

V.28/01/08

ALERTE SUR LA CRISE DU LOGEMENT une crise dont la gravité est sous-estimée, notamment dans sa dimension sociale

Document adopté par l'assemblée plénière en séance du 22 janvier 2008

PREAMBULE

Cette note est issue des réflexions du groupe de travail « Vivre ensemble » du Conseil de développement. Elle reflète les préoccupations, largement partagées au sein du Conseil, de la société civile¹ et en particulier des acteurs professionnels et associatifs. Elle se fait l'écho des inquiétudes des membres du Conseil engagés dans les actions de solidarité et particulièrement sensibilisés à la gravité de la crise du logement et à ses conséquences sur les personnes les plus en difficultés.

*Les membres du Conseil reconnaissent l'importance des actions engagées de longue date dans l'agglomération par les acteurs publics et privés (Etat, collectivités, professionnels, associations, etc.), efforts probablement supérieurs à ceux de beaucoup d'autres agglomérations françaises et confirmés récemment, ainsi que les ambitions affichées par les documents de planification (PLH², PLU³, SCOT⁴ en cours d'élaboration, programme de rénovation urbaine...). Ils constatent cependant que **la crise s'est aggravée** au cours des dernières années. Ils ont le sentiment que **son ampleur a été et demeure largement sous-estimée** par l'ensemble des acteurs, et insuffisamment anticipée : les moins visibles médiatiquement ont été les plus nombreux à être victimes de cette crise.*

*Elle touche à des degrés divers, toutes les villes françaises, la plupart des territoires. Cette crise est à la fois **quantitative et qualitative**, elle touche non seulement les classes les plus pauvres mais aussi une partie des classes moyennes, non seulement les chômeurs mais aussi la population active occupée. Elle comporte une forte dimension sociale et humaine. Elle se combine de plus aujourd'hui à une baisse du pouvoir d'achat et à une **précarisation accrue d'une partie plus importante de la population**, créant ainsi « un effet ciseau » qui en amplifie les conséquences.*

¹ A partir notamment de la mise en commun des réflexions et contributions de représentants du monde associatif présents ou associés au Conseil de développement : Habitat et Humanisme, PACT Arim, ATD quart monde, Forum réfugiés, Fonda, Alpil, MRIE...

² Programme local de l'habitat

³ Plan local d'urbanisme

⁴ Schéma de cohérence territoriale

L'action des « Don Quichotte » en 2006 en faveur des « sans abris », fortement médiatisée, a certes permis de sensibiliser pendant quelques mois l'opinion et fait réagir les pouvoirs publics. Mais la représentation médiatique n'a rendu visible qu'une partie très limitée du problème global et laissé dans l'ombre d'autres aspects de cette crise, alors qu'ils sont pourtant tous interdépendants. En effet, la difficulté réside en partie dans le fait qu'il s'agit non pas d'une crise, mais d'un kaléidoscope de crises : bien qu'interdépendantes et ne touchant pas que le logement social, elles appellent des réponses différenciées.

Le Conseil de développement considère qu'aujourd'hui l'ampleur prise par la crise du logement a des répercussions sur l'ensemble de la société et constitue une menace très préoccupante pour la cohésion sociale. C'est plus largement la question de l'habitat qui est posée, en relation avec les problèmes d'exclusion et l'ensemble des politiques urbaines

Le Conseil de développement souhaite alerter les pouvoirs publics (Grand Lyon, collectivités territoriales, Etat) et leurs partenaires, sur la sous-estimation de la gravité de la crise du logement, qui s'est amplifiée au cours des dernières années (au plan local comme au plan national).

Cette note vise à contribuer à l'élaboration d'un « diagnostic partagé », souhaité par beaucoup, et à mettre en débat quelques pistes de travail pour aller plus loin dans l'action publique.

Sommaire

PREAMBULE.....	1
1. UNE CRISE PARADOXALE.....	4
1.1 Les effets de la crise du logement sur la « cohésion sociale » : quelques signes forts.....	4
1.2 Comment en est-on arrivé là ? Un déficit d'analyse, d'écoute et d'anticipation des mécanismes à l'œuvre	5
2. QUALIFIER LA CRISE	6
2.1. Des crises imbriquées, la crise du logement et la crise de l'hébergement.....	6
2.2. Une crise à plusieurs dimensions	6
2.3. ... qui comporte aussi des dimensions qualitatives insuffisamment prises en compte.....	7
2.4. Une crise longue et susceptible de s'aggraver encore	7
2.5. Une crise dont l'urgence et la gravité paraissent encore insuffisamment perçues par le monde politique	8
3. DES OUTILS EXISTANTS A MIEUX MOBILISER, ET DES PISTES POUR ALLER PLUS LOIN.....	9
3.1. Construire un véritable outil partenarial d'observation et de prospective du logement et de la précarité, en s'appuyant sur les outils déjà existants	9
3.1. Construire un véritable outil partenarial d'observation et de prospective du logement et de la précarité, en s'appuyant sur les outils déjà existants	10
3.2. Mettre en œuvre un plan à 10 ans, visant à accroître significativement la production annuelle de logements, à développer des politiques foncières ambitieuses dans la durée et à améliorer la fluidité des parcours résidentiels.....	10
3.3. Sur l'hébergement : développer des réponses diversifiées et mieux articulées avec l'ensemble des actions en faveur du logement	11
3.4. Amplifier les actions d'accompagnement social, tant pour l'hébergement que pour l'insertion par le logement.....	13
3.5. Renforcer la coordination entre les politiques d'habitat avec les autres politiques urbaines, y compris dans les territoires périurbains	13
3.6. Engager sans attendre des actions à court terme en matière d'offre de logements, afin de gérer la phase transitoire entre pénurie et retour à la normale	15
3.7. Engager sans attendre des actions de sensibilisation et d'information auprès des citoyens.....	16
Annexe 1 : Témoignages recueillis par les associations et/ou les membres du Conseil de développement ...	17
Annexe 2 : Quelques données chiffrées pour comprendre la crise du logement.....	19
Annexe 3 : Extrait de la lettre de Bernard Devert adressée au Président du Conseil de développement le 14 décembre 2007	21

1. UNE CRISE PARADOXALE

On n'a jamais autant construit de logements au cours des 20 dernières années, et notamment de logements sociaux, pourtant les files d'attente de ménages à la recherche d'un logement s'allongent.

Cette crise s'inscrit dans une crise plus générale de la société française, caractérisée par une précarisation accrue, touchant une part croissante de la population, qui se combine avec une offre de moins en moins accessible en terme de coût et de localisation. **La question du logement se trouve ainsi de plus en plus au cœur des difficultés que connaît la société française aujourd'hui.**

1.1 Les effets de la crise du logement sur la « cohésion sociale » : quelques signes forts

Une crise qui touche un nombre croissant de « populations » :

- ▶▶ SDF
- ▶▶ réfugiés
- ▶▶ étrangers
- ▶▶ ménages modestes
- ▶▶ classes moyennes
- ▶▶ jeunes travailleurs
- ▶▶ chômeurs
- ▶▶ ménages et personnes isolées
- ▶▶ femmes victimes de violences
- ▶▶ étudiants
- ▶▶ personnes âgées
- ▶▶ personnes ayant des problèmes de santé mentale
- ▶▶ sortants de prison...

Elle engendre pour ceux-ci des risques de déstructuration familiale, psychologique et/ou sociale. Les conséquences sur les enfants se font aussi sentir en termes d'échec scolaire. Le ressenti qu'ont les victimes de la crise peut les conduire à des formes de marginalisation, voire d'exclusion.

Le développement de nouvelles formes d'habitat précaire

Des personnes en nombre croissant sortent du système d'habitat classique et des dispositifs encadrés et aidés (ou ne peuvent y entrer), et génèrent le développement d'habitats précaires tels que :

- ▶▶ les abris de fortune, cabanes et bidonvilles
- ▶▶ le camping comme domicile permanent
- ▶▶ l'hébergement chez d'autres
- ▶▶ le squat

- ▶▶ Des difficultés croissantes de prise en charge des exclus, des victimes « d'accidents de la vie », des « passants », des personnes isolées, etc. et la sous-estimation de l'urgence
- ▶▶ des démarches qui s'éternisent, qui paraissent parfois injustes à ceux qui les subissent ;
- ▶▶ l'exacerbation des phénomènes de discriminations dans l'accès au logement ;
- ▶▶ les associations soulignent également que les démarches effectuées par les demandeurs et le temps qu'ils doivent y consacrer pour trouver des solutions finissent par les placer dans une situation de cas sociaux.

