.

Nous proposons d'unifier et de rendre cohérents ces différentes normes de labellisation dans un label unique « **qualité de vie dans le logement durable** ». Il ne s'agit pas de remettre en cause les quelques 4000 normes et réglementations qui s'appliquent à la construction qui mériteraient à coup sûr d'être réexaminées mais d'instituer un mécanisme de certification correspondant à un cahier des charges sur lequel les professionnels s'engageraient volontairement, garantissant non seulement la qualité technique mais aussi la qualité de vie. L'expérience montre qu'un label de qualité est généralement pris en compte assez vite par les acteurs de la construction ne serait-ce que pour des raisons de commercialisation. Il est proposé que l'adoption de ce label « qualité de vie » fasse l'objet pour les opérateurs de logement social d'un dispositif incitatif pour les premières années par exemple sous forme de majoration des aides publiques à la pierre, ou du retour pour quelques années à une TVA minorée (5,5%).

## 2. L'habitat et le cadre de vie

Pendant le confinement, la circulation, à titre exceptionnel et sous réserve d'une attestation était limitée à 1km autour du domicile. C'est sans doute la première fois qu'un texte réglementaire définit l'environnement immédiat, l'espace extérieur de vie prolongeant directement le logement. Le logement est de ce point de vue évidemment intégré dans l'environnement qui est le sien : du parking et des lignes de conteneurs pour le tri sélectif des déchets au pied des HLM, à la rue avec ses commerçants et les supérettes en ville ou à l'espace vert mais parfois désert ou à l'arrêt de bus en milieu rural. Cet environnement de la vie quotidienne correspond à l'espace de la vie et n'est pas toujours pensé comme tel par les politiques publiques ou les acteurs privés de l'aménagement.

Il faut en quelque sorte passer **du bâtiment solitaire au bâtiment solidaire** de son environnement.

**2.1.** L'organisation des espaces et la programmation de l'habitat sont définies dans des documents stratégiques opposables comme le PLUI, à une échelle plus large le SCOT, et les PLH (programme local de l'habitat) mais la qualité même de cet environnement proche de l'habitat comme du logement lui-même ne fait l'objet d'aucun document normatif ou indicatif destiné à le définir du point de vue de l'habitant. Dans le cadre des opérations programmées (ZAC...) des éléments de ce type peuvent être intégrés dans le règlement de zone. De même les organismes de logement social élaborent eux-mêmes souvent une charte de qualité du logement. Mais ces données ne sont pas généralisées à l'échelle d'un bassin de vie entendu comme le prolongement extérieur de l'habitat et ne s'imposent pas aux acteurs privés de la construction, y compris pour le logement social lorsque celui-ci est acquis par un organisme HLM dans le cadre d'une procédure de vente en état futur d'achèvement, pas plus que pour le logement qualifié d'intermédiaire.

Il est donc proposé que soit élaborée à l'échelle de bassin de vie et à l'initiative de la collectivité compétente en matière d'urbanisme **une charte territoriale de qualité du cadre de vie**. Son élaboration devrait associer les collectivités concernées, les habitants, les bailleurs, les aménageurs, les promoteurs privés concernés et les professionnels de l'architecture et de la construction. La création d'un tel outil ne constitue pas une contrainte nouvelle administrative excessive dans la mesure où les règles de ce type existent déjà souvent dans les règlements de zones, les cahiers des charges des HLM ou les règlements départementaux.

La nouveauté réside dans l'échelle territoriale proposée et dans l'opposabilité à tous les acteurs privés ou publics.

Ces orientations seraient déclinées pour chaque opération par les maitres d'ouvrage de manière souple, adaptée à la réalité des enjeux.



Cette charte territoriale a vocation à intégrer des éléments qualitatifs sur l'espace bâti et son environnement et à s'appuyer sur les spécificités locales (climat et caractéristiques physiques et historiques du site, contexte socio-économique et savoir-faire locaux...). Elle constituerait une déclinaison territorialisée du PLU, mais son champ excèderait la simple définition des règles d'occupation du sol.

Cette charte doit également prendre en compte les éléments existants ou projetés qui constituent le bassin de vie, notamment pour l'accès aux commerces, à la culture et à la mobilité.

