

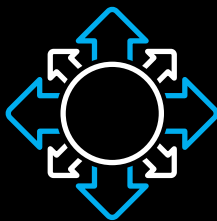


- FÉVRIER 2014 -

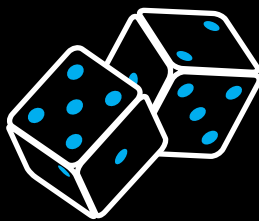
# LE LOGEMENT À L'ÉPREUVE DE LA MÉTROPOLE

« Prospective logement »  
Lyon (Villa Gillet) - 3 & 4 juillet 2013

1



2



3



4



# SOMMAIRE

Introduction.....	3
<b>1 La longue marche de la décentralisation</b> .....	7
– La territorialisation de la politique de l’habitat.....	7
– L’irruption des métropoles, entre ambitions et inquiétudes.....	9
a) Les ambitions mesurées et le champ d’action limité des politiques locales de l’habitat ?.....	9
b) Quelles concordances entre les priorités de la politique conduite par l’État et celles des politiques locales de l’habitat ?.....	9
c) Quelle place aux besoins des personnes les plus fragiles et au traitement du mal-logement ?.....	10
– Les métropoles, une solution ?.....	11
<b>2 Métropole et logement : état des enjeux</b> .....	13
– La Métropole : l’échelle de la cohérence ?.....	13
– L’infusion de la compétence logement dans les intercommunalités.....	14
– L’État oublié de la décentralisation. L’hébergement, mistigri des responsabilités.....	14
– La garantie des droits dans la décentralisation.....	15
– La nécessaire équité territoriale.....	16
– Réinventer les communes.....	16
– Au-delà de la Métropole.....	17
<b>3 Quelques enjeux saillants</b> .....	19
– Fiscalité, urbanisme et logement : quelques pistes pour réguler les marchés.....	19
– Renforcer les liens emploi et logement.....	21
– Métropolisation, politiques territoriales et lutte contre l’exclusion.....	22
– Revenus, prestations sociales et logement.....	24
<b>4 Ouverture</b> .....	29



## LE LOGEMENT À L'ÉPREUVE DE LA MÉTROPOLE

« Prospective logement »  
Lyon (Villa Gillet) - 3 & 4 juillet 2013

**C**e document est le reflet de deux jours de débats organisés par l’Alpil, le Cllaj Lyon et la Fondation Abbé Pierre, en commencing avec la Villa Gillet.

Nous souhaitons prendre le temps de réfléchir ensemble, alors que les politiques de l’habitat patinent et peinent à assurer le développement harmonieux

de la Ville, comme à l’exercice le plus élémentaire du droit à disposer d’un toit.

Nous avons invité les personnes dont la réflexion nous semblait la plus nourrissante. Nous remercions chaleureusement tous ceux, orateurs et participants, qui ont contribué à la qualité de ces journées. De l’avis unanime, ce fut un temps de grande intensité, de grande sincérité, d’effort de pensée pour ne s’en tenir ni aux lamentations, ni aux évidences ressassées par chacun selon les exigences de sa fonction. Nous voulions remettre la technique au service du sens, remettre la pensée au cœur de l’action, prendre le temps de poser quelques

jalons de culture commune, à l’aube de transformations législatives et institutionnelles importantes. Nous voulions nous retrousser les manches, puiser l’énergie de nous remettre au service d’un projet de justice sociale, d’une nouvelle utopie crédible de la Ville et de la République.

Il y aurait eu de quoi établir une longue restitution des travaux et échanges, mais nous avons fait le choix de prolonger l’effort de contribution à une appropriation commune des enjeux, en proposant un document synthétique. Il ne reflète pas la diversité des points de vue. Tout le monde n’a pas dit la même chose, et personne n’est obligé d’être d’accord avec ce que beaucoup ont dit. Que les points de divergence qui auraient été négligés ici nous soient pardonnés. L’important n’était pas le consensus, mais en quoi l’élucidation des enjeux nous permettra ensemble de saisir au mieux les opportunités de la décentralisation et d’en contourner les écueils.

**Bonne lecture, bons combats, bonnes initiatives.**

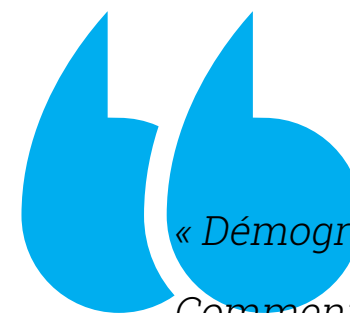
### A PARTIR DES INTERVENTIONS DE

+ Anaïg Abjean  
+ Delphine Agier  
+ Vincent Amiot  
+ René Ballain  
+ Jean-Luc Berho  
+ Kheira Boukralfa

+ Olivier Brachet  
+ Karima Delli  
+ Gilles Desrumaux  
+ Evelyne Guerraz  
+ Patrice Lanco  
+ Olivier Landel

+ Marie-Françoise Lavieville  
+ Frédéric Marchal  
+ Olivier Noblecourt  
+ Paul Raveaud  
+ Christophe Robert

+ Michel Rouge  
+ Frédéric Tiberghien  
+ Marc Uhry  
+ Cedric Van Styvendael



*« Démographie forte, démocratie faible*

*Comment survit*

*la France d'en-bassin de vie ?*

*Les Français se lèvent taux d'effort*

*pour faire face à la hausse des prix au piège*

*en pleine déprimo-accédant*

*coincés entre le bien chèrement acquis et l'inné-galité*

*On s'enivre avec du mauvais alcoolocation*

*La colère ne trouve plus ses mots-bilité*

*Les Français sont grugés dans les villes ségrégées*

*Dans l'entre soi on vient s'agrérer*

*Les écarts se creusent quand les bénéfices ne cessent  
de s'engranger*

*Les chiens aboient, le Loca'Pass, à pôle emploi on s'entasse*

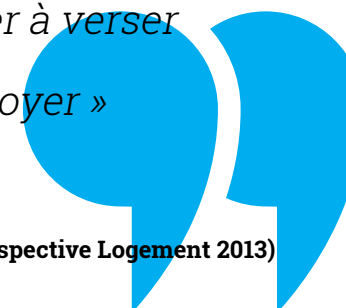
*Pour faire le ménage, on aspire... à la propriété*