(voir annexe 1)

Une remise en cause de la mixité sociale

- ▶ évolution vers la « gentrification⁵ » de quartiers encore socialement équilibrés mais très attractifs et connaissant une montée forte des coûts fonciers et immobiliers ;
- ▶ difficulté croissante de financer les programmes de logements sociaux dans les projets d'urbanisation nouvelle ou de densification urbaine, en raison notamment du renchérissement des coûts fonciers ;
- ▶ échec d'une politique fiscale où les investisseurs ne tiennent pas compte de façon réaliste des capacités contributives des groupes sociaux cités ci-dessus et qui contribue à la distorsion de l'offre et de la demande (ex/ les avantages fiscaux de la loi de Robien profitent à des bailleurs privés n'en ayant pas forcément besoin et confortent les hausses de prix du marché (notamment en captant une partie de l'offre foncière disponible), au détriment de ceux qui sont déjà les victimes de la crise du logement...);
- ▶ difficulté récurrente à faire accepter la construction de logements sociaux dans certains quartiers, du fait de représentations négatives, de la crainte de dévalorisation des patrimoines, de la tendance à la recherche de « l'entre soi », etc.

1.2 Comment en est-on arrivé là ? Un déficit d'analyse, d'écoute et d'anticipation des mécanismes à l'œuvre

une crise mal anticipée au plan démographique et sociologique :

- ▶ imprévisions démographiques, insuffisances de prospective à moyen/long terme ;
- ▶ mutations des modes de vie avec une croissance du nombre de ménages plus forte que celle de la population en raison de la diminution de leur taille, de l'impact du vieillissement, de l'évolution de la composition des familles (familles monoparentales, recomposées...);
- ▶ évolutions des parcours professionnels (changements d'emploi plus fréquents, éloignement du domicile par rapport au lieu de travail provoquant les doubles résidences, etc.) ;
- ▶ nouveaux besoins de mobilité résidentielle ;
- ▶ impact de l'accroissement sensible de la précarité et de la pauvreté sur la nature de la demande de logements ;
- ▶ sous-estimation du phénomène de « métropolisation » et de l'attractivité de la métropole lyonnaise.

L'impact de l'emballlement du marché immobilier et foncier :

- ▶ augmentation non maîtrisée des prix notamment par l'effet des mécanismes financiers ;
- ▶ insuffisance de stratégies foncières anticipées à la bonne échelle et sur l'ensemble du territoire métropolitain ;
- ▶ et aujourd'hui, augmentation des coûts de construction.

L'insuffisance des outils d'observation et de prospective et/ou de leur prise en compte dans les politiques publiques tant au niveau national qu'au niveau local, en particulier sur l'offre réelle, prenant en compte la transformation des logements existants, les logements construits et les logements détruits (voir annexe 2)

Le manque de dialogue entre les acteurs autour de ces outils : insuffisance de croisement des données d'emplois, de coût de la vie et des budgets des ménages, de logements, de comportements, de mobilité, de pauvreté et d'exclusion, etc., insuffisance de croisement des différents segments de l'offre et de la demande.

⁵ Processus par lequel le profil sociologique et social d'un quartier se transforme au profit d'une couche sociale supérieure. On parle aussi « d'embourgeoisement ».

2. QUALIFIER LA CRISE

La crise du logement touche un nombre croissant de personnes et de groupes sociaux. **Toute la chaîne du logement est concernée** : l'hébergement, le logement social, comme le logement libre... ; chaque maillon de la chaîne influe sur les autres, c'est pourquoi les mesures concernant un maillon de la chaîne ont des effets sur les autres, induisant des réactions en cascade. Nous concentrerons cependant notre réflexion sur le logement social où les responsabilités publiques sont plus fortement engagées.

2.1. Des crises imbriquées, la crise du logement et la crise de l'hébergement

On entend bien souvent par crise du logement celle du logement permanent, or le panel de publics confrontés à cette crise nécessite d'apporter des réponses différenciées en distinguant deux crises :

- ▶ celle du logement « classique », « traditionnel »
- ▶ celle de l'hébergement, qui peut encore se distinguer en hébergement d'urgence et hébergement temporaire.

Ces crises sont dépendantes parce qu'elles ont une partie de leurs publics en commun, une partie aussi de leurs structures en commun, **mais doivent être distinguées** car elles répondent à des problématiques et des publics très différents. Ces crises interagissent l'une sur l'autre et tendent à s'amplifier l'une l'autre.

Le point de recouvrement de ces deux crises porte essentiellement sur l'offre de logement très sociale, elle-même saturée en vertu d'un phénomène en cascade d'insuffisance des autres offres, y compris privée. Ainsi, il ne peut y avoir de passage des dispositifs d'hébergement à la chaîne résidentielle classique pour ceux que cela concerne. On observe un mécanisme de concentration de publics sur une offre déjà saturée, posant le problème de la mise en œuvre des critères d'entrée et de sortie des dispositifs et des droits dans les différentes catégories d'hébergement et de logement.

La distinction de ces deux crises paraît aussi importante à prendre en compte en termes d'accompagnement des individus et des familles concernées. Car les problèmes rencontrés n'agissent pas sur les mêmes terrains et nécessitent donc des réponses différenciées. Il en est de même en matière de réglementation. L'hébergement est soumis à la législation du logement « résidentiel » ce qui brouille parfois les recherches de solutions.

Dans la qualification de la crise, il est donc nécessaire de préciser ce que sont une demande d'hébergement et une demande de logement définitif, social ou privé, car chacune d'elle ne relève ni de la même offre, ni du même accompagnement social.

2.2. Une crise à plusieurs dimensions

La crise porte directement sur les 3 aspects suivants.

a) Le nombre et l'affectation de l'offre

- ▶ **Une crise quantitative du logement social et très social** : un déficit accumulé en 25 ans, **une offre disponible qui poursuit sa baisse** à cause d'un flux de constructions neuves encore insuffisant, de l'impact des démolitions (rénovation urbaine), de la mise en vente de logements sociaux, baisse amplifiée aujourd'hui par la très faible rotation au sein du parc public et enfin, un parc privé qui joue de moins en moins un rôle social d'accueil des ménages modestes (voir annexe 2).
- ▶ **Les tensions sur les capacités d'hébergement en logement temporaire sont amplifiées par le manque de fluidité dans le logement social**, qui ne permet pas aux ménages concernés de quitter le logement temporaire.

b) Le coût du logement

- ▶ **Une crise du logement abordable** : des loyers de plus en plus chers, un parc privé abordable qui diminue, des cautions élevées et des garanties difficiles à obtenir, une accession à la propriété de plus en plus difficile... Ces aspects touchent un nombre croissant de ménages (ex/ les ménages à revenus intermédiaires diffèrent leur premier achat et/ou ne peuvent acheter qu'en lointaine périphérie ou ont de plus en plus de difficultés à se loger en locatif privé).

c) La localisation

- ▶ **Une crise de la répartition territoriale et de la mixité**, malgré la politique affichée et les actions de rééquilibrage entreprises. **Les clivages sociaux et territoriaux se creusent au sein de l'agglomération**, c'est la conséquence d'une accession sociale à la propriété de plus en plus éloignée du centre de l'agglomération, de logements neufs construits qui ne sont en majorité (plus des 2/3) accessibles qu'aux ménages les plus aisés, sous l'effet de la hausse conjuguée du foncier et des coûts de construction, et des prix de l'ancien, tirés par le neuf, du fait de la rareté de l'offre... Le marché du logement favorise spontanément la ségrégation, alimentant ainsi une crise de la mixité.

2.3. ... qui comporte aussi des dimensions qualitatives insuffisamment prises en compte

- ▶ **La faiblesse des dispositifs d'accompagnement social** des publics concernés, un nombre croissant de personnes connaissant des difficultés d'insertion dans la société pour des motifs très variés (sociaux, familiaux, médicaux, etc.). Le réseau d'accompagnement social est insuffisant et peut être amélioré en lien avec le Conseil général,
- ▶ **Le manque de correspondance de l'offre aux besoins** des ménages en terme de type de logement, de coût, etc.
- ▶ **L'amalgame hébergement/logement** qui peut conduire à des réponses trop simplificatrices ou mal adaptées (Cf. action des Don Quichotte concernant les sans abris, et les suites données)
- ▶ **Le flou sur les conditions d'accès et de sortie des dispositifs**, en particulier dans l'hébergement,
- ▶ **La gestion en terme quantitatif plutôt qu'en termes de parcours résidentiel** et donc de flux, le bilan comptable de l'offre de logement ne suffit pas à répondre à la crise.

