



Commission  
européenne

# Les investissements dans le domaine du logement par le Fonds européen de développement régional 2007-2013

## Le logement dans renouvellement urbain durable



Les investissements dans le domaine du logement par le

**Fonds européen de développement régional 2007-2013**

Le logement dans renouvellement urbain durable

**Le résumé du rapport final de synthèse**

# Résumé

---

## Des problèmes de logement profondément enracinés, complexes et variés

Dans toute l'UE, d'énormes difficultés subsistent au niveau des logements, dont bon nombre sont de qualité médiocre, à faible efficacité énergétique et inabordable. Ces problèmes ont tendance à être profondément enracinés et complexes, et diffèrent d'un État membre à l'autre. Dans les villes d'Europe occidentale, les problèmes de logement portent principalement sur les tours d'habitation qui sont le résultat d'une mauvaise conception et de matériaux médiocres, mais ils proviennent aussi de questions d'urbanisme plus générales, comme les problèmes de circulation et les problèmes sociaux liés à la pauvreté et au chômage ainsi que la mauvaise gestion des cités. En Europe centrale et Orientale, les problèmes de logement sont de nature similaire, mais ils se sont manifestés de manière différente. Les mécanismes publics d'allocation des logements et une économie d'État, entre autres, ont fait place à une période de transition pendant laquelle tout ce qui relevait d'un mode de propriété collective était mal perçu. Il en a principalement résulté une importante détérioration des cités situées à la périphérie urbaine ou des zones urbaines de construction traditionnelle. Ce rapport souligne également l'existence de problèmes de ségrégation, non seulement dans les métropoles mais aussi dans les petites et moyennes villes.

## Objectif de l'étude : comprendre le rôle du FEDER dans les projets de logement

L'objectif de cette étude (à l'initiative du Parlement européen) est de permettre une meilleure compréhension de la contribution du Fonds européen de développement régional (FEDER) aux projets de logement pour la période de financement 2007-2013. Cette étude explore également la façon dont le FEDER a favorisé des approches intégrées répondant à la fois aux besoins de logement et d'énergie et aux besoins socio-économiques des communautés défavorisées. Cette étude permet de mieux définir le rôle que devra jouer le FEDER durant la période de programmation 2014-2020. Elle est basée sur trois questions majeures :

1. Dans quelle mesure peut-on montrer que les investissements immobiliers du FEDER contribuent à un renouvellement urbain durable et intégré des zones cibles, soit les quartiers défavorisés à population dense ?
2. Quels sont les défis majeurs rencontrés lors de la phase de préparation et de mise en œuvre de ces projets de renouvellement urbain ?
3. Quelles leçons peuvent être tirées du cadre réglementaire actuel du FEDER en matière d'interventions dans le secteur du logement et eu égard à son application pratique ?

Ces questions ont été abordées lors de deux étapes principales de notre travail de recherche.

1) Un examen des publications et des documents disponibles a conduit à une compréhension plus profonde et plus complète des concepts concernant le renouvellement urbain et le logement durables en Europe. Cet examen a également permis de jeter une lumière nouvelle sur le développement des mécanismes d'aide au logement de l'UE au cours du temps et sur les défis à relever en matière de logement dans tous les États membres. 2) Dix études de cas approfondies réalisées dans l'UE se sont intéressées en détail aux interventions financées par le FEDER en matière de logement afin de nous aider à répondre aux trois questions majeures de l'étude. Un aperçu de ces études de cas est présenté ci-dessous :