*mais on a peu de fonds propres*

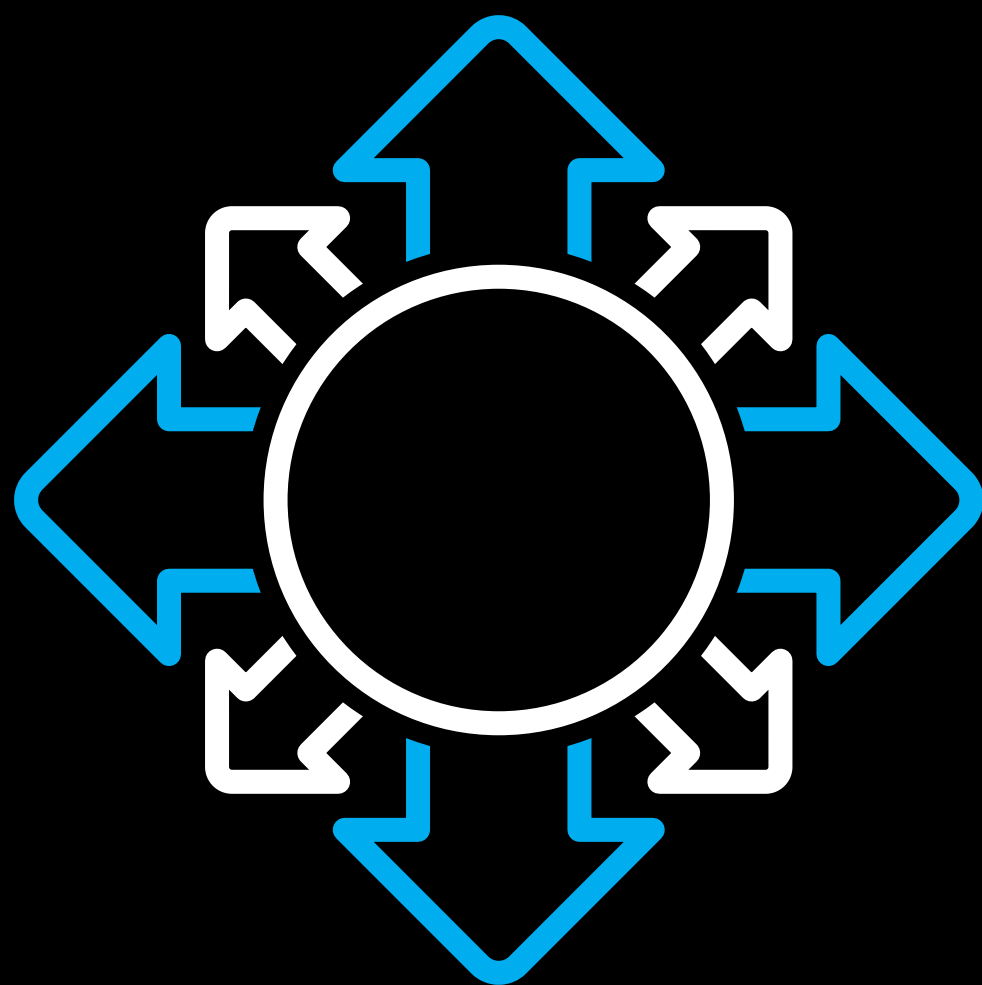
*On se dit prêt à rembourser*

*un prêt plutôt qu'un loyer à verser*

*où son argent vient se noyer »*



**COCTEAU MOTS LOTOV**  
**(Extrait de la synthèse des journées Prospective Logement 2013)**



# 1 - La longue marche de la décentralisation



« En 30 ans, tout s'est retourné, nous sommes au temps des réalités inversées. Tous les 6 ans les électeurs choisissent leur maire, pendant 6 ans les maires choisissent leurs électeurs. Les villes riches attirent les pauvres, les villes pauvres n'attirent pas les riches. Les droits de mutation, la mutation du droit, le défi de la production, la production des défis. »

COCTEAU MOTS LOTOV

**L**a décentralisation de la politique de l'habitat est un long processus engagé depuis une trentaine d'années et s'est traduit par la montée en responsabilité des collectivités locales sur ce sujet. Le recul dont nous disposons aujourd'hui permet de mesurer les avancées et les limites de ce processus. Des limites qui tiennent à la complexité de la répartition des compétences mais aussi à la profonde transformation du contexte économique et social au cours des dernières décennies, qui fait que les acteurs de la politique du logement sont aujourd'hui confrontés à une crise du logement inédite, aggravant les effets de la détérioration de la situation de l'emploi et de la montée de la précarité et de la pauvreté.

Revenir sur la longue marche de la territorialisation des politiques de l'habitat permet d'identifier quelques interrogations, alors que se présentent l'Acte III de la décentralisation et l'irruption des métropoles.

## LA TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT

La décentralisation de la politique du logement engagée avec la loi du 7 janvier 1983 demeure aujourd'hui encore

un processus inachevé. Cette loi ne prévoyait pas de transfert de la compétence logement qui demeure alors de la responsabilité de l'État, mais faisait de l'habitat un **champ d'action partagé** en instituant un partage « par blocs » de la compétence logement entre trois acteurs majeurs :

- à l'État, la maîtrise du financement du logement, la définition des normes techniques, économiques et sociales,
- aux communes, la responsabilité de l'urbanisme réglementaire (définition des règles d'usage des sols à travers les plans d'occupation des sols) et opérationnel (la délivrance des permis de construire),
- aux départements qui maîtrisent désormais les politiques sociales, les actions d'accompagnement de la politique du logement.

Cet éclatement des responsabilités a conduit le législateur à prévoir la création de dispositifs permettant de développer la concertation locale en instituant auprès du Préfet, un Conseil départemental de l'habitat (CDH) qui permet de rassembler les acteurs concernés et de débattre des orientations des crédits de la politique du logement. Les collectivités locales étant invitées à élaborer des programmes locaux de l'habitat (PLH) pour identifier les besoins sur leurs territoires et tenter de faire valoir leurs priorités en matière d'habitat. Mais les premiers programmes locaux de l'habitat ne sont au mieux, que les supports d'une programmation concertée des crédits de la construction de l'État.

## Il existe quatre modes et quatre niveaux d'expression des priorités de la politique du logement selon que l'on prend en considération les priorités de l'État, celles des départements ou celles des structures intercommunales, sans parler des communes.

La répartition des compétences « par blocs » instituée n'a jamais été fondamentalement remise en question (jusqu'à la nouvelle étape de la décentralisation en cours de discussion au Parlement). Elle s'est d'ailleurs progressivement institutionnalisée à travers **de nombreuses politiques contractuelles** qui se sont développées à partir du milieu des années 1980. Celles-ci constituent en quelque sorte une façon de dépasser les limites d'une décentralisation fondée sur le transfert de blocs de compétences et le support qu'utilise l'État pour déployer ses objectifs sur le territoire et les faire partager par les collectivités territoriales. Il en a été ainsi avec les politiques concernant le logement des personnes défavorisées (avec les plans d'action en faveur du logement des personnes défavorisées issus de la loi du 31 mai 1990 et les dispositifs créés par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998), comme avec l'action en direction des quartiers en difficulté (les contrats de ville lancés à la fin des années 1980 et les mesures de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991).

La deuxième génération de programmes locaux de l'habitat s'inscrit dans cette perspective au cours des années 1990, mais en s'enrichissant de nouvelles dimensions. Ils apparaissent comme des supports permettant de relayer l'intervention de l'État et d'associer les collectivités locales à la mise en œuvre des objectifs ambitieux de la politique du logement : répondre aux besoins sociaux et notamment à ceux des personnes les plus fragiles, favoriser la mixité urbaine, contribuer à un développement équilibré des villes.