2.4. Une crise longue et susceptible de s'aggraver encore

La crise s'aggrave, plusieurs associations en ont témoigné. Les demandes font état de situations extrêmement dures et urgentes. Le public touché paraît de plus en plus diversifié, avec notamment de plus en plus de jeunes, de femmes seules avec enfants et de personnes avec des problèmes de santé mentale.

2.5. Une crise dont l'urgence et la gravité paraissent encore insuffisamment perçues par le monde politique

Le Conseil de développement souligne combien la crise est aigue.

Malgré les efforts de l'agglomération lyonnaise, la crise s'est amplifiée. Plusieurs participants estiment néanmoins qu'elle est encore insuffisamment perçue : il convient de **convaincre les élus et l'ensemble du corps social de l'importance de la crise et de la nécessité d'actions d'ampleur nouvelle.**

- ▶ Il est apparu important aux yeux du Conseil de développement de réfléchir avec les acteurs de l'habitat sur la façon dont les responsables publics, en particulier les élus, nationaux et locaux, et plus généralement le corps social, se représentent cette crise, et sur une manière de la caractériser qui n'occulte pas ses aspects les plus invisibles.

3. DES OUTILS EXISTANTS A MIEUX MOBILISER, ET DES PISTES POUR ALLER PLUS LOIN

Les acteurs locaux s'appuient sur des outils existants, parmi lesquels, on peut citer (au niveau local et national) :

- ▶▶ Le PLH du Grand Lyon
- ▶▶ Les volets logement du SCOT, du PLU
- ▶▶ Le PDALPD⁶ du Rhône, le FSL (Fonds de solidarité logement)
- ▶▶ Le plan de cohésion sociale, le programme de rénovation urbaine
- ▶▶ Le droit au logement opposable
- ▶▶ L'accompagnement social des ménages en difficulté
- ▶▶ La coordination avec les actions sur les territoires voisins de la métropole

Toutes ces démarches sont porteuses d'ambitions fortes, mais manifestement encore insuffisantes à l'échelle de la crise. En outre, la dispersion des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales, en matière de politiques d'habitat et d'action sur les champs connexes (le social, le transport, l'urbanisme) en affaiblit l'efficacité et pose un réel problème de gouvernance.

▶ Conscient de l'ampleur et de la complexité de la crise du logement et de l'hébergement, le Conseil de développement estime qu'il convient à la fois de **se doter d'un programme d'action à long terme** (avec l'objectif de résorber la crise en une dizaine d'années) et **d'adapter des actions à l'urgence des situations rencontrées.**

Dans cet esprit, il propose des pistes dans les 7 domaines suivants :

- ▶▶ sur l'observation des phénomènes et les outils de prospective en matière de logement,
- ▶▶ sur l'accroissement du parc de logement, et les outils fonciers,
- ▶▶ sur l'hébergement,
- ▶▶ sur l'accompagnement des personnes touchées par la crise,
- ▶▶ sur le lien avec l'ensemble des politiques publiques d'aménagement, de foncier et de transports et sur la gouvernance des politiques d'habitat,
- ▶▶ sur les actions à engager à court terme,
- ▶▶ sur la sensibilisation et l'information du grand public.

⁶ Plan départemental en faveur des personnes défavorisées

3.1. Construire un véritable outil partenarial d'observation et de prospective du logement et de la précarité, en s'appuyant sur les outils déjà existants

L'objectif est de **connaître, prévoir et agir** pour rendre effectif le droit au logement pour tous. Cet outil d'observation et de prospective doit donner des capacités d'anticipation. L'observation croisée des mécanismes liés à la démographie, la précarisation, l'emploi, le coût de la vie, le logement, etc. est nécessaire car le problème du logement ne relève pas que d'une politique mais de plusieurs.

Par conséquent, il convient de **s'appuyer sur les observatoires existants** : Etat, Département, Grand Lyon (politique de la Ville, logement, foncier...), communes, MRE, CRDSU, CECIM, etc. et d'enrichir leur diagnostic grâce aux témoignages d'associations.

Cet observatoire doit être **un outil partenarial**, lieu d'échange et de réflexion entre tous les acteurs (publics, privés, professionnels, associatifs...) qui interviennent dans l'habitat. Il a vocation à nourrir l'élaboration des politiques publiques.

En outre, **les informations collectées par l'observatoire doivent être accessible au public**, à l'image des grands observatoires existants.

3.2. Mettre en œuvre un plan à 10 ans, visant à accroître significativement la production annuelle de logements, à développer des politiques foncières ambitieuses dans la durée et à améliorer la fluidité des parcours résidentiels

Des efforts très importants ont déjà été engagés, nous l'avons souligné, mais leur amplification est indispensable en raison de l'ampleur et de la durabilité de la crise, tant au niveau local que national.

Les réflexions du Conseil conduisent à proposer comme objectif la résorption du retard accumulé en matière de logement en 10 ans. Pour cela, il préconise trois grands axes d'action :

a) L'accroissement et la diversification de l'offre de logement en s'appuyant sur l'analyse des besoins :

- ▶ **revoir à la hausse les objectifs de construction de logements neufs** inscrits dans le PLH et le SCOT sur l'ensemble de l'agglomération (urbain et péri-urbain), en relation avec les territoires voisins, **diversifier les produits et les adapter à la solvabilité des ménages**, à partir de l'analyse des besoins ;
- ▶ s'agissant du logement social, le Conseil de développement estime qu'il y a lieu **d'accroître très significativement le rythme de production de nouveaux logements sociaux** à travers les financements PLAI, PLUS et l'ANAH social. Un objectif de doublement du rythme actuel a été avancé en s'appuyant sur l'analyse des besoins et le retard de l'offre ;
- ▶ **articuler la production de logements neufs et les actions sur l'habitat existant** afin de favoriser la diversification et la mixité (soutien au rôle social du parc privé, lutte contre l'habitat indigne...) ;
- ▶ **se doter des moyens pour réaliser ces objectifs** : moyens fonciers (voir ci-après), moyens financiers (collectivités, Etat, meilleure mobilisation du 1% logement, et partenaires sociaux, entreprises et syndicats, autres...), développement des opérations d'aménagement urbain (en zone centrale comme en périurbain), formation de main d'œuvre, etc., **mobiliser les opérateurs publics et privés** et apporter les soutiens nécessaires au renforcement de leur action (disposition de fonds propres suffisants, etc.).

b) **Un travail sur les parcours résidentiels** est à développer, d'une part dans l'hébergement sur les critères d'entrée et de sortie des différents dispositifs, d'autre part dans le logement de droit commun pour redonner de la fluidité au système de logement social, et de logement en général (locatif ou accession) et pour accompagner la mobilité familiale ou professionnelle. En particulier, **des mesures innovantes** favorisant la mobilité dans le logement social sont à inventer.

Par exemple, l'un des freins à la libération des grands logements par des ménages âgés est le montant des loyers des petits logements, parfois équivalent à celui de leur logement actuel. Il serait judicieux de proposer un logement plus petit à un prix au m² identique à celui du logement quitté. Une proposition complémentaire à étudier serait de développer les **bourses d'échanges de logements** au sein du parc social.

c) La mise en place d'une politique foncière ambitieuse et sur la durée afin de mieux anticiper les besoins, éviter la flambée des prix, bien localiser les futurs programmes de logements et développer la mixité sociale, tout particulièrement dans les quartiers où elle est difficile à mettre en œuvre.

- ▶ Créer les outils adéquats, une des pistes étant la mise en place d'un **établissement public foncier à une échelle territoriale qui soit au minimum celle de la métropole, et disposant de ressources propres et de dotations de l'Etat et de la Région**. Il serait en capacité de faire de la prospective foncière pour éviter l'inflation notamment le long des projets d'infrastructures de transport (comme le tramway par exemple) en achetant par anticipation les terrains proches. Parallèlement, il est proposé d'étudier la possibilité de **réactiver la procédure de ZAD⁷** (largement oubliée depuis la décentralisation), comme moyen de limiter la spéculation foncière sur les territoires en développement, sans exclure d'autres pistes d'efficacité équivalente.
- ▶ Articuler la politique foncière et les **documents d'urbanisme** pour la mise en œuvre des objectifs des politiques d'habitat, notamment en systématisant la mise en œuvre de dispositions législatives récentes (loi ENL...).
- ▶ Renforcer la **régulation du marché foncier** : des actions plutôt orientées sur la maîtrise des prix et les contreparties financières.
- ▶ Réfléchir sur les **politiques d'achat foncier des collectivités et de l'Etat** et amplifier la recherche de solutions innovantes de portage foncier avec les partenaires locaux (voir en particulier la possibilité pour les organismes HLM de constituer des réserves foncières).
- ▶ S'agissant d'un problème national, et d'un défi intéressant l'ensemble de notre territoire (l'accès au logement de tous les français), le Conseil préconise également que des pistes de **réformes législatives et fiscales en matière d'action foncière** (par exemple un travail sur le droit au logement et le droit de propriété) soient explorées afin de rendre plus efficace les actions publiques en faveur du bien commun, et d'éviter notamment, que les seuls bénéficiaires de la valorisation foncière soient les propriétaires.