**2.2.** C'est dans ce cadre que doit être engagée une réflexion sur les « **tiers-lieux** » à mi-chemin de l'habitat et de son environnement extérieur : on peut penser ainsi aux locaux d'usage collectif, aux espaces de jeux ou d'activité pour enfants et adolescents, aux cafés, aux jardins mais aussi aux espaces de travail partagé.

Les espaces d'usage collectif devraient pouvoir être pris en compte dans le calcul du financement du logement social fondé aujourd'hui sur la seule surface utile.

Quant aux espaces de « co-working », ils ont vocation à se multiplier non seulement au bénéfice de travailleurs indépendants, d'entreprises de petite taille ou de réseaux d'économie solidaire mais aussi pour favoriser le télétravail, introduit dans le droit par la loi Warsmann du 22 mars 2012. Ils doivent pouvoir être implantés dans des lieux proches du domicile comme une alternative entre le travail dans le logement et le travail au bureau de type traditionnel dans le secteur des services.

En d'autres termes les « tiers-lieux » qui seraient ouverts ou dédiés au télétravail n'ont de pertinence que lorsqu'ils sont à proximité de l'habitat et permettent d'éviter à la fois l'enfermement chez soi et les longs trajets.

**2.3.** Naturellement les prescriptions des chartes territoriales ont vocation à s'appliquer aux **réhabilitations** d'immeubles d'habitat collectif. Dans ce cas la concertation préalable à l'élaboration des chartes devrait être prolongée par une consultation des habitants des immeubles concernés ou de la cité. C'est au demeurant la condition même de leur acceptabilité. De ce point de vue les processus de « réhabilitation thermique » au sens strict du terme ne peuvent se concevoir sans une intervention plus large sur le cadre bâti et le logement dont elles sont du point de vue des habitants une composante.

C'est l'ambition du plan de rénovation énergétique et de réhabilitation lourde annoncé par le Gouvernement en 2020 dans le cadre du plan de relance. La production neuve de logements ne représente en effet que 1,1% du parc existant. C'est donc sur le parc ancien que l'accès à la qualité constitue un enjeu majeur, en termes de confort et d'espace à condition que cet objectif soit intégré en tant que tel dans les programmes. On peut s'appuyer à cet égard sur le succès d'opérations exemplaires comme celles conduites sur la tour du Bois Le Prêtre à Paris ou du quartier du Grand Parc à Bordeaux.

### 3. Le foncier

Naturellement la **qualité et le coût du foncier** sont des éléments essentiels à prendre en compte dans ce cadre. Le logement social doit pouvoir retrouver son rôle moteur au service du logement des catégories populaires, de la mixité sociale et de l'innovation.

Les OLS ont en effet en charge non seulement la construction ou l'acquisition des logements sociaux mais leur gestion et leur exploitation sur le long terme. Au-delà même de la gestion locative, ils ont en charge, de fait ou de droit, le suivi et l'accompagnement des habitants. Le confinement a montré que la veille sociale s'est retrouvée au centre des préoccupations. Le rôle des gardiens d'immeuble a retrouvé une dimension sociale. Les partenariats avec les acteurs de santé sont de plus en plus présents. Il en est de même pour la prise en compte du vieillissement grâce à des partenariats avec la CNAV ou les départements. La sécurité publique elle-même est aussi prise en charge comme dans le cas de groupement parisien de sécurité (GPIS) cofinancé par les OLS. D'une manière générale, au-delà de l'intervention sur le cadre bâti, c'est l'offre de service qui s'y déploie, de la gestion des espaces communs jusqu'à l'accompagnement des ménages qui contribue au bien-vivre. C'est un élément majeur de la qualité de l'habitat qui doit être pris en compte en tant que tel et qui ne s'arrête pas à la remise des clefs.

La qualité ne doit dès lors plus être considérée comme une variable d'ajustement pour équilibrer une opération au regard d'un coût d'acquisition du foncier trop élevé.

**3.1.** De nombreuses réformes ont été imaginées et parfois mises en œuvre pour limiter le coût du foncier pour l'essentiel dans les zones denses. Sans remettre en cause ces réglementations, l'urgence nous paraît être de renforcer les moyens des organismes de logement social (OLS) pour leur permettre avec les collectivités de mettre en place une stratégie propre d'acquisition foncière. Les organismes de logement social doivent retrouver les compétences de plein droit qui étaient les leurs en matière d'aménagement.