Le début des années 2000 marque une nouvelle étape de la décentralisation des politiques de l'habitat. Une étape importante, car un faisceau de nouvelles lois va contribuer à redéfinir à la fois les orientations générales de la politique du logement, les mesures en faveur des ménages les plus fragiles et la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Au cours de cette période (entre 1999 et 2004) cet ensemble législatif conduit à la reconnaissance du cadre intercommunal - les EPCI - comme niveau pertinent<sup>1</sup> pour élaborer et conduire des politiques locales de l'habitat (loi Chevènement de

juillet 1999), à favoriser l'articulation entre les programmes locaux de l'habitat et les outils de planification territoriale, Scot et PLU (loi SRU de décembre 2000) et à donner aux intercommunalités et aux départements, la possibilité d'être délégataires des aides à la pierre (loi d'août 2004). Avec l'Acte II de la décentralisation qui s'ouvre en 2004, les programmes locaux de l'habitat dotés de moyens d'intervention nouveaux vont devenir l'expression d'une volonté politique locale en matière d'habitat. Cette évolution intervient en

même temps que les moyens de l'État s'affaiblissent au niveau local sous l'effet des contractions de budgets et de personnel, ce qui va conférer aux programmes locaux de l'habitat un rôle central dans la conduite de la politique du logement au niveau local.

Mais la loi de 2004 a moins contribué à simplifier la répartition des compétences qu'à organiser une nouvelle ventilation entre quatre niveaux : l'État, les départements, les intercommunalités et les communes. Elle concourt au renforcement des missions et des rôles de ces différentes collectivités : la maîtrise des grands équilibres financiers et la production des normes techniques et sociales à l'État, la dimension sociale aux départements, le développement de l'offre notamment sociale aux intercommunalités, l'urbanisme aux communes. Les Régions sont tenues en marge de la décentralisation de la politique du logement (elles sont seulement compétentes en matière de logement étudiant), alors que la représentation régionale de l'État est appelé à jouer un rôle important dans la déclinaison territoriale de la politique du logement et dans l'encadrement de l'action des autres collectivités territoriales en matière de logement. Les directions régionales en charge du logement<sup>2</sup> absorbent ainsi une partie de l'activité des directions départementales de l'équipement (devenues des directions départementales des territoires) et en même temps des services sont placés directement sous l'autorité des préfets. Parallèlement, les Conseils régionaux sont maintenus hors-jeu en matière de logement, même si certains d'entre eux s'impliquent de façon facultative.

Cette nouvelle ventilation des compétences impulsée par l'État qui se traduit par des coopérations entre ces différents niveaux dans le cadre de plans, programmes ou conventions, se double de conventions entre ces collectivités publiques et les principaux acteurs du champ du logement (bailleurs sociaux, collecteurs 1 %...). L'argument de la simplification qui a inspiré cette nouvelle étape de la décentralisation résiste mal à l'analyse pour ce qui concerne plus précisément le logement social, dont elle a désorganisé l'attelage moteur.

Finalement, **la décentralisation aurait ici contribué à la segmentation de l'action en matière d'habitat, chaque collectivité publique se positionnant à partir de ses préoccupations, de ses compétences, de sa légitimité à intervenir.**

Il existe ainsi **quatre modes et quatre niveaux d'expression des priorités de la politique du logement** selon que l'on prend en considération les priorités de l'État, celles des départements ou celles des structures intercommunales, sans parler des communes, alors que l'action en faveur de l'habitat, comme celle en faveur du logement des personnes défavorisées exige une certaine convergence de leurs interventions.

Si l'Acte II de la décentralisation a favorisé la reconnaissance de l'intercommunalité comme niveau pertinent pour élaborer et conduire des politiques locales de l'habitat, avec de nouveaux moyens pour conduire leurs politiques, il a aussi renforcé le partage des compétences qui s'était instauré vingt ans plus tôt avec les premières lois de décentralisation et rendu encore plus vives les interrogations sur la cohérence de l'action publique territorialisée en matière d'habitat.

Ces interrogations sont aujourd'hui d'autant plus fortes que pendant que le film de la décentralisation se déroulait, la situation s'aggravait sur le front économique et social, comme sur le front du logement confronté à une crise sans précédent. C'est dire que la question de la satisfaction des besoins sociaux et notamment ceux des ménages les plus fragiles, comme celle de la lutte contre le mal-logement et l'exclusion sont aujourd'hui incontournables pour les politiques locales de l'habitat. Ce qui ne signifie pas que toutes les collectivités prennent suffisamment en compte cet enjeu, loin s'en faut. Les intercommunalités ont en effet inégalement répondu à l'invitation de l'État et elles n'ont pas toutes saisi les opportunités d'intervention qui leur étaient proposées.

### L'IRRUPTION DES MÉTROPOLIS, ENTRE AMBITIONS ET INQUIÉTUDES

Cette rapide analyse du processus de décentralisation de la politique de l'habitat alors qu'une nouvelle étape s'annonce, conduit à identifier un certain nombre d'interrogations.

#### a) Les ambitions mesurées et le champ d'action limité des politiques locales de l'habitat ?

L'interrogation peut sembler paradoxale puisque les politiques locales de l'habitat ont globalement conduit à une augmentation de la production de logements sociaux et une meilleure réponse aux besoins sociaux. Cette augmentation de la construction locative sociale

au cours des dernières années a été fortement soutenue par l'ambition et les moyens du Plan de cohésion sociale qui a couvert la période 2005-2009, mais on peut aussi penser que la maturité des programmes locaux de l'habitat a facilité son déploiement sur le territoire national, notamment dans les grandes villes. Dans le même temps, la construction locative sociale s'est progressivement attachée à mieux répondre aux besoins sociaux - c'est là un des acquis des politiques locales de l'habitat - avec un recentrage de la construction sur les « véritables » logements sociaux (PLUS et PLAI) au détriment des PLS qui avaient contribué à l'essentiel de l'augmentation de la production de logements sociaux entre 2001 et 2008<sup>3</sup>. On doit également aux politiques locales de l'habitat d'avoir contribué à une meilleure répartition territoriale du logement social entre les communes : pour favoriser la réalisation des objectifs des PLH des conventions ont en effet été passées avec les communes par de nombreux EPCI. Adossées aux obligations de l'article 55 de la loi SRU, elles ont contribué à les mettre en œuvre, parfois à aller au-delà.

Face au durcissement de la crise du logement, marquée par une augmentation considérable du prix du logement à la vente et à la location, les politiques locales de l'habitat se sont pourtant révélées impuissantes à agir sur la régulation du marché, sauf de manière incidente. Elles n'ont généralement pas davantage réussi à inscrire dans leur périmètre la question de l'attribution des logements sociaux ni les mesures en faveur des publics prioritaires et pas davantage les préoccupations de l'urgence sociale et de l'hébergement. **Mais ce discours général sur les politiques locales masque une de leurs limites qui tient à l'inégale implication des collectivités locales.** Et il n'y a malheureusement pas concordance entre le niveau de leur engagement et la gravité des problèmes du logement qui s'expriment sur un territoire. En l'absence d'obligation de résultat faite aux collectivités locales (en dehors de l'impératif de l'article 55 de la loi SRU), on mesure les limites de l'effet de contagion des plus vertueuses vers les autres.

#### b) Quelles concordances entre les priorités de la politique conduite par l'État et celles des politiques locales de l'habitat ?

C'est un obstacle majeur pour les collectivités qui cherchent à répondre à la demande sociale sur leur territoire et notamment à celle des ménages les plus fragiles. Ce décalage qui s'est creusé tient d'abord à **l'instabilité des priorités de l'action de l'État en matière de logement.** Les années 1990 ont été marquées par les paradigmes de l'accès au logement des ménages défavorisés et de la mixité sociale. Leur ont succédé les objectifs portés par le Programme de rénovation urbaine (2003) et le Plan de cohésion sociale (2005) qui faisait de l'augmentation de la production de logements sociaux une priorité. Puis nouvelle inflexion a été marquée à partir de 2007, avec la priorité accordée à l'accès à la propriété et à l'investissement locatif privé.