Intitulé du projet	Description du projet
<b>REECH (Renewable Energy and Energy Efficiency in Community Housing) (Royaume-Uni)</b>	<p>Le projet REECH permettra d'augmenter la demande nationale en faveur du déploiement de technologies à faible émission de carbone en collaborant avec les RSL (Registered Social Landlords, c'est-à-dire des organismes de droit public fournisseurs de logements sociaux) dans le cadre d'un projet concernant 2 000 foyers du Nord-Ouest de l'Angleterre. En créant une demande pour les technologies vertes nouvelles, le projet vise à réduire le problème de la pauvreté énergétique tout en stimulant un nouveau marché en expansion pour les entreprises locales.</p>
<b>Chemnitz Sonnenberg (Allemagne)</b>	<p>Ce projet vise à rendre cette région plus attirante et à enrayer son déclin. Le financement accordé par le FEDER sert à la mise en place de toute une série de mesures, y compris des mesures de gestion des quartiers et de renouvellement de l'efficacité énergétique d'une structure de garde d'enfants. Le financement du FEDER vient compléter la mise en œuvre d'un ensemble de politiques et de mesures dans la région du Sonnenberg se voulant d'encourager une approche intégrée du renouvellement urbain.</p>
<b>Intégration des logements sociaux et des orphelinats (Estonie)</b>	<p>La ville de Tallinn a eu recours au FEDER pour rénover ses logements sociaux et orphelinats. Ces projets ont deux objectifs : améliorer l'infrastructure sociale de façon innovante et mettre en place des mesures d'économie d'énergie et des sources d'énergie renouvelable dans ces lieux.</p>
<b>Quartier La Forêt, Cambrai (France)</b>	<p>Le projet du FEDER souhaite rénover 446 logements sociaux à forte consommation énergétique de façon à en réduire la consommation d'énergie et à améliorer la qualité de vie et la sécurité des résidents ainsi que l'image globale du quartier.</p>
<b>Amélioration de l'efficacité énergétique des immeubles d'appartements (Lettonie)</b>	<p>L'objectif est de contribuer à l'amélioration du rendement énergétique de plusieurs immeubles d'appartements afin de garantir la durabilité du parc immobilier et l'emploi efficace des ressources énergétiques. Le projet devrait également permettre de réduire les tensions sociales et d'améliorer les logements des habitants aux revenus faibles.</p>
<b>Réhabilitation socialement sensible du quartier résidentiel d'Ady (Hongrie)</b>	<p>Le projet vise à créer des infrastructures et espaces publics tout en réduisant les frais d'entretien des logements privés (parfois sociaux). Ce projet a également une importante dimension sociale, le FSE servant à financer des activités destinées à aider les résidents à réintégrer le marché de l'emploi.</p>
<b>IPRM Mostu – DEMOS : Développement des zones urbaines d'habitation défavorisées et amélioration de la vie des citoyens (République tchèque)</b>	<p>Le projet du FEDER s'articule sur deux axes : des investissements en faveur de la rénovation de quatre immeubles de Chanov et de plusieurs autres immeubles de Stovky, d'une part, et l'amélioration des espaces publics, des services publics (enseignement, services sociaux et de santé, culture), de l'emploi, des projets de formation et des transports, d'autre part. Une fois rénovés, une partie de ces immeubles serviront de logements sociaux dans un système intégré à trois niveaux de logements de qualité acceptable (qui inclut des locataires du secteur privé).</p>
<b>Requalification énergétique des logements sociaux (Italie)</b>	<p>L'objectif est d'améliorer l'efficacité énergétique des logements sociaux situés dans les zones les plus défavorisées de la région du Piémont pour les rendre plus durables. Ce projet vise à améliorer les conditions sociales de certains groupes à risque et marginalisés, comme les familles monoparentales. L'accent est mis en particulier sur l'emploi de sources d'énergie renouvelable.</p>
<b>Rénovation d'immeubles d'habitation collectifs grâce au fonds à participation Jessica (Lituanie)</b>	<p>L'objectif premier est d'investir dans des projets destinés à offrir de nouvelles perspectives commerciales et à améliorer les espaces publics, la santé mentale et physique et la qualité de vie globale. Le second objectif est d'améliorer l'efficacité énergétique et de réduire la consommation d'énergie dans toute la Lituanie en investissant dans la rénovation d'immeubles d'habitation collectifs.</p>
<b>Rénovation de la vieille ville de Sieradz, patrimoine historique et culturel de la région (Pologne)</b>	<p>Ce projet du FEDER a pour objectif principal la rénovation de logements dans les quartiers les plus anciens de la ville. Les objectifs intermédiaires sont destinés à améliorer les conditions de vie et d'habitation, ainsi que l'attractivité de la région, et permettent de doper l'activité économique. Les actions intégrées visent surtout à améliorer la qualité de vie des habitants, à réduire la pauvreté et à réorganiser la gestion des quartiers de la vieille ville de Sieradz.</p>

## 1) Comment les interventions du FEDER dans le domaine du logement contribuent-elles au renouvellement urbain durable et intégré ?