Dans le même esprit, il est nécessaire d'inciter les EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) à mettre en place des établissements publics fonciers ou à y adhérer de manière obligatoire sauf en cas de refus explicite en systématisant le recours au droit de préemption urbain.

Enfin il est proposé de **donner aux bailleurs sociaux un droit de préférence** ou droit de première offre pour l'acquisition du foncier stratégique à prix encadré. Cette évolution que nous préconisons va de pair avec le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des OLS alors même que le processus de regroupement d'organismes voulu par le législateur s'est accompagné de l'essor de toutes les formes de maîtrise d'ouvrage déléguées et du déclin de la MOA publique.

**3.2.** Depuis quelques années la majorité de la production nouvelle de logements sociaux se réalise sous forme de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). En d'autres termes les promoteurs privés réalisent une opération de construction de logements selon leur logique propre qui est celle du marché et en cèdent une part aux OLS qui en assurent ensuite l'exploitation et la gestion sur le long terme.

Cette procédure a pu avoir des effets utiles en terme quantitatifs sur le court terme notamment dans les zones d'aménagement. Mais elle soulève trois difficultés majeures faute d'encadrement : d'abord elle constitue une forme de détournement du droit de la commande publique contestable. Elle est, en effet, de moins en moins le fait d'un « achat d'opportunité » pour être de plus en plus l'expression d'un « achat de commande », alors même que le foncier support n'est pas encore complètement maîtrisé. Ensuite elle fait primer la logique économique et financière de l'investisseur privé, légitimement soucieux de son taux de marge et de profit à l'occasion de la transaction sur une logique d'intérêt général de long terme qui impose la prise en compte des charges d'exploitation sur plusieurs décennies. Enfin elle ne peut par elle-même répondre aux problématiques de cohésion des territoires notamment en secteur diffus.

Il est donc proposé non pas de remettre en cause la procédure de VEFA qui est dans de nombreux cas utile et pertinente mais de l'encadrer dans une logique d'intérêt général :

- la première voie serait de rendre opposable à tous les acteurs privés ou publics la charte territoriale de qualité du cadre de vie qui aurait à leur égard la fonction de cahier des charges du processus de construction ;
- la seconde serait d'introduire dans le droit un dispositif de **modération du coût de la charge foncière** à l'exemple de ce qui est mis en œuvre dans de nombreuses collectivités territoriales (Nice-Côte-d'Azur, Nantes, Avignon, Paris...); l'octroi des aides à la pierre et de l'agrément à la construction de logements sociaux seraient subordonnés à une valeur du foncier déterminée par la collectivité locale compétente en matière d'urbanisme.

Au-delà de ce seuil la construction demeurerait possible mais sans le concours de financements publics. À titre d'exemple, en Haute Savoie le prix plafond d'acquisition par le bailleur auprès du promoteur s'applique au prix « clés en main » incluant l'ensemble des travaux et des surfaces pour la totalité des logements locatifs sociaux de l'opération. Cette pratique dont le fondement juridique est incertain gagnerait à être généralisée et d'abord fondée en droit.

Une troisième voie serait de limiter la VEFA aux situations où l'imbrication des fonctions et des usages n'offre à l'intérieur d'une même opération aucune autre solution. Le décret du 25 mars 2016 pourrait être modifié et adapté en ce sens.

## 4. La chaîne de production

Enfin, la prise en compte de la qualité ne peut aller sans une **amélioration et une optimisation de la chaîne de production** de logement elle-même.

**4.1.** Cela passe d'abord par l'accès de chaque maître d'ouvrage à l'appréhension de l'ensemble des outils mis à leur disposition en termes de commande publique. Il s'agit de permettre à chaque maître d'ouvrage, public ou privé, quelle que soit l'importance de son équipe d'ingénierie, d'avoir accès à une analyse de l'ensemble des procédures :

- les trois procédures formalisées (l'appel d'offres, la procédure avec négociation et le dialogue compétitif, ces deux dernières n'étant pas assez mobilisées parce que méconnues) ;
- les deux techniques d'achat (accord-cadre et concours, ce dernier prévu par l'ordonnance du 26 novembre 2018 devant être lue à la lumière de l'article 5-1 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture).