## Une disjonction entre l'action de l'État et celle des collectivités locales...

Cette évolution des priorités de l'action de l'État entraîne **une inflexion de l'intervention publique**, de ses objectifs, de ses dispositifs d'intervention et de ses moyens, **qui n'est pas toujours compatible avec la démarche et les priorités inscrites dans les programmes locaux de l'habitat**. Ceux-ci font de la production et de la meilleure répartition sur leurs territoires de l'offre locative à vocation sociale une priorité majeure et ont avec la délégation des aides à la pierre, les moyens de conduire leur action. Si les objectifs de la politique nationale et des politiques locales de l'habitat ont pu apparaître relativement convergents au moment du Plan de cohésion sociale, les priorités de la politique du logement ont par la suite divergé. Notamment quand il est apparu que la politique menée à l'échelle nationale contribuait à privilégier l'offre la plus chère sur tous les segments de la construction et à accentuer ainsi le décalage avec la demande sociale (perceptible à travers la part du PLS dans la production de logements sociaux). De tels choix ont contribué à orienter les demandeurs les plus modestes vers les fractions les plus anciennes du parc locatif social et à renforcer leur spécialisation sociale que la politique de la ville tentait par ailleurs de réduire. Le décalage entre la production et la demande sociale s'exprime aussi avec les mesures de soutien à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale (Robien puis Scellier). Coûteux pour les finances publiques, ces dispositifs n'ont pas permis de répondre à la demande là où elle s'exprimait et ils ont souvent eu un impact négatif sur les marchés locaux de l'habitat et sur la production de logements sociaux, à travers la pression foncière et la hausse des coûts de construction...

Il en résulte **une disjonction entre l'action de l'État et celle des collectivités locales** qui a conduit de fait à un partage des responsabilités entre les deux niveaux : au premier le rôle d'orienter la production de logements en fonction de ses objectifs politiques (accession à la propriété et soutien à l'investissement privé) et de soutenir le marché (notamment par des mesures fiscales), aux secondes la charge de répondre à la demande sociale et de porter la dimension sociale de la politique du logement, de la production du logement social à l'action en faveur des défavorisés). Le début des années 2010 marque ainsi un point culminant dans la déconnexion entre le volet économique de la politique du logement porté par l'État et son volet social que les collectivités territoriales doivent prendre en charge.

Tout cela conduit à souligner **la contradiction d'une politique qui d'un côté appelle le relais des collectivités locales mais d'un autre ne facilite pas leur intervention**,

**voire y fait obstacle**. Il s'agit là d'une rupture fondamentale, puisque le mouvement de territorialisation de la politique du logement a longtemps été accompagné par l'État qui a mis en place un cadre d'action propice au développement de politiques locales de l'habitat et qui contribuait au financement des actions qu'il demandait aux collectivités locales de conduire. Une illustration en est donnée par la montée des formes d'aides non-contingentes, mobilisées par les acteurs économiques pour produire et investir sans considération pour les conséquences territoriales de leur utilisation. Alors que d'un autre côté, le montant des aides qui peut être délégué au niveau local pour soutenir les politiques de l'habitat est relativement faible (moins d'un milliard d'euros en 2010).

### c) Quelle place aux besoins des personnes les plus fragiles et au traitement du mal-logement ?

Ces préoccupations sont de manière générale faiblement prises en compte par les politiques locales de l'habitat, même s'il y a évidemment des contre-exemples. Cela s'explique d'abord par les incertitudes sur la finalité et les priorités de l'action publique. La priorité accordée au logement d'abord ne s'accompagne généralement pas d'une déclinaison effective sur le terrain, sauf à travers quelques expériences portant sur le passage direct de la rue au logement. La saturation de l'accueil d'urgence par des publics qui ne remplissent pas les conditions pour accéder à un hébergement d'insertion ou à un logement met à mal les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. Quant à l'hébergement d'insertion ou au logement adapté, ces solutions apparaissent parfois davantage comme des filets pour enrayer la chute vers des formes dégradées d'habitat que comme la première étape du processus conduisant au logement. Si l'action en faveur du logement des personnes en difficulté apparaît souvent comme une politique orpheline au niveau local qui n'est pas relayée par les politiques locales de l'habitat cela tient aussi à la faiblesse des plans départementaux d'action en faveur des personnes défavorisées (PDLPD) et à leur absence d'articulation avec les PLH.

### 3 - LES MÉTROPOLIS, UNE SOLUTION ?

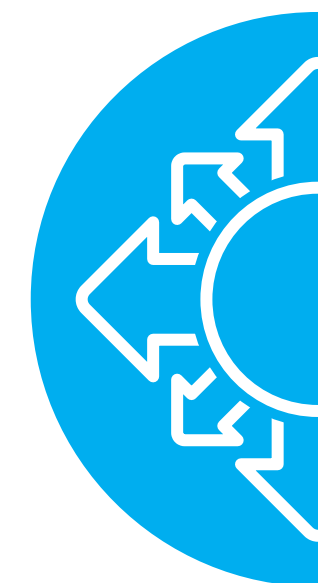
Le projet législatif de création des métropoles vise à globaliser la compétence habitat à l'échelle de ces futures collectivités territoriales appelées à voir le jour. Il vise à leur déléguer des compétences de l'État pour qu'elles puissent intervenir sur toute la chaîne des réponses qui va de la rue au logement. Mais la discussion en cours sur les compétences transférables (aides à la pierre, Dalo<sup>4</sup>, contingent préfectoral, réquisition, veille sociale, hébergement d'urgence, accompagnement des personnes) n'a pas encore fait apparaître de point d'équilibre. Les représentants des collectivités locales même quand ils adhèrent globalement à la finalité de la démarche, sont réservés sur la prise en charge de l'hébergement d'urgence confronté à la demande d'asile et à son traitement chaotique, comme ils le sont sur la prise en charge d'obligations qui sont celles de l'État (mise en œuvre du Dalo).