Plus les problèmes affectant une région sont complexes, plus il est nécessaire de mettre en place des mesures intégrées. L'étude s'est donc penchée plus particulièrement sur la relation entre ce fonds et les programmes nationaux et les stratégies de renouvellement urbain intégré déjà mises en place. En voici les principales conclusions :

- Les interventions du FEDER en matière de logement ont permis d'apporter des bénéfices réels et souvent importants en termes d'efficacité énergétique et de réduction des factures de gaz et d'électricité.
- Les problèmes de logement ont une dimension économique, sociale et de durabilité (en termes d'énergie). Les acteurs du secteur ont fait preuve d'optimisme quant aux impacts des projets sur les questions connexes, comme la création d'emplois et l'amélioration de la santé des populations.
- Toutefois, peu de projets ont réussi à faire face à ces trois problèmes en même temps et de manière véritablement intégrée. Certains d'entre eux sont « unidimensionnels » et ne cherchent qu'à améliorer le rendement énergétique, tandis que d'autres ont des objectifs d'efficacité énergétique bien définis et veulent remédier à certains problèmes sociaux. Seul un nombre restreint de projets ont réussi à intégrer ces trois dimensions.
- Faire face aux multiples dimensions des problèmes de logement n'est pas chose aisée pour les professionnels du logement qui n'ont pas l'habitude de prendre des mesures non-infrastructurelles ou axées sur les personnes. Les projets sont réalisés de façon plus intégrée lorsque les

politiques nationales encouragent la mise en œuvre des programmes du FEDER en parallèle avec d'autres mesures d'intervention. L'appui d'un leadership politique local et régional se révèle aussi particulièrement bénéfique.

- Le type d'organisme du logement a aussi un effet sur la capacité d'emploi des fonds du FEDER en faveur du logement ; généralement, les zones les plus défavorisées doivent gérer les situations avec des organismes de gestion des logements privés moins actifs. Il en est de même pour les logements sociaux, surtout dans les nouveaux États membres.

Comme nous l'avons démontré dans les études de cas liées à ce rapport, les bonnes pratiques dans les projets du FEDER en termes de développement durable véritablement intégré nous viennent d'Allemagne (entre autres pays), mais elles ne concernaient pas des logements d'habitation. Ce projet a relié un ensemble de mesures sociales et énergétiques de façon à en maximiser l'impact et, chose importante, a fait le lien avec un plus vaste ensemble de politiques et mesures dans la région du Sonnenberg afin d'assurer l'adoption d'une approche véritablement holistique en ce qui concerne le développement durable.

## 2) Les défis majeurs des projets de logement du FEDER

Cette étude a détecté et exploré un certain nombre de difficultés rencontrées dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des projets de logement.

- Intégration limitée des différentes politiques et collaboration limitée entre les divers échelons administratifs. Ce problème peut être causé par le faible niveau de coopération entre organisations gouvernementales et pouvoirs locaux et leurs services au sein de l'État membre sur les questions du renouvellement urbain en général. Mais il peut également être le résultat de l'incompatibilité entre les

multiples plans sectoriels (politiques de logement, de l'énergie et de rénovation) au niveau national et local. Il peut également provenir de l'incompatibilité entre les règles et les objectifs de différents flux de financement (y compris le manque de liens entre le FEDER et le FSE).