Un document interprofessionnel décrivant l'ensemble des procédures devrait être rapidement élaboré indiquant pour chaque procédure et chaque type de contrat passé avec la maîtrise d'œuvre ses conditions d'application, ses atouts et contraintes et quelques exemples d'expériences concrètes réalisées.

La Mission interministérielle sur la qualité des constructions publiques (MIQCP) pourrait être chargée de coordonner ces travaux. Ce partage de la connaissance pourra s'appuyer sur des structures relais et notamment les associations d'élus, les services déconcentrés mais aussi les CAUE et les architectes-conseils de l'État dont le rôle doit être conforté.

**4.2.** Il nous paraît également essentiel de renforcer la formation des acteurs de la construction.

Ainsi une réflexion doit être engagée au plus tôt pour renforcer la **formation des architectes** à la réalité concrète de la maîtrise d'œuvre et aux implications de la transition énergétique. Ce processus est engagé dans les écoles d'architecture. Il fait l'objet à l'issue du deuxième cycle, d'une formation professionnalisante conduisant à l'habilitation à l'exercice de la maîtrise d'œuvre en son nom propre (HMONP). Il est nécessaire à cet égard de renforcer les moyens des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) : le budget moyen par étudiant d'une ENSA est, en effet, encore très inférieur à celui des universités et des grandes écoles.

Cette formation gagnerait à être développée aux différents niveaux de la formation initiale. Si l'on souhaite que ceux qui ont été à l'origine de la conception soient également en charge de la réalisation, il est indispensable que soient généralisées les formations juridiques, économiques et techniques nécessaires à un dialogue efficace

avec la maîtrise d'ouvrage et les entreprises. Il s'agit notamment de renforcer la formation à la conduite de chantier qui est la pierre angulaire de ce processus.

De même nous préconisons de généraliser la formation à la maîtrise d'ouvrage telle qu'elle a été engagée notamment par l'USH (Union Sociale pour l'Habitat) afin de développer l'approche architecturale aux échelles du bâti et de l'espace urbain, dans les écoles d'ingénieur.

Il serait aussi utile de renforcer les formations partagées entre les différents acteurs. Des formations communes de type master 2 pourraient être portées conjointement par les écoles d'ingénieur et les écoles d'architecture.

**4.3. S'agissant des relations entre la maîtrise d'ouvrage publique, la maîtrise d'œuvre et les entreprises** nous ne proposons pas de revenir sur les dispositions législatives en vigueur (dite « loi ELAN » du 4 avril 2018) qui ont abrogé plusieurs articles de la loi MOP. Le rôle de l'architecte est garanti par la loi de 1977. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 janvier 1977 dispose en effet que « la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire (...) s'assurent au cours de l'instruction des demandes du respect de cet intérêt. » « En conséquence », poursuit le texte, « les maîtres d'ouvrage sont tenus de faire appel au concours des architectes » dans les conditions et limites de la loi. Mais ce concours prévu par la loi ne doit pas être nécessairement enserré par des textes de procédure. Il doit devenir désirable parce qu'indispensable.

La pertinence de ce qu'on appelle la mission globale de maîtrise d'œuvre nous paraît cependant avérée même si ce n'est plus désormais dans le cadre contraint de la loi du 12 juillet 1985. L'objectif est d'organiser un partenariat fécond entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les entreprises, ce qui impose de distinguer le rôle de chacun des acteurs, sa valeur ajoutée dans le processus de construction, de la conception à l'exploitation et sa responsabilité juridique propre, notamment au regard du permis de construire.

De ce point de vue, la maîtrise d'œuvre doit demeurer le premier partenaire du maître d'ouvrage ayant vocation à lui apporter expertise et conseil pendant toute la durée de l'opération et pouvant assurer la direction de l'exécution des marchés de travaux. Cette mise en synergie gagnerait à être inscrite dans un cadre contractuel clair sous la responsabilité des partenaires eux-mêmes. Il est important à cet égard que la maîtrise d'œuvre demeure garante de la conduite à bonne fin du projet, du respect de la charte de « qualité de vie pour un logement durable » et du respect des prix plafonds de l'opération.