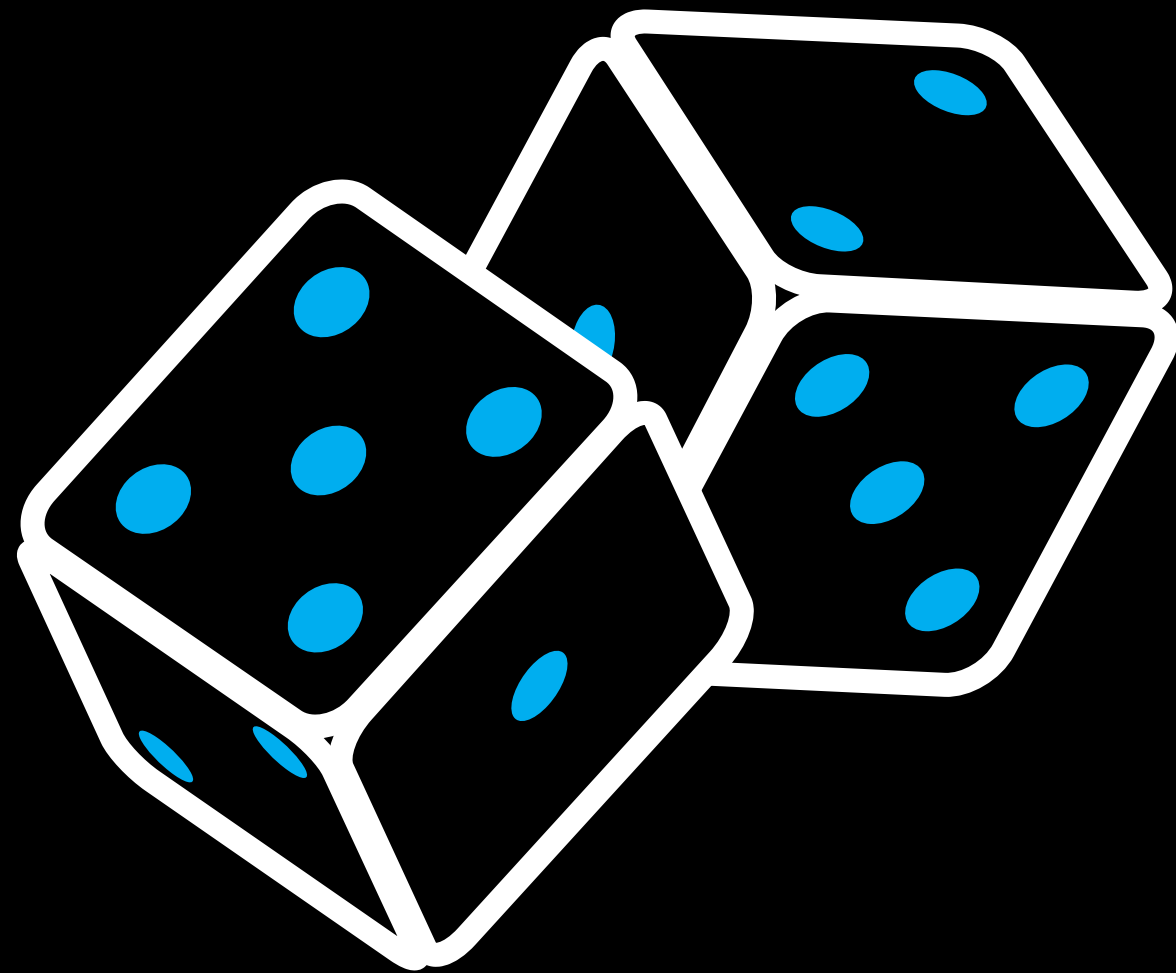
Le projet gouvernemental vise également à faire remonter des responsabilités communales au niveau des intercommunalités. Si la prise en charge de la politique de la ville en lieu et place des communes ne semble pas poser de problème insurmontable, il n'en va pas de même pour l'intercommunalisation du plan local d'urbanisme, qui deviendrait intercommunal de façon à favoriser une meilleure articulation avec le PLH. Si la démarche est considérée comme essentielle pour assurer la cohérence de l'action publique territorialisée, elle se heurte à de nombreuses réticences que les collectivités locales expriment notamment au Sénat.

Bref, la partie est loin d'être jouée. Mais au-delà de cette épineuse question de délégation de compétences vers le niveau intercommunal se pose la question de la réduction des inégalités entre territoires pour accéder à un hébergement ou à un logement et de la mise en œuvre des droits accordés aux personnes. Ce qui renvoie évidemment à une interrogation sur le rôle de l'État tant pour jouer son rôle de contrôle de la mise en œuvre des compétences déléguées, de rééquilibrage des inégalités sociales et territoriales, que sur sa capacité à garantir l'accès aux droits. Cette question essentielle est la grande oubliée du débat sur la décentralisation.

#### Renvois

- 1 Les années 1990 avaient été marquées par une oscillation entre le niveau communal et l'échelle intercommunale pour développer des politiques locales de l'habitat. Avec la loi Chevènement de 1999, le choix des EPCI est fait.
- 2 La responsabilité du logement est généralement intégrée dans des directions régionales au large périmètre.
- 3 Leur nombre avait été multiplié par 4,2 au cours de la période alors que celui des PLUS et PLAI ne l'avait été que par 1,2.
- 4 Droit au logement opposable.





## 2 - Métropole et logement : état des enjeux



« La métropole c'est super !  
En enlevant le conseil général, on supprime un étage  
Enlever un étage...? En pleine crise du logement, c'est dommage »

COCTEAU MOTS LOTOV

### LA MÉTROPOLÉ : L'ÉCHELLE DE LA COHÉRENCE ?

**E**n Europe, comme dans toutes les autres régions du monde, les grands ensembles urbains se développent. S'il existe en France deux cent deux communautés d'agglomérations, les quinze premières unités urbaines regroupent moins du quart de la population nationale. Elles sont toutefois les lieux où se concentre la production de valeur ajoutée, où se joue la compétition d'une économie mondialisée, où se pressent ceux qui cherchent à profiter de ces richesses. Une question politique essentielle est de savoir que faire de ces « îlots de croissance », quel poids politique leur conférer, comment organiser la solidarité entre ces territoires et leur environnement moins dynamique, notamment pour assurer l'égalité des droits entre les citoyens. Comment éviter que ces métropoles deviennent des Léviathan qui écraseraient la démocratie locale ? Cet enjeu croise plusieurs évolutions institutionnelles engagées au cours des précédentes décennies : d'une part, l'attente sociale d'une démocratie de proximité qui a engendré dans tous les pays européens un mouvement général de décentralisation. Ce phénomène est encouragé par l'Union Européenne, dont l'échelle de déclinaison politique est moins l'État que les régions, avec des pays aux régimes majoritairement fédéraux.

La France n'est pas la mieux préparée pour accompagner ces deux phénomènes, parce que son architecture institutionnelle reste à la fois éparpillée et centralisée. L'Allemagne a opéré un mouvement de fusion de communes entre 1967 et 1974, la Belgique en 1975 et 1983. La France n'a pas effectué ce type de réformes, elle compte la moitié des communes de l'Union Européenne pour un sixième de la population. L'introduction d'intercommunalités à géométries variables n'a pas réduit la place des communes et a créé des réalités institutionnelles très disparates. De l'autre côté, l'État central résiste à la décentralisation. En matière de logement, les leviers principaux sont restés l'apanage du niveau national : fiscalité, aides à la personne, livret A,... Tandis que l'organisation locale est très morcelée, l'urbanisme aux communes, la programmation du logement à l'intercommunalité ou au département, l'action sociale au département mais l'urgence sociale à l'État local, la planification est coordonnée au niveau régional, sous l'autorité des administrations déconcentrées,...

L'échelle de pertinence de l'intervention publique n'est pas toujours simple à déterminer, mais nécessite désormais d'effectuer des choix. A l'échelle du Grand Lyon, le Plan Local d'Urbanisme a été intercommunalisé et il semblerait aujourd'hui ahurissant de rédiger 58 documents d'urbanisme, pour autant de communes. Sur les autres territoires, les réticences sont pourtant fortes. La mutualisation des réservations de l'accès au logement social ou de l'ensemble des politiques de l'habitat paraît pourtant adaptée à notre époque. La précédente loi de décentralisation a indiqué une direction, plus que

défini une organisation. En proposant une délégation de compétence aux intercommunalités sur les aides à la pierre et en précisant l'importance des Programmes locaux de l'habitat (PLH), l'État leur a conféré un statut de chef de file. Pour tous les acteurs impliqués, la dernière loi de décentralisation inaugurerait une situation au milieu du gué tout en maintenant une dispersion des compétences.