3.3. Sur l'hébergement : développer des réponses diversifiées et mieux articulées avec l'ensemble des actions en faveur du logement

Si l'hébergement pose des problèmes spécifiques, il ne peut être dissocié des autres éléments de la chaîne : hébergement, foyers et CHRS⁸, maisons relais, logements de droit commun. Les foyers et CHRS sont très largement occupés par des personnes qui souhaitent en sortir pour un logement de droit commun mais qui n'en trouvent pas. De ce fait, l'accroissement de l'offre de logements abordables de droit commun permettrait de libérer des possibilités d'accueil en foyers et éviterait à d'autres de se retrouver « hébergés ». Il faut **passer de la gestion du nombre à la gestion du flux**, ce qui suppose de travailler sur les critères d'entrée et de sortie et sur le chaînage des dispositifs.

⁷ Zones d'aménagement différé

⁸ Centres d'hébergement et de réinsertion sociale

Le nombre de personnes en situation d'hébergement ou sans domicile fixe, suite à différentes ruptures ou difficultés, s'est accru progressivement ces dernières années. Ces personnes forment **un public composite** dans lequel se retrouvent principalement :

- ▶▶ des personnes en rupture familiale suite à une séparation ou à une perte d'emploi
- ▶▶ des jeunes ayant quitté leur famille
- ▶▶ des expulsés pour dette
- ▶▶ des travailleurs salariés
- ▶▶ des sortants de prison
- ▶▶ des sortants d'hôpital psychiatrique
- ▶▶ des demandeurs d'asile politique ou des immigrés en attente de réponse définitive

Les personnes seules constituent une part importante de ces populations.

En général, il y a peu de femmes avec enfants et de familles, celles-ci étant de préférence accueillies en hôtels. Mais il est probable que les demandes d'hébergement émanant des femmes seules et des femmes retraitées en difficultés financières augmenteront dans les années à venir. En effet, une part importante des femmes ont, ou auront, des retraites plus faibles du fait de carrières inexistantes ou interrompues, des différences persistantes de salaires à emploi équivalent, des temps partiels plus nombreux... Le Conseil de développement attire l'attention sur **le problème spécifique des femmes**, connu, prévisible, et dénoncé d'ores et déjà par les associations qui défendent les droits des femmes et des familles.

Pour répondre aux besoins d'hébergement, il est nécessaire de retrouver une fluidité au sein de l'offre actuelle et pour cela, le développement d'une production de logements de droit commun très sociaux pour les isolés est une priorité (l'observatoire de l'habitat transitoire indiquait qu'en 2005, 61% des demandeurs avaient moins de 30 ans et que 78% étaient des isolés). Au delà, **les réponses spécifiques ne peuvent être que très diversifiées** : foyers, maisons relais, locations/sous locations associatives, hôtels sociaux pour accueillir les personnes en transit évitant ainsi d'occuper des places en foyer, en habitat très social ou en hôtel classique... L'analyse des besoins sur ces différents segments doit être approfondie afin de mettre en place une offre adaptée.

Ainsi, en regard des populations concernées par l'hébergement, le Conseil de développement :

- ▶▶ met l'accent prioritairement sur la situation des personnes isolées et des femmes
- ▶▶ recommande la réalisation de programmes de logements de petite taille diversifiés et adaptés à ces profils de personnes, pour désencombrer l'offre d'hébergement
- ▶▶ réaffirme l'importance d'un accompagnement social adapté (voir paragraphe 3.4).

Une approche de la diversité des besoins des populations concernées par l'hébergement...

- ▶▶ Les personnes très désocialisées demandent un suivi important dans une structure collective qui prendra en charge leurs soins et leurs besoins quotidiens. Ces lieux de stabilisation impliquent un hébergement et un suivi permanent 24h/24 de telle sorte que ces personnes soient et se sentent en sécurité, qu'elles puissent « se poser » et peut-être envisager autre chose.
- ▶▶ D'autres peuvent subvenir à leurs besoins mais nécessitent un suivi médical et psychologique ; on peut envisager une structure plus légère avec plus d'autonomie.
- ▶▶ D'autres personnes supportent mal l'isolement, la solitude et ont besoin d'être « entourées », accompagnées à la fois par des travailleurs sociaux ou des bénévoles mais aussi d'être remises en contact avec d'autres familles ou personnes pour se « resocialiser ».
- ▶▶ D'autres peuvent accéder à un logement mais ne sont pas actuellement en état d'en assumer tous les frais, ou de le gérer sans aide, il faut alors passer par des formes de logement temporaire et d'accompagnement social.
- ▶▶ D'autres encore, des femmes victimes de violences, ou toutes celles se retrouvant en difficultés suite à une séparation (souvent avec des enfants à charge) ne peuvent accéder qu'à des logements sociaux sur d'autres territoires. Elles se heurtent donc à des problèmes d'insertion professionnelle et sociale dans des quartiers inconnus, de démarches de re-scolarisation des enfants, etc.
- ▶▶ D'autres enfin demandent seulement un logement et se retrouvent à la rue faute d'avoir pu l'obtenir et de n'avoir pas trouvé de place dans les centres d'hébergement ou dans les foyers.

3.4. Amplifier les actions d'accompagnement social, tant pour l'hébergement que pour l'insertion par le logement

En matière d'accompagnement social, des savoir-faire appréciés ont déjà été engagés dans l'agglomération lyonnaise, tant par le monde associatif qu'à l'initiative des collectivités ou des opérateurs. Il s'agit de les **amplifier** et de les **rendre plus efficaces dans le contexte d'aggravation de la crise précédemment décrit**.

L'objectif proposé est de **mettre en place un accompagnement social ciblé, et de mieux définir les critères de décision pour cet accompagnement** :

- ▶ Faire un état des lieux sur les attentes différenciées des publics (les familles et plus particulièrement les familles nombreuses, les SDF, les réfugiés...) et de leurs problématiques (celles qui relèvent de l'hébergement et celles qui relèvent du logement de droit commun). L'hébergement relève aujourd'hui de la réglementation du droit au logement, difficilement applicable pour des publics qui ne jouissent pas de tous les droits requis et qui ne prend pas en compte le fait que certains publics sont en « transit » et n'ont pas vocation à entrer dans un parcours résidentiel sédentaire. Il est donc nécessaire de prévoir des structures adéquates pour accueillir ces résidents temporaires dans des conditions décentes en développant par exemple les hôtels sociaux.
- ▶ Acter le fait que la crise de l'emploi ne précède pas celle du logement et le traduire dans l'affectation des aides sociales. Aujourd'hui, ce sont les départements qui attribuent les aides sociales sur des enveloppes communes aux questions d'emploi et de logement. La répartition actuelle est nettement en faveur de l'emploi : or, il s'avère que le fait d'avoir un emploi ne constitue plus une garantie de trouver un logement. Aussi, il semble nécessaire de revoir la répartition des aides publiques pour la rééquilibrer en faveur du logement.
- ▶ Réétudier les critères d'aides financières au logement, délivrées majoritairement par la CAF, pour qu'elles puissent bénéficier à un nombre réduit de personnes pour constituer une aide réellement significative.
- ▶ Raisonner et agir sur l'accompagnement des parcours, et non de manière statique, et adapter les critères d'accès et de sortie des différents dispositifs pour agir sur la fluidité du parcours résidentiel, gérer, en particulier, le passage de l'hébergement au logement.
- ▶ Favoriser un accompagnement dans la durée par des travailleurs sociaux pour une meilleure connaissance des difficultés spécifiques et des besoins de chacun. Le partenariat avec le Conseil général et la CAF pourraient être renforcé.
- ▶ Mettre en place un dispositif de conseils techniques propres à améliorer l'accès au droit.
- ▶ Imaginer un accueil par l'ensemble de la population de ces lieux d'hébergement et de leurs habitants dans le quartier afin que des liens puissent se créer. L'accompagnement par des bénévoles peut contribuer à retisser ces liens sociaux