Il faut souligner à cet égard les risques que recèlerait une généralisation des processus apparemment simples qui conduisent à une confusion du rôle de chaque acteur comme le recours aux marchés de conception-réalisation introduits en droit par la loi du 25 mars 2009. Ils peuvent être pertinents à court terme pour une relance de la

construction en mobilisant les grands acteurs du BTP. Mais ils ne peuvent par nature que se fonder sur une logique de rentabilité qui risque d'écarter de toute capacité d'intervention utile, en amont les concepteurs et en aval les petites et moyennes entreprises du bâtiment. Celles-ci n'ont évidemment pas la capacité d'ingénierie leur permettant de maîtriser toute la chaîne du processus constructif de l'élaboration du projet à la réalisation et à l'exploitation.

L'expérience des partenariats publics-privés (PPP) ou les déboires passés des procédures de marché d'entreprises de travaux publics (METP) qui avaient notamment pour effet, sinon pour objet de contourner les règles de mise en concurrence devraient conduire le législateur à en encadrer la pratique en mettant en avant l'impératif de qualité et son évaluation.

**4.4.** L'évolution vers une culture de la performance ne peut en revanche que contribuer à l'essor d'une politique de qualité. L'évaluation de la performance peut être d'ordre technique mais aussi qualitative. Le changement de paradigme qui tend à passer de l'idée de « garantir les missions » (donc les moyens) à celle de « garantir la performance » est un enjeu d'avenir pour la maîtrise d'œuvre.

C'est la souplesse apportée par le cadre juridique de relations entre les acteurs aux missions clairement reconnues qui permettra par un travail collaboratif à chaque étape du processus de dégager les économies qui contribueront au financement de la qualité. Compte tenu des coûts induits par le foisonnement des normes (le code de l'habitat et de la construction fixe même des normes relatives à la hauteur de l'interphone ou à la localisation des boîtes aux lettres) et leur durcissement depuis dix ans (sur l'amiante, sur la circulation de l'air et la ventilation, sur les ascenseurs, sur l'accessibilité, sur la performance énergétique...) la qualité d'usage ne peut être une variable d'ajustement et les concepteurs du projet en sont nécessairement les garants tout au long du processus.

La clé réside dans ce travail collaboratif fondé sur la responsabilité reconnue de chaque acteur et dans le choix de l'innovation qui contribuera à réduire les coûts de la construction elle-même (préfabrication, rapidité des chantiers, emploi de ressources locales biosourcées, réemploi de matériaux de démolition, généralisation des outils numériques...).

L'accompagnement public des filières innovantes, par exemple dans le cadre du plan de relance, apparaît naturellement nécessaire. La création dans chaque région ou département d'un centre de ressources territorial pour la construction permettrait de mieux faire connaître aux maîtres d'ouvrage et aux maîtres d'œuvre les entreprises et acteurs locaux qui n'ont en général aucun moyen propre de communication.

## 5. L'expérimentation

L'ensemble de ces propositions doit pouvoir être mis en œuvre de manière concrète à bref délai pour donner à voir l'évolution effective des pratiques en faveur d'un logement social de qualité. Des expérimentations sont menées depuis de nombreuses années dans le cadre du Plan Urbanisme Construction et Architecture (Projet PAN...). Elles ont été récemment relancées par la Banque des territoires (CDC) et l'Union sociale pour l'habitat en faveur de « l'architecture de la transformation ». De nombreuses initiatives et réalisations exemplaires font l'objet d'expositions et de débat notamment au sein de la Cité du patrimoine et de l'architecture à Paris et en région. L'institution du label « architectures contemporaines remarquables » créée par la loi du 7 juillet 2016 va dans le même sens pour la réhabilitation.

Nous proposons que soit lancé en 2021, sous un parrainage interministériel (logement, culture, écologie), **un processus d'expérimentation-action de grande envergure** qui ferait l'objet d'une évaluation en continu. Ce plan participerait à la dynamique de relance de la construction.

Seraient notamment évalués dans ce cadre les critères de qualité, proposés dans ce rapport, et notamment le caractère modulable, la flexibilité, l'adaptabilité des logements au regard des exigences nouvelles et leur insertion dans l'environnement proche, donc le cadre de vie. Les règles de droit seraient adaptées dans ce cadre expérimental comme le permettent l'ordonnance du 30 octobre 2018 et le décret du 11 mars 2019.