Un nouvel élan de décentralisation était nécessaire, ce point au moins fait consensus.

## L'INFUSION DE LA COMPÉTENCE LOGEMENT DANS LES INTERCOMMUNALITÉS

Les intercommunalités se saisissent inégalement de la dimension logement, qui n'est pas dans leur code générique. Nées des nécessités de la gestion des réseaux d'eau, de transport, de déchets, elles s'emparent progressivement du logement sous deux contraintes : les enjeux de compétitivité économique, qui nécessitent d'organiser des conditions d'accueil des salariés ou des futurs salariés que sont les étudiants, les jeunes en formation, et surtout, les enjeux de « vivre ensemble », lorsque la ségrégation territoriale se fait trop forte, à l'intérieur de l'aire urbaine, nécessitant de développer des politiques localisées de cohésion sociale, au-delà de la garantie des droits juridiques jusqu'ici apportée par l'État et de la logique d'action sociale individualisée, portée par les conseils généraux. La politique de la ville est une des portes d'entrée par laquelle les intercommunalités s'approprient peu à peu les politiques de l'habitat. Il n'est aujourd'hui plus possible de penser la politique d'attribution et la politique de production indépendamment l'une de l'autre. La montée en puissance des politiques environnementales et d'économie d'énergie portée par les intercommunalités croise les politiques du logement. Par différents biais, l'intercommunalité devient progressivement l'échelle de pertinence des politiques de l'habitat. Reste à lui en conférer les leviers, mais en garantissant la dimension solidaire de ces politiques. Et reste à éviter que le logement ne devienne qu'un auxiliaire des politiques de développement économique, qui ostraciserait les populations les moins directement utiles à ce développement ou celles venues d'ailleurs qui auraient besoin d'y contribuer et d'en tirer profit. Les territoires sont demandeurs de nouveaux pouvoirs mais ils ne souhaitent pas porter les charges ingérables de l'État. Présenté dans ces termes le débat laisse une fenêtre étroite à l'amélioration des politiques de solidarité...

L'État est de plus en plus producteur de normes et de moins en moins producteur de moyens, ce qui en fait un acteur affaibli pour appréhender les enjeux territoriaux.

Par ailleurs, le glissement de la compétence logement vers les métropoles va se confronter à la très grande disparité des organisations locales. A Lyon, l'agglomération qui est impliquée de longue date sur le logement, s'apprête à prendre les compétences sociales du Conseil Général, mais refuse à ce stade de prendre la responsabilité de l'hébergement. A Grenoble, l'intercommunalité a développé plus tardivement une compétence logement et s'est chargée d'une responsabilité en matière d'hébergement, alors que la question de la prise des compétences sociales du Conseil Général n'est pas à l'ordre du jour. L'enjeu de la future loi de métropolisation sera de permettre de répondre à la diversité des situations locales. C'est ce qui explique les cinq axes concernés par la loi : l'aide à la pierre, la responsabilité du Dalo, la gestion du contingent préfectoral, la capacité de réquisition, l'organisation de l'hébergement d'urgence.

Une constante, pourtant, se manifeste partout : l'organisation « en tuyaux d'orgue » des différents axes des politiques de l'habitat, dont l'étanchéité pose problème et qui nécessite une réorganisation, pour mettre en cohérence les différents leviers : urbain, foncier, production, maintenance, social, protection de l'environnement.

La disparité des réalités territoriales et des architectures institutionnelles fait que tous les enjeux ne seront pas résolus par la loi, mais plutôt par la négociation locale. En devenir, le mouvement actuel porte la fin de la croyance en l'homogénéité de l'architecture institutionnelle, sur l'ensemble du territoire national. Les territoires vont s'inventer et la loi va le permettre, sous contrainte de garantie de l'égalité des chances, de la solidarité entre les populations et entre les territoires.

## L'ÉTAT OUBLIÉ DE LA DÉCENTRALISATION. L'HÉBERGEMENT, MISTIGRI DES RESPONSABILITÉS

Deux sujets sont laissés dans l'ombre à chaque étape de la décentralisation : quel projet pour l'État, quelle reconfiguration lui permettra de renforcer son rôle de garant ? Quelle stratégie territorialisée de développement économique ?

L'État est le garant des droits. Le logement est un droit fondamental, mais aussi un bien très majoritairement privé, dont la production est organisée principalement au niveau local et régi principalement par le marché. La segmentation entre un logement HLM, compris comme l'habitat ordinaire des milieux populaires, et un hébergement qui serait le filet de protection des personnes en situation d'exclusion, a montré ses limites, dans un contexte de forte tension. Cette tension entre les logiques d'actions, de défense des droits de cohésion sociale et de développement économique, invite à une plus forte recherche de cohérence. Il devient nécessaire d'identifier un niveau de résolution de ces questions. Mais si ce lieu est défini pour l'habitat ordinaire, il sera difficile de maintenir l'hébergement hors de cette sphère. Lorsque l'État conserve des compétences, mais se départit des leviers qui lui permettraient de l'exercer, cela ne peut mener qu'à des difficultés insolubles. Déjà, l'hébergement est programmé sur les lignes budgétaires du logement social. Lorsqu'elles sont déléguées aux collectivités territoriales, ce sont elles qui en assurent la programmation. Il paraît sur le long terme difficile d'envisager que les collectivités programment des établissements d'hébergement, dont l'État assure ensuite le fonctionnement. La frontière est devenue caduque entre une politique du logement issue des stratégies d'aménagement et de reconstruction d'après-guerre, et la politique d'hébergement issue de l'action sanitaire et sociale. Les attentes du public, comme les leviers permettant d'y répondre nécessitent d'effacer ces distinctions. Mais en termes de gouvernance et de responsabilité institutionnelle, cette orientation reste à concrétiser.

Pour autant, la gestion des établissements d'hébergement est aujourd'hui soumise à une pression issue de l'incurie de l'État sur d'autres politiques publiques, notamment la politique migratoire, qui laisse de nombreuses personnes fondées à se maintenir sur le territoire national, mais sans droit au travail ou au logement, et aux politiques de santé mentale, fermant les institutions psychiatriques au nom d'un très louable droit à la ville dont les modalités d'accès ne sont pas définies. Étrangers et personnes en souffrance psychique se pressent auprès des structures d'hébergement et il est compréhensible que les collectivités territoriales refusent de prendre la responsabilité de gérer l'inconséquence de l'État vis-à-vis de certaines catégories de population. Une condition de la cohérence territorialisée des politiques de l'habitat, sera donc la capacité de l'État à redéfinir les droits et politiques publiques associées, vis-à-vis des groupes de population fragilisés.

# La réforme des communes : un tabou politique difficile à lever.

## LA GARANTIE DES DROITS DANS LA DÉCENTRALISATION

La décision au niveau local permet sans doute une plus grande adaptation aux réalités des territoires, mais il n'est pas sûr que cela soit le meilleur moyen de protéger les plus faibles. L'expérience a montré à quel point il est difficile pour les Maires de résister aux pressions des administrés qui expriment volontiers leur refus des équipements de solidarité. De leur côté les collectivités locales expriment volontiers leurs concurrences et leur réticence à contribuer aux politiques de péréquation des richesses avec d'autres territoires, moins en veine.