3.5. Renforcer la coordination entre les politiques d'habitat avec les autres politiques urbaines, y compris dans les territoires périurbains

a) Coordonner plus systématiquement les politiques de transports, les politiques foncières, de densification urbaine, de mixité sociale et de mixité habitat-emploi, notamment dans les territoires périurbains en développement

Pour cela, plusieurs aspects doivent être pris en compte :

- ▶▶ l'accompagnement du développement de **l'espace périurbain** est tout aussi important que la reconquête de la ville sur elle-même, compte tenu de l'ampleur des besoins ;
- ▶▶ la **densification** autour des lignes de transports en commun doit devenir une préoccupation prioritaire, y compris dans les communes périphériques de taille moyenne ; elle implique que la notion de densité, souvent mal perçue par l'opinion, soit plus systématiquement associée à celle de qualité urbaine, de diversité des formes et de présence du végétal, de mixité sociale et de proximité des équipements et services ;
- ▶▶ **l'anticipation foncière.**

Le Conseil de développement attire en particulier l'attention sur :

- ▶▶ l'importance de la coordination des différentes politiques dans les espaces périurbains en développement ;
- ▶▶ la localisation des logements sociaux à proximité des axes de transports en commun ;
- ▶▶ la nécessaire articulation des politiques foncières entre l'économique et le résidentiel.

b) Intégrer plus systématiquement les préoccupations environnementales dans les politiques de logement social

Il existe un risque fort de pénalisation des catégories les plus défavorisées en l'absence d'actions environnementales très volontaristes sur la localisation et sur les bâtiments, notamment du fait des deux points suivants :

- ▶▶ l'accroissement des coûts liés à l'éloignement du lieu de résidence, aux distances de déplacements et à la dépendance de l'automobile ;
- ▶▶ l'accroissement du coût de l'énergie et ses conséquences sur les charges locatives (chauffage, etc.).

L'objection est souvent faite que les exigences environnementales et les démarches HQE⁹ induisent des surcoûts de construction peu compatibles avec le financement du logement social. Le Conseil de développement estime qu'il est impératif d'avoir **une approche économique beaucoup plus large de ces préoccupations intégrant également les coûts de fonctionnement en matière d'énergie, d'entretien et d'environnement, et donc l'économie des charges qui en résulte** : une réflexion sur de nouvelles modalités de financement, en particulier pour le logement social, visant à concilier les objectifs environnementaux et les préoccupations économiques est à lancer.

De même il est impératif de trouver des solutions qui concilient les nouvelles exigences en matière d'accessibilité des handicapés et la notion de logement abordable.

c) Poursuivre et amplifier la politique de mixité sociale dans les différents territoires du Grand Lyon

- ▶▶ Systématiser le principe de mixité déjà utilisé dans les opérations nouvelles et la développer dans les secteurs périurbains en liaison avec les politiques de transports (voir plus haut) et la lutte contre l'étalement urbain
- ▶▶ Développer cette politique de mixité dans le parc existant par l'usage du droit de préemption par la collectivité pour des logements isolés dans des immeubles urbains
- ▶▶ S'appuyer sur les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme pour réserver des terrains pour les logements sociaux dans les PLU

⁹ Haute qualité environnementale

- ▶▶ Développer les aides publiques « achats & travaux » pour les propriétaires privés, de telle sorte que ceux-ci puissent acheter, et louer par la suite, à un prix inférieur au prix du marché et maintenir ainsi le rôle social de ces logements pour une durée contractuellement fixée
- ▶▶ Lier toute aide publique pour les propriétaires privés à une contrepartie sociale
- ▶▶ Avoir un débat sur la vente des logements HLM, en particulier pour une compensation en termes de production nouvelle
- ▶▶ Inscrire cette politique de mixité de l'habitat dans un urbanisme favorisant la diversité sociale et intergénérationnelle, la proximité des équipements et des services.

d) Mieux organiser la gouvernance des politiques d'habitat et des politiques urbaines

- ▶▶ Réduire la dispersion des interventions publiques (Etat, collectivités, opérateurs) dans les domaines du logement, des transports, de l'action sociale et de l'urbanisme. Certaines évolutions vont dans le bon sens (rôle de la communauté urbaine en matière de financement) mais il est un fait que la coordination des politiques du Grand Lyon et du Conseil Général est insuffisante : articulation entre PLH et FSL...

3.6. Engager sans attendre des actions à court terme en matière d'offre de logements, afin de gérer la phase transitoire entre pénurie et retour à la normale

La crise mettra du temps à se résorber et des actions aux effets à court terme sont indispensables. Le Conseil de développement a identifié les actions suivantes (sans les classer par ordre de priorité) :

- ▶▶ **l'incitation à la mise sur le marché de logements privés (neufs ou anciens) sociaux et très sociaux**, par exemple grâce aux mesures fiscales et aux subventions pour travaux ou en s'inspirant de l'expérience londonienne. Celle-ci consiste en la contractualisation entre bailleurs privés et puissance publique fixant les tarifs de location préférentiels pour les personnes en difficulté, avec en contrepartie des garanties de paiement et de remise en état au départ du locataire ;
- ▶▶ la mise en place d'un **dispositif de « caution collective »**, à l'instar de ce que pratique la Ville de Paris, pour faciliter l'accès au logement privé ;
- ▶▶ l'utilisation plus fréquente du **droit de préemption des collectivités sur les logements** ;
- ▶▶ une réflexion sur **l'utilisation plus systématique des logements vacants** pour développer des « logements temporaires » : il s'agit à la fois de **logements privés**, vis-à-vis desquels le droit de **réquisition** pourrait s'appliquer et permettre leur utilisation temporaire, et de **logements publics ou sociaux** voués à un changement d'affectation voire à une démolition et dont l'utilisation temporaire pourrait être plus systématiquement étudiée.
- ▶▶ **une vigilance accrue sur l'impact des opérations de démolition-reconstruction** prévues dans les projets de rénovation urbaine et sur leur phasage dans un contexte de tension forte du marché du logement. Les décalages éventuels dans la reconstitution de l'offre peuvent en effet contribuer à aggraver les tensions sur le marché du logement social ; **le débat entourant la question des démolitions reste très vif et doit être poursuivi largement**. Sans remettre en cause leur bien fondé, la question de leur rythme est posée. Pour les uns, l'ampleur de la crise justifie un ralentissement, voire un arrêt momentané des démolitions et l'utilisation « temporaire » de ces logements. Pour d'autres au contraire, poursuivre les démolitions, c'est lutter contre la « ghettoïsation ». Quoi qu'il en soit, l'intensification récente des démolitions justifie à elle seule une accélération significative de la construction de logements sociaux neufs. Dans tous les cas, l'attention aux personnes concernées par les projets de démolition et les mécanismes de concertation qui le permettent sont à renforcer.

- ▶ une réflexion sur la prise en compte des « solutions » de logement de crise, parfois en marge de la légalité, que développent nos concitoyens : co-location, sous location, hébergement chez des proches, logement en camping, etc. ;
- ▶ la mise en place d'un fichier unique des demandes et des offres de logements sociaux, outil qui devrait limiter les vacances des habitations et donc aider la gestion de la pénurie.
- ▶ un plan de mobilisation de tous les acteurs du logement dans l'agglomération lyonnaise, notamment dans le cadre des instances de concertation mises en place par les collectivités et l'Etat, et notamment une campagne d'information et de sensibilisation sur la mobilisation des aides existantes par les acteurs privés.

3.7. Engager sans attendre des actions de sensibilisation et d'information auprès des citoyens

Concernant la crise du logement, les citoyens sont en général sous informés et/ou mal informés ; tous sont, de près ou de loin, touchés par des problèmes de logement, mais **combien de citoyens ont réellement une vision d'ensemble de la situation ?** Les médias traitent en général le sujet du logement sur un registre émotionnel (ex/ démolitions d'immeubles, évacuations de squats, décès de SDF...) ou souvent très partiellement (ex/ réformes en cours, délocalisation du ministère du logement...). Cette approche ne permet pas une réelle compréhension du sujet.