Dans le même esprit il est proposé d'engager une expérimentation sur la plus grande réversibilité dans les constructions en général, par exemple pour la transformation d'espace de bureaux en logements.

Des appels à projets ou des appels à manifestations d'intérêt pourraient être engagés dès le début de l'année. Ils devraient porter sur un volume important de logements sur l'ensemble du territoire (de l'ordre de 50 000 logements en construction neuve ou réhabilitation). Ils seraient donc territorialisés et financés selon des règles de droit commun avec un dispositif financier incitatif. Les taux et la durée des prêts financés sur fond d'épargne par la Caisse des Dépôts pourraient être modulés à cet effet en introduisant en outre une prime à l'innovation.

Les appels à projet seraient engagés sous le double patronage du ministère de la culture et du ministère du logement en lien avec les collectivités locales concernées.

Ils seraient pilotés par une structure interministérielle regroupant le PUCA (Plan Urbanisme Construction et Architecture) et la Cité de l'architecture et du patrimoine en y associant élus, professionnels et représentants des usagers en lien, aux plans juridique et technique, avec la MIQCP. Elle bénéficierait du concours de l'Union Sociale pour l'Habitat et de Caisse des Dépôts. Les appels à projets pourraient être lancés en accord avec les collectivités locales et les bailleurs sociaux au 1<sup>er</sup> trimestre 2021.





## Conclusion générale

La qualité du logement ne peut se limiter à un ensemble de normes, de procédures ou d'orientations. « La maison est notre coin du monde » (Gaston Bachelard dans *La poésie de l'espace*); le logement, l'habitat et son environnement traduisent aussi l'image qu'une société se donne d'elle-même. On parlait avant la guerre du « Plan d'embellissement des villes ». Et le logement a partie liée, non seulement au confort, mais aussi au « beau » même si cette notion est indéfinissable. La beauté est une réalité sensible qu'on ne peut réduire au fonctionnel ni à l'hétérogénéité des analyses sociologiques.

Elle signe une époque comme naguère le Paris d'Hausmann ou hier Le Havre d'Auguste Perret mais aussi les « villes nouvelles » et les « grands ensembles ». Le rôle des acteurs de la construction, maitres d'ouvrage, maitres d'œuvre, entreprises du bâtiment, comme de l'ensemble des métiers associés au processus, architectes, paysagistes, urbanistes, bureaux d'étude, économistes de la construction, etc. est de participer, parfois sans le mesurer, à une mission d'intérêt général. Le bâti est une affaire de temps long, au-delà d'un siècle le plus souvent. Et il est approprié, transformé, façonné par ceux qui y habitent au fil du temps.

Elle signe aussi un territoire que ce soit en milieu urbain, péri-urbain ou rural, dans les métropoles comme dans les bourgs et les villes moyennes. Ce sont les collectivités locales qui en ont la charge depuis la décentralisation de l'urbanisme en 1983 dans le cadre de la loi, mais autour d'elle l'ensemble des acteurs du territoire, économiques, sociaux ou associatifs. Il appartient à l'État d'orienter et de faciliter l'inscription dans l'espace de leurs projets ou la réparation des traces du passé mais aussi d'encourager et d'accompagner les « maires bâtisseurs ».

Les élus savent ce qu'ils ne veulent plus : les barres de périphéries indistinctes au droit des hangars de supermarché ou les lotissements ruraux désertifiés. Là encore tout se joue autour des habitants eux-mêmes. Ils aspirent, pour le dire simplement, à vivre dans des logements confortables et dans des lieux dont ils peuvent être fiers. Le logement social a depuis toujours été en France un fer de lance de cette dynamique.

C'est à cette aune que pourra être évalué le coût de la qualité, en particulier à l'issue de l'expérimentation proposée. Au fond nous considérons qu'il n'est quantifiable que par comparaison, par exemple en mesurant le coût des politiques de rénovation urbaine conduites depuis vingt ans pour réparer les conséquences urbaines et sociales du passé proche au regard des coûts initiaux et des exigences d'aujourd'hui.

Une conception holistique du logement dans une vision décentralisée intégrant la valeur d'usage pour les habitants et les valeurs de l'architecture au sens large nous paraît être la voie d'avenir.