Historiquement, l'État est le garant des droits et de l'égalité des chances sur le territoire national. Si les écoles primaires sont communales, les collèges départementaux et les lycées aux régions, l'éducation demeure nationale. Ce n'est pas le cas dans la plupart des autres pays européens. La France aurait pu conserver cette spécificité, mais depuis trente ans l'État s'est dessaisi des leviers qui lui permettaient de garantir les droits, un peu au profit de l'Union européenne, un peu au profit des collectivités territoriales, qui ont augmenté leurs contributions aux politiques de solidarité, mais surtout, au profit du marché, à qui la puissance publique a confié le soin de régler au mieux le fonctionnement social. L'État organisateur s'est effacé au profit de l'État garant, intervenant à la marge sur les laissés-pour-compte, mais il ne lui reste plus assez de leviers et de moyens pour pouvoir assurer tous ceux qui ne trouvent pas leur place dans un contexte d'accroissement des inégalités. L'État est de plus en plus producteur de normes et de moins en moins producteur de moyens, ce qui en fait un acteur affaibli pour appréhender les enjeux territoriaux. L'agitation réglementaire des deux dernières décennies, qui ont vu une nouvelle loi sur le logement fleurir tous les dix-huit mois, a brouillé les cartes et désorganisé les acteurs plus qu'affirmé l'importance de l'État, à travers sa compétence législative.



Il y a de plus en plus de droits, mais de moins en moins de droits pour tous. Le droit du logement ne fait pas exception à la règle, il est sans cesse réaffirmé et approfondi, mais les allocations logements couvrent moins de population, les critères d'accès au logement social se resserrent, la part du financement public dans le logement social ne cesse de baisser, etc.

Il n'est pas sûr que la montée en compétences des collectivités territoriales permette de régénérer l'assurance de la protection des droits des plus fragiles, l'inverse est même probable, ce n'est pas leur culture, leur mission historique. Et la diversité d'architecture institutionnelle qui se dessine va compliquer l'établissement d'un contrat social basé sur la reconnaissance de droits par une institution qui en garantirait la pleine jouissance. Pourtant, il y a une chance à saisir dans le regroupement des compétences de solidarité, de logement, de transport, d'emploi. C'est autour d'elle que doit s'articuler une nouvelle utopie républicaine, un nouveau pacte entre les citoyens et la Cité, dont la finalité est depuis Aristote « d'assurer la vie et le bien-vivre, dans une législation éduquant à l'émancipation ».

## LA NÉCESSAIRE ÉQUITÉ TERRITORIALE

L'atomisation des lieux de décision au niveau territorial recompose la garantie des droits individuels, mais aussi la redistribution des richesses et la solidarité entre les territoires. Dans un contexte où les soubresauts économiques déstabilisent l'organisation de régions entières et de villes moyennes, une trop grande cécité aux interdépendances géographiques porterait préjudice jusqu'aux territoires les plus riches. Les villes moyennes tendent par exemple à se dépeupler en France et Rhône-Alpes ne fait pas exception. L'économie de petite industrie qui structurait un tissu diffus, mais très présent (la moitié des habitants de la région ne vivent pas dans les huit principales agglomérations) souffre depuis une dizaine d'années et particulièrement depuis la crise de 2008. L'emploi tend à se déplacer vers les bassins les plus attractifs et la population suit et vient se télescoper sur des territoires saturés : les plus chanceux viennent alimenter les métastases pavillonnaires de conurbations sans structure, les autres trouvent tant bien que mal des places dans les interstices de la ville, alimentant une hausse des prix incompatible avec la pression qu'exercent les contraintes économiques sur les salaires. Autrement dit, sans aménagement du territoire et équité du territoire, les grandes agglomérations tendront à s'effondrer sur elles-mêmes, prises en tenaille entre la pression démographique génératrice de spéculation foncière et immobilière, et une économie internationale qui demande de maîtriser le coût du travail. On ne peut pas bâtir un système sur des salaires maîtrisés et un coût de la vie toujours plus élevé. La

péréquation entre territoires n'est pas une option, mais une nécessité.

Les métropoles qui se dessinent pourraient dans le meilleur des cas disposer de la palette d'outils la plus adaptée pour répondre aux enjeux : la réglementation foncière, les documents d'urbanisme, la programmation du logement social, les outils de régulation des prix du parc privé, les mécanismes d'incitation permettant de peser sur l'investissement privé, les outils de l'intervention sociale. Si chacun peut souhaiter que le resserrement des niveaux de décision permette d'optimiser l'efficacité de l'intervention publique, il peut aussi conduire au creusement des inégalités territoriales en la matière, selon les agencements de ces différents outils. Hors des métropoles, la mise en cohérence, les synergies, vont être beaucoup plus difficiles à mettre en place, sur les territoires où les moyens sont en outre les plus rares. Si les territoires les plus riches sont ceux qui disposent de l'outillage institutionnel le plus approprié, la nécessité devient encore plus forte de péréquations au regard de la responsabilité et des moyens dont chacun dispose.

Reste à déterminer les fonctions et les ambitions de ceux qui seront les agents de cette péréquation : l'Europe, l'État, les Régions et les Métropoles. L'élucidation des modalités de péréquations est importante, dans un contexte où les égoïsmes locaux font que les territoires de richesses se pensent vertueux et s'affichent peu pressés d'aider les voisins moins bien lotis. Pour avancer dans la décentralisation, il sera nécessaire de définir une éthique de l'équilibre entre péréquation et responsabilité de chaque instance territoriale à défaut de quoi, en souhaitant renforcer la responsabilité et la solidarité, nous pourrions faire le lit de l'irresponsabilité et renforcer les égoïsmes locaux.

## RÉINVENTER LES COMMUNES

Les français restent attachés aux communes. Le tissu des maires contribue par ailleurs fortement à structurer la vie politique du pays ; ce qui fait de la réforme des communes un tabou politique difficile à lever.

En leur défaveur, les communes sont trop nombreuses, donc trop petites et mal organisées (malgré les progrès de l'intercommunalité) pour pouvoir utiliser correctement les leviers qui relèvent de leurs responsabilités. Il y a en Rhône-Alpes 2 886 communes, dont 88 de plus de 10 000 habitants. Il y a dans le grand Lyon, en comptant les arrondissements, 67 adjoints au logement. Il existe 18 Plans locaux d'urbanisme distincts dans la Communauté d'agglomération du lac du Bourget.

A côté, les départements sont de moins en moins légitimes sur les territoires les plus urbanisés. Toute

réforme territoriale se heurte à l'inquiétude des élus de ces deux niveaux, qui craignent d'être obliés par décision régaliennne, alors qu'ils ont encore une pertinence, notamment en termes de proximité avec la population. Si les politiques de l'habitat sont plus fortement intercommunalisées, il est nécessaire de penser simultanément la manière dont elles se déclineront à l'échelle des communes et des quartiers. La loi peut difficilement trancher sur la répartition des compétences entre le niveau intercommunal et les niveaux plus fins, mais elle peut définir les conditions du débat et susciter la discussion.