En outre, la crise du logement est extrêmement complexe du fait de la pluralité des causes, des publics touchés, des acteurs concernés, de ses impacts multiples... Comme l'a expérimenté le Conseil de développement, une période d'apprentissage est nécessaire pour les citoyens afin de mieux appréhender cette complexité.

Certaines actions, certes indirectes, paraissent particulièrement importantes pour **faire progresser la réflexion de chacun sur la crise du logement et évoluer les mentalités** :

- ▶ informer régulièrement et avec pédagogie des mesures prises sur le plan local et national concernant le logement ;
- ▶ faire évoluer les représentations, notamment s'attaquer à la stigmatisation du logement social et des personnes qui y habitent ;
- ▶ renforcer l'ouverture à la diversité (par l'éducation, la culture, la communication).

Annexe 1 : Témoignages recueillis par les associations et/ou les membres du Conseil de développement

❖ Mme B, **bénéficiaire de l'API** (allocation de parent isolé) **ou du RMI depuis 1995**, habite un logement cher et insalubre. Elle fait des demandes de logement social depuis 2000, renouvelle sa demande au SIAL (service inter administratif du logement) tous les ans. En 2005, elle a interpellé la commission de médiation mais n'a obtenu aucune offre de logement pendant toutes ces années. Mme B. a écrit au Président de la République sans réponse en termes de logement. **En 2006, Mme B fait un CAE** (contrat d'accompagnement pour l'emploi), ce qui lui permet d'obtenir un logement en HLM.

❖ Mme K a **5 enfants et vit dans un T4** ; elle fait des demandes pour un **T5 depuis 3 ans**. Elle travaille comme gardienne d'immeuble. Aucune proposition ne lui a été faite malgré le renouvellement tous les ans de sa demande.

❖ M. S est retraité et dispose de 884€ de ressources/mois. Il est handicapé et par conséquent, M et Mme S ont besoin d'un **T3 au rez-de-chaussée**. Ils sont inscrits à l'OPAC du Rhône depuis **mars 2003**. **En 2007**, l'OPAC du Rhône répond qu'il a des difficultés à trouver un logement au rez-de-chaussée.

❖ M. et Mme Z sont actuellement hébergés dans leur famille (**13 personnes dans un T2**). Ils ont une carte de séjour de 10 ans. Ils ont 8 enfants qui ne sont pas avec eux, faute de logement. M. Z travaille. Ils sont inscrits au **SIAL depuis 2004 et à l'OPAC du Rhône depuis fin 2005**. Ils demandent un T5 n'importe où, leur demande n'a pas été satisfaite à ce jour.

❖ M. B. vit actuellement dans un **studio de 15 m² sous les toits**. Après un parcours de vie particulièrement difficile (dans la rue), il vit actuellement avec les ressources de l'AH (allocation handicapé). Il fait des demandes aux offices HLM **depuis plus de 3 ans** pour obtenir un logement plus grand. Il n'a pas à ce jour obtenu de réponse positive.

❖ Mme B. occupe depuis presque 30 ans un **logement du secteur dit « conventionné privé »**. Son loyer est resté relativement faible pendant toutes ces années (actuellement 350 euros/mois). La convention touche prochainement à sa fin. Si l'immeuble reste la propriété de la même famille, il est probable que le loyer s'aligne sur les prix du marché (il devrait donc doubler). Si l'immeuble est vendu, certes la priorité sera donnée aux occupants, mais Mme B. ne dispose pas de ressources suffisantes pour acheter son T1 et son âge ne lui permet pas de faire un crédit pour obtenir la somme suffisante. La seule solution pour Mme B est de **rester locataire et de consacrer près de 50% de ses ressources à se loger**, avec les conséquences que cela aura sur son mode de vie.

❖ La famille Y. (**jeune couple avec un bébé**) occupe actuellement un logement prêté par le grand-père du monsieur. Ce logement est très modeste et **insalubre** : pas de salle de bain, toilettes sur le palier, pièce principale très humide, cuisine sans arrivée d'eau chaude, fenêtres, électricité, canalisations et peintures en mauvais état. Monsieur Y. travaille en CDI dans une petite entreprise et gagne 1500 euros/mois, sa femme est sans emploi. Il a déposé une demande de logement au SIAL, à la Ville de Lyon, auprès d'Alliade, à la SACVEL, à l'OPAC du Grand Lyon. La situation est critique, il est urgent de trouver un logement décent.

❖ La famille V. est hébergée depuis novembre 2006 par Forum Réfugiés. Elle a obtenu le droit au séjour dans le cadre de l'opération de régularisation de l'été 2006 concernant les familles dont les enfants étaient scolarisés depuis plus de deux ans en France, dont les parents parlent français et ont éventuellement une promesse d'embauche. La famille est d'origine arménienne ; n'ayant pas le statut de réfugié politique, elle n'a pu être inscrite dans le dispositif AccelAIR. Dans un premier temps, M. et Mme V. ont eu des titres de séjour de 3 mois, puis ils ont obtenu une **carte de séjour temporaire** d'un an. Ils ont alors pu faire des demandes de logement au SIAL, dans divers organismes HLM et percevoir les prestations familiales. M. V. travaille dans une entreprise **cotisant au 1% logement** et a sollicité Alliade à ce titre mais aucune proposition ne leur a été faite malgré de nombreuses relances.

❖ Mme T. cherche d'urgence un logement de type T1. Elle occupe actuellement un T5 alors que sa situation de famille ne le justifie plus. **Ses ressources ne lui permettent plus d'assurer les charges de son logement devenu trop grand**, elle fait l'objet d'une procédure d'expulsion. Son état de santé justifie **une demande d'accompagnement social** dans la recherche d'un logement adapté et d'une aide dans sa vie quotidienne.

❖ M. et Mme C. ont quitté la Saône et Loire avec leurs deux enfants pour chercher du travail sur Lyon en 2006. Ils sont hébergés chez les parents de M. C. qui disposent d'un **T5 dans lequel vivent déjà 11 personnes**. M et Mme C. travaillent et disposent d'un revenu mensuel total de 2300 euros. Ils sont tous les deux en CDI dans des petites entreprises ne cotisant pas au 1% logement. Cet hébergement temporaire a des conséquences sur le bien-être de tous les membres de la famille, en particulier les enfants, et ne peut durer.

❖ La famille H. est originaire d'Algérie. M. et Mme H. sont ingénieurs et parlent français. Ils sont **venus en France avec un visa pour raison médicale**. Leur fille de 4 ans a été opérée avec succès mais son état de santé nécessite un suivi médical exigeant de rester en France. L'hébergement dans une famille d'accueil grâce à une association a pris fin. Une demande de visa long séjour et de régularisation est en cours. Comment peuvent-ils se loger jusqu'à l'obtention de ces papiers ?

Annexe 2 : Quelques données chiffrées pour comprendre la crise du logement

Une forte réduction du stock de logements à vocation sociale :

l'effort de production de logements sociaux neufs, accru au cours des dernières années, ne compense pas les pertes dans le parc privé