- Il est de plus en plus difficile, dans certains États membres, de travailler avec les associations de propriétaires privés en comparaison avec des équipes de responsables plus concentrées dans d'autres pays (notamment les responsables de logements de propriété publique). Les propriétaires doivent activement demander à recevoir un financement du FEDER, généralement à la suite d'un vote parmi les propriétaires d'appartement individuels. Ceux qui obtiennent la majorité requise et apportent eux-mêmes une contribution financière substantielle peuvent alors bénéficier de l'assistance du FEDER. Néanmoins il est généralement très difficile d'y parvenir dans les projets axés sur les résidents à faibles revenus qui vivent souvent dans des conditions déplorables.
- Le manque de financement complémentaire suffisant pour les projets du FEDER. Les secteurs public, privé et résidentiel (qui, traditionnellement, complétaient le financement accordé par le FEDER) ont des difficultés à cofinancer les projets. Ce manque se traduit par le besoin accru de trouver de nouvelles formes de financement, au-delà des subventions classiques. Cependant, les projets du FEDER mis en œuvre sur la base de l'accord d'une subvention ont leurs limites quant au soutien qu'ils peuvent apporter à ceux qui en ont le plus besoin (ceux qui éprouvent des difficultés à financer un prêt sur le long terme).
- La difficulté d'améliorer l'accessibilité financière. L'accessibilité est particulièrement problématique pour les communautés marginalisées. Cependant, dans de nombreux cas, le résultat net des interventions (les frais incombant aux

résidents par rapport aux économies d'énergie réalisées) n'a pas donné lieu à une augmentation de l'accessibilité financière globale.

- Le programme administratif est très exigeant. Les délais de planification et de mise en œuvre de projets intégrés ont souvent été trop courts ; les projets mis en place dans les quartiers défavorisés n'ont donc pas eu le temps de développer des activités efficaces, durables et intégrées sur le long terme. Ce problème était en partie attribuable au fait que le programme de logement a été lancé à mi-chemin de la période 2007-2013 en ce qui concerne les anciens États membres.

Plusieurs études de cas, notamment en République tchèque, ont donné lieu à de bonnes pratiques pour résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre des projets de logement du FEDER. Afin d'assurer la mise en œuvre efficace des projets, et en particulier leur pleine intégration, le gouvernement national a accordé une assistance technique à l'Agence pour l'insertion sociale sur tout un ensemble de questions. Cette assistance comprenait la façon de cibler les communautés marginalisées (les Roms), de développer des activités d'autonomisation des communautés et d'établir un partenariat entre divers organismes. Tous ces éléments sont indispensables à l'adoption d'une approche intégrée. Les professionnels du logement à l'échelle locale ont constaté que la mise en place d'un tel « cadre » de mise en œuvre constituait une bonne pratique.

### **3) Les leçons tirées du programme-cadre actuel (2007-2013)**

D'un point de vue social, les interventions liées à l'efficacité énergétique sont souvent positives car elles permettent de réduire la facture énergétique des personnes concernées.

L'intégration de diverses politiques et la coopération des différents échelons administratifs sont importants lors de la conception des programmes nationaux et

régionaux. Elles favorisent le recours aux fonds du FEDER et permettent aux acteurs locaux de mettre en œuvre des projets intégrés.

Les interventions intégrées ciblant les zones défavorisées peuvent être moins populaires à l'échelle politique locale en cas de divergence des priorités. Il faut soutenir les groupes de résidents les plus démunis et les moins organisés et améliorer l'image et les conditions des zones les plus pauvres en renforçant les programmes de financement, les taux de subventions et les mécanismes complémentaires. Ce type d'interventions requiert des approches axées sur l'emplacement des logements et les conditions sociales.

Une coopération plus étroite et des partenariats et une participation plus étendus

et mieux organisés se sont avérés plus efficaces que la mise en place de critères administratifs et de structures hiérarchiques stricts pour réaliser des projets intégrés adaptés aux besoins véritables des résidents locaux. À cet égard, il est également essentiel de prévoir des délais de planification et de mise en œuvre suffisants.

L'appui octroyé par le FEDER en matière de logement qui a débuté lors de la période de financement actuelle (2007-2013) a eu un impact positif à de nombreux égards. La prochaine période de financement pourra être plus fructueuse encore si la souplesse de la législation en matière de politique de cohésion 2014-2020 est combinée à un cadre efficace, à une planification adéquate et à un engagement actif à tous les niveaux de gouvernance.