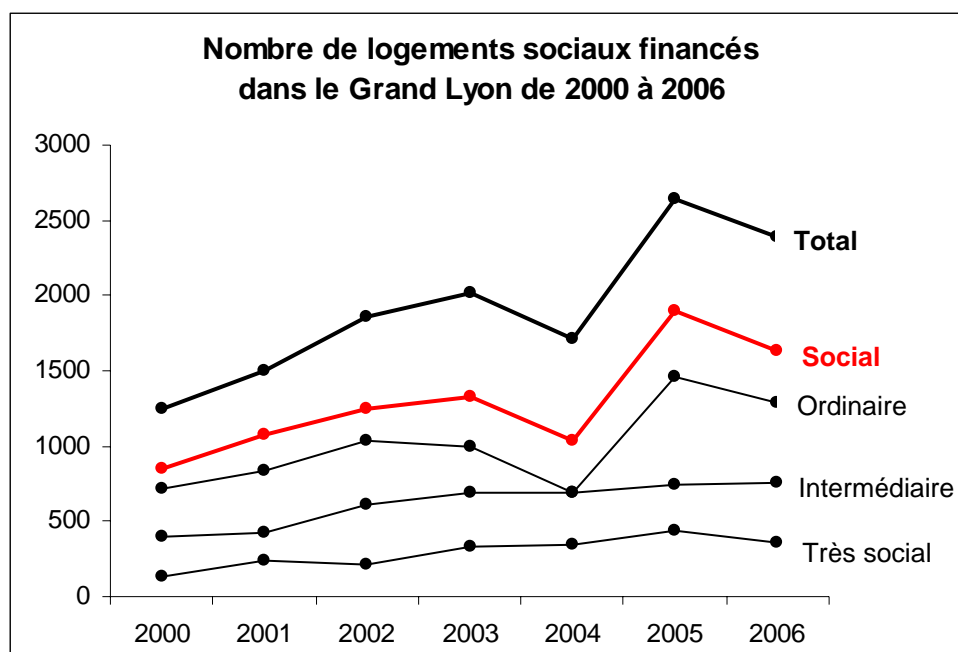
- Du 01/01/2000 au 01/01/2006, le parc de logements familiaux géré par les organismes HLM est passé dans le Grand Lyon de 120 595 à 127 075 logements, soit 6500 logements supplémentaires (environ 1000 par an) ; (Source : enquête HLM – DRE).
- Les logements sociaux au sens de la loi SRU représentent 23% de l'ensemble des résidences principales. Cependant, 22 communes dans le Grand Lyon n'avaient pas 20% de logements sociaux au 01/01/2005 : le déficit cumulé de ces communes était de 10 830 logements sociaux (Source : DDE du Rhône).
- La convention ANRU prévoyait, pour la période 2004-2008, la réalisation de 600 logements par an, pour compenser les démolitions de logements sociaux.
- depuis 1990, le parc locatif privé à vocation sociale a connu une très forte érosion : en 1990, près de la moitié des logements privé avait un niveau de loyer correspondant à celui du logement social ; début 2006, il n'en restait que 5% (Source : enquêtes loyer – Agence d'urbanisme). Cela signifie une diminution du parc à vocation sociale d'environ 70 000 logements. On peut ainsi penser que, hors les logements conventionnés (ils sont près de 6000 dans le Grand Lyon), il n'existe pratiquement plus de logements privés à un niveau de loyer équivalent à celui du PLUS.

La baisse de la mobilité réduit l'offre annuelle de logements sociaux publics :

Celle-ci provient pour l'essentiel des logements libérés par les mouvements au sein du parc existant : au cours de l'année 2005, le taux de mobilité était dans le Grand Lyon de 8,6%. Il approchait 14% au cours de l'année 1997. Un point de mobilité en moins conduit à réduire l'offre locative publique de 1200 logements, soit l'équivalent d'une année de financements en logements PLAI+PLUS (moyenne 2000-2006).

Une production en hausse de logements sociaux, mais encore insuffisante :

Les volumes de logements financés sont souvent indiqués pour montrer la volonté de produire plus de logements sociaux : ces dernières années, la progression est réelle mais ces données concernent à la fois les logements « familiaux » et les résidences collectives (foyers, résidences sociales.. pensions de familles...). De plus, le logement intermédiaire ne répond pas aux besoins des ménages modestes...



Source : DDE du Rhône

« Très social » : PLATS (prêt locatif aidé très social) et PLAI (prêt locatif aidé d'intégration)

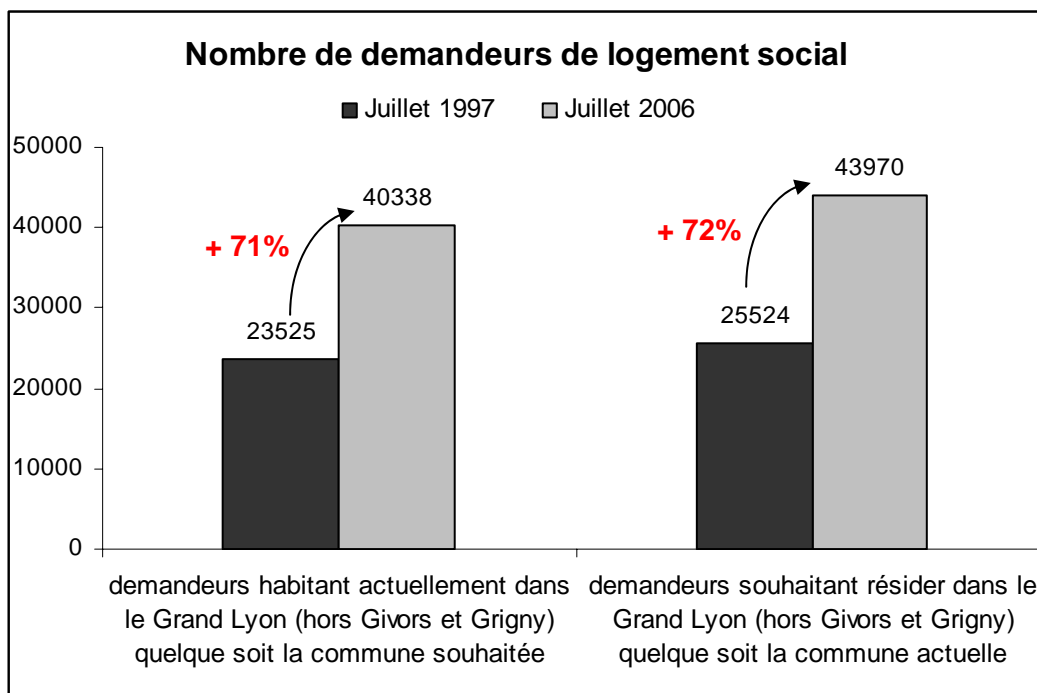
« Ordinaire » : PLA (prêt locatif aidé) et PLUS (prêt locatif à usage social)

« Social » : très social et ordinaire

« Intermédiaire » : PLS (prêt locatif social) auparavant PLA CDD et PCLS

« Total » : social et intermédiaire

Le nombre de demandeurs de logements sociaux, du fait de la baisse de la mobilité, de la diminution du rôle social du parc privé, de la relative faiblesse de la production nouvelle de logement, et également du développement de la précarité, s'est accru de plus de 70% en moins de 10 ans.



Source : DDE – ODELOS

Annexe 3 : Extrait de la lettre de Bernard Devert adressée au Président du Conseil de développement le 14 décembre 2007

(...)

Un effort national doit être entrepris pour augmenter la part des logements sociaux et très sociaux en précisant davantage quelle réalité recouvre cette dénomination. Sous ce label, un patrimoine se construit laissant pour compte les plus fragilisés.

Je fais mienne l'observation de Martin Hirsch: « pourquoi construire 1 000 000 de logements si les pauvres n'y ont pas accès ».

Il apparaît donc bien nécessaire de ne pas seulement ouvrir un chantier quantitatif mais d'en ouvrir plusieurs, dans le même temps, pour réduire notamment les effets de seuil et concourir à un programme d'insertion qualitatif visant la cohésion sociale.

A partir de l'expérimentation d'Habitat et Humanisme, dont je mesure, certes, les limites mais aussi la chance pour une prise en compte du réel, je relève 4 obstacles qui m'apparaissent devoir être soulignés, non pas en terme de crispation mais pour les contourner ou les traverser.

1) le premier d'entre eux est d'abord notre dimension

Sans être anecdotique, pour avoir logé plus de 8 000 familles en grande difficulté, notre association n'est-elle pas un laboratoire pour ne disposer que de 150 salariés et de 1 600 bénévoles. Les deux chiffres soulignent son action militante : sa force mais aussi ses limites. L'heure impose de changer d'échelle pour que le traitement du mal logement s'éloigne du palliatif social.

D'importantes opérations de mécénat, mais aussi d'un nouveau produit d'épargne solidaire sont en cours d'élaboration pour se doter de moyens permettant la création de postes salariés.

Habitat et Humanisme n'est plus présentée seulement comme un Mouvement de bénévoles, pour associer davantage les salariés dont le nombre est renforcé.

2) l'image négative du logement social

Ce logement est trop assimilé à l'équation : logement social = accueil de cas sociaux.

Une telle représentation est dommageable ; elle participe à cette stigmatisation dont nos villes donnent tristement le spectacle.

Il y a donc une nécessité de travailler sur la restauration de l'image du logement social qui entretient des phénomènes de peur :

- peur de la différence qui suscite en forme de réaction « l'entre soi » avec déjà des quartiers qui mettent en avant comme qualité de vie, la sécurité perçue comme une protection de soi.
- peur de l'étrangeté qui n'est pas sans lien avec l'inquiétude des classes moyennes de voir leur statut glisser vers la précarité. elle entraîne consciemment ou inconsciemment un refus de faire place à ceux qu'on ne voudrait pas rejoindre.

La peur ne s'estompe pas par des mots, mais par des expériences réussies de mixité sociale.

Il nous faut, dans la reconnaissance de notre association, donner la parole à ceux qui sont acteurs et témoins de cet habitat de « communion ».

Une communication est désormais faite en ce sens.

3) *l'argent qui emmure*

Comment ne pas observer que les dispositions de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (S.R.U) sont loin d'être appliquées dès lors que, les communes riches peuvent s'en affranchir au moyen d'une taxe. Il y a ici la nécessité de refuser cette dommageable « sortie » sauf cas exceptionnel tant doit être développé le nombre des logements sociaux et très sociaux dans les quartiers socialement équilibrés.

Si l'argent enferme, il peut être l'objet d'un vaste mouvement de solidarité. La restauration de l'image du logement social doit aussi s'accompagner d'un soutien pour le développement de l'épargne solidaire. Elle progresse depuis quelques années, mais demeure inférieure à 1 % de la capitalisation annuelle des ménages.

4) *l'absence de cohérence entre le droit de propriété et celui de l'accès au droit au logement*

La brutalité du marché, trop souvent constatée, rend difficile ce droit au logement pour tous sauf, là encore, à créer des lieux spécifiques qui finalement ghettoisent.

Une politique sociale de l'habitat nécessite si ce n'est une planification, du moins des règles claires pour en assurer une certaine régulation.

Quatre propositions :

- Lancer une vaste politique de « densification » urbaine raisonnable afin de permettre aux populations aux revenus modestes de ne pas se trouver interdites de villes.
- A cette fin, conformément à la Loi Engagement National pour le Logement (E.N.L – Loi n°2006 -872 du 13 juillet 2006) inciter les villes à modifier leur plan d'Urbanisme pour dégager des droits à construire supplémentaires affectés au logement social/très social.
- Demander à l'Etat et aux Collectivités Locales qu'ils cèdent leur patrimoine foncier ou immobilier à un prix en cohérence avec les ratios imposés pour le financement du logement social.
- Mobiliser le parc privé sans lequel le Droit au Logement Opposable ne sera pas effectif avec tous les risques de dérive ou de ghettoisation qui s'ensuivraient. Il y a ici un engagement de la Nation pour que, au 1^{er} janvier 2012, ce droit ne soit pas dans un exercice virtuel.

Aussi, pour que nos A.I.V.S. voient augmenter le nombre de mandats de gestion de la part de propriétaires privés, il apparaît nécessaire qu'ils soient accompagnés par des mesures fiscales adaptées :

- a) sortie du périmètre de l'I.S.F. de ces logements affectés à l'habitat social et très social,
- b) défiscalisation au titre du don pour la différence entre le loyer résultant du marché et la redevance perçue du locataire. Ce loyer théorique devra tenir compte de la qualité et de l'état du logement. La difficulté de la mise en œuvre de cette mesure est la détermination de la valeur opposable auprès des Services fiscaux.
- c) une attention à ce que toute mesure fiscale soit assortie d'un avantage social.

Le droit de la propriété, s'il est d'une certaine façon intouchable, doit pourtant bien se laisser interroger par celui de l'accès au logement, faute de quoi le logement social restera dans le mur en raison des prix qui brûlent la solidarité. Il est enfin dans le mur, car si beaucoup le demandent, d'aucuns espèrent qu'il sera construit dans un ailleurs.

Ces clefs ne pourrait-on pas les trouver à partir du démembrement de la propriété, notamment de l'usufruit temporaire, accompagné de l'épargne solidaire et de l'auto-construction (Cf. réhabilitations) :

1. clef du démembrement et de l'épargne solidaire

Cette épargne serait privilégiée là où seraient réalisées les opérations dans le cadre du démembrement de la propriété.

Ainsi, pourrait être lancée une forte campagne auprès des propriétaires privés en sollicitant également les entreprises au titre de l'épargne salariale, le mécénat et une affectation de leur « 1 % logement » en vue d'accroître l'offre du parc social et notamment celui très social.

L'ANAH, les grands bailleurs publics/privés, les associations reconnues au regard de leur action de maître d'ouvrage seraient mobilisés. Sans doute l'ensemble de ces partenaires sont mobilisables eu égard à la prégnance de la crise du logement social. Qui peut rester en retrait ?

L'acquisition du logement serait portée par un propriétaire qui consentirait un usufruit de 15/20 ans. Sur ce droit d'usage, il serait demandé à la Caisse des Dépôts et Consignations un financement au titre du Prêt Locatif Aidé d'Insertion (P.L.A.I). Cette voie est actuellement fermée pour n'être autorisée qu'avec le Prêt Locatif Social (P.L.S.).

Ce démembrement rendrait accessible ce logement très social dans les quartiers « équilibrés » dans la perspective de construire la mixité et par là même de faciliter la cohésion sociale.

Ce patrimoine répondant à l'éligibilité des loyers sociaux et très sociaux sortirait du périmètre de l'I.S.F.

2. clef de l'auto-construction

Jacques Attali, Président de la Commission de la Libération de la Croissance Française, suggère la création de 10 villes dans le cadre de l'Éco-cité. L'approche n'est pas étrangère aux Éco-quartiers dont, d'ici 2012, chaque ville devra se doter.

Si l'Éco-quartier n'est pas défini, ses orientations sont déclinées notamment

- *par le refus* :
 - du gaspillage de l'espace,
 - de l'énergie,
 - de pertes de temps dans les transports,
- *par une vigilance aux mixités de statuts* : location/accession, sociale/très sociale/privée.

Le projet, auquel nous souhaiterions participer, ouvrirait sur l'une de ces « nouvelles villes » à partir d'un chantier d'auto-construction. Il appellerait préalablement comme nécessaire accompagnement, l'adhésion des entreprises du bâtiment, mais pas seulement, des écoles d'architecture, des centres de formation professionnelle et des éducateurs.

Ce chantier aurait au moins trois impacts :

- une aide concrète à l'emploi et une offre de logements liées à la participation de ces programmes,
- une estime de soi même trouvée ou retrouvée de par la confiance témoignée dans cet acte de bâtir et de se construire.
- une approche participative de la propriété qui peut être appréhendée non seulement par « celui qui a mais par celui qui fait ». Cette participation n'est pas indifférente à l'appropriation de l'espace pour être éloignée de toute idée de « machine à loger ».

Ces villes ne seraient pas seulement nouvelles mais résolument construites dans cette approche du « vivre autrement » qui induit une nouvelle ville. Dès lors ces bâtisseurs ne pourraient-ils pas être associés à un acte de construire davantage partagé.

Le principe de cette appropriation reprendrait le schéma du premier cas de figure : démembrement entre l'abus et l'usage.

Les prêts pour le droit d'usage reposeraient essentiellement sur les P.L.A.I./P.L.S. dont la mise en œuvre des premiers exige une garantie des collectivités locales. Ils ne seraient pas assortis d'une inscription hypothécaire pour s'avérer onéreuse et quelque peu inutile.

Ce financement dès lors moins contraint, ouvrirait l'avenir en assortissant le prêt principal à la donne économique et sociale de l'occupant sorti du champ de la fragilité.

Le démembrement de la propriété dans cette hypothèse serait essentiellement porté par les bailleurs sociaux, les collecteurs du 1% ou les Foncières comme celle d'Habitat et Humanisme. Il serait judicieux de demander aux grandes entités de ce type de participer à la création d'une « foncière solidaire » qui n'aurait pas vocation à conserver la nue propriété mais à la céder dès lors que l'occupant ou ses ayant droits se trouveraient en capacité d'en assurer l'acquisition.

Ces initiatives prêtent une attention :

- à une meilleure reconnaissance de l'épargne solidaire. Un traitement fiscal est nécessaire pour mobiliser des capitaux au niveau où ils devraient l'être, attendu l'ampleur des besoins.
- à l'accompagnement de cet accès différé à l'accession à la propriété. Il devrait éviter les dérives qu'ont connues dans le passé les accédants qui, dans ces tristes copropriétés dégradées voient l'évaluation de leur actif à un niveau inférieur à celui auquel ils l'ont parfois appréhendé. Ces copropriétés intéressent environ 300 000 personnes).

Ces mesures, certes partielles, devraient faciliter les parcours résidentiels tant l'actuelle « embolisation » est destructrice des liens sociaux.

(...)

Ensemble, nous recherchons cette harmonie, conscients que le logement social est cette cheville ouvrière qui rassemblera pour cette nécessaire cohésion sociale. Le temps presse, car si elle ne devait pas être trouvée, ne passerions-nous pas du mal logement à l'unité de la Nation mise à mal. Tout alors peut arriver.

Bien cordialement.

Bernard Devert