Sur le fond, c'est une nouvelle culture politique de la commune qui est à inventer. Le niveau communal est pertinent pour la coordination des services de proximité et pour faciliter les échanges entre la population et les autres niveaux institutionnels. Il serait par exemple intéressant de réfléchir à renforcer les compétences de la commune sur l'ensemble des services de proximité, en lien avec la population, et de lui retirer des compétences sur les infrastructures dont l'importance joue à une échelle plus vaste. Si l'État est producteur de normes, que la région et les intercommunalités sont productrices de planification et de programmation, les communes pourraient être plus tournées vers le soutien aux initiatives collectives. L'État réglemente, la métropole organise, la commune encourage, permet, facilite : l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation politique ne peut qu'être initié par la loi mais c'est dans l'épaisseur du temps qu'une culture commune peut se forger.

## AU-DELÀ DE LA MÉTROPOLE...

Il ne faut pas demander à une réforme organisationnelle plus qu'elle ne peut porter. La manière d'organiser la répartition des richesses doit être repensée, dans un nouveau contexte, où les inégalités de patrimoine se développent encore plus vite que les inégalités de revenus<sup>5</sup>.

Indépendamment des questions d'organisation, les richesses accumulées des uns tendent à se concentrer, entre autres sur le foncier et l'immobilier, rendant ces biens toujours plus rares, toujours plus chers, alors même que la concentration urbaine les rend toujours plus précieux aux individus.

Les grandes métropoles se développent, partout dans le monde, concentrant des pics de richesse et de pauvreté, creusant aussi des déserts ruraux exsangues. Pour que la collectivité puisse répondre de sa responsabilité dans la protection des individus, il faudra bien sûr optimiser le fonctionnement institutionnel, mais il faudra surtout armer la République, au niveau international, national et local, pour lui permettre de demander des comptes au marché, là où son fonctionnement et ses excès créent

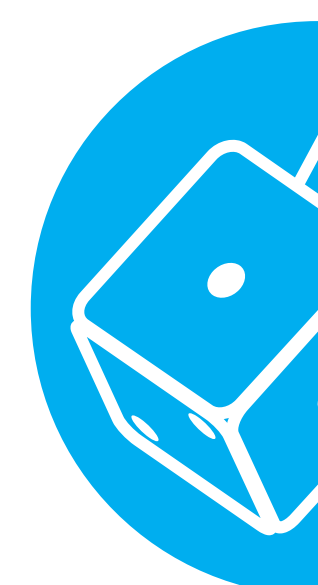
de la souffrance. Rien ne dit que la Métropole interrogera le marché plus qu'un autre niveau, mais le vieux triptyque Commune-Département-État est aujourd'hui moins en mesure de le faire qu'un nouveau triptyque Métropole-Région-Europe.

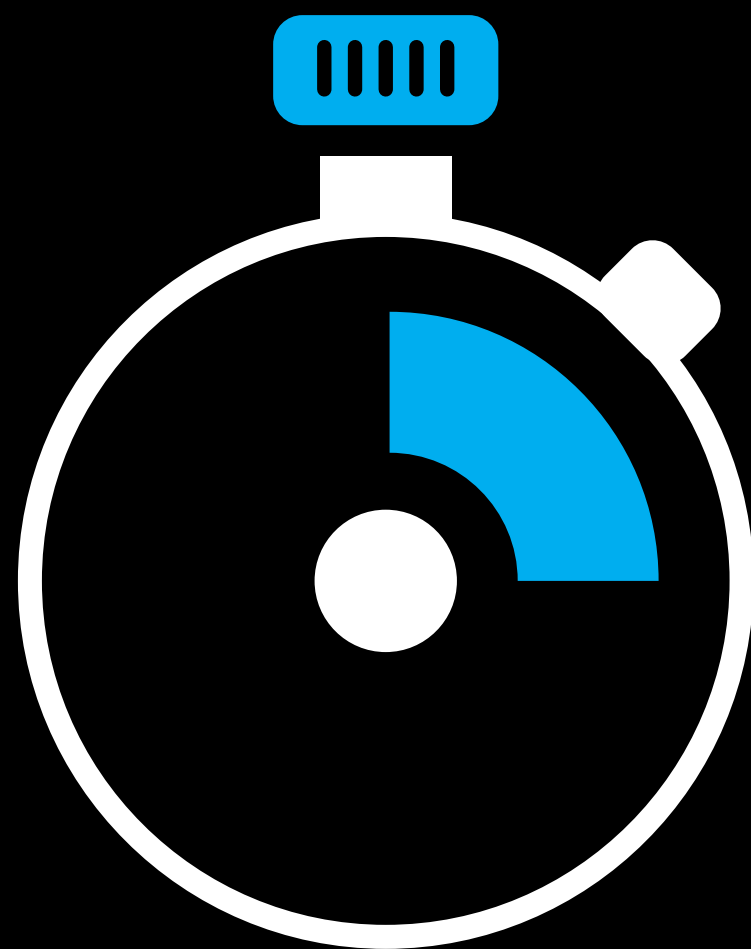
Culturellement, la France se méfie du paternalisme local, c'est la nation qui a porté la révolution, puis la république, contre les provinces. Mais le temps est venu de prendre acte que le modèle jacobin n'offre pas de protection renforcée aux plus fragiles. L'État vise autant à assurer une compétition équitable entre individus qu'à réduire les inégalités.

Rien ne garantit qu'il soit beaucoup plus efficace d'en confier la responsabilité aux collectivités territoriales, en renforçant les métropoles, pour donner aux aires urbaines qui se développent sous l'effet de forces telluriques, une enveloppe institutionnelle qui en gaine les contours et optimise les fruits, mais c'est la seule option possible. Leur devenir démocratique dépendra de ce que les forces citoyennes et politiques seront capables de pétrir au quotidien, à partir de la nouvelle loi.

Renvoi

<sup>5</sup> Cf. Thomas Piketty, *Le capital au XXI<sup>ème</sup> siècle*





## 3 - Quelques enjeux saillants



« Tout le monde dit : il faut mieux articuler la politique de l'habitat. Mieux articuler la politique de l'habitat... qui a les clés de la politique de l'habitat ? L'État ? Les collectivités ? Perdu, c'est le marché »

COCTEAU MOTS LOTOV

### FISCALITÉ URBANISME ET LOGEMENT : QUELQUES PISTES POUR RÉGULER LES MARCHÉS

#### L'augmentation rapide des prix de vente et des loyers : un facteur d'aggravation des inégalités sociales et de la ségrégation socio-spatiale

**L**e logement comporte une double nature : d'une part, nous en avons besoin comme d'un service, pour satisfaire le besoin de nous loger ; d'autre part, lorsque nous sommes propriétaires, il s'agit d'un bien patrimonial, élément de notre richesse et donc perçu comme un objet de transaction.

Il existe donc en matière de logement deux marchés imbriqués : le marché locatif et le marché des transactions. Ces marchés sont caractérisés par la rigidité de l'offre et la variabilité de la demande. La demande de service augmente dans les villes attractives mais l'offre reste faible. En 2012, 340 000 logements ont été construits au plan national, ce qui représente 1 % du parc immobilier total. Cela souligne l'importance de la mobilité dans le parc existant pour la satisfaction des besoins.

De plus on a pu observer que jusqu'en 2000, au niveau national, les prix des logements ont augmenté au fur et à mesure de la hausse des revenus. Cependant après

2000, les prix ont commencé à évoluer en fonction des marchés financiers mondialisés, bien plus vite que les revenus. La baisse des taux, enregistrée sur les marchés financiers mondiaux, a entraîné une plus grande solvabilité des acquéreurs et une augmentation de la durée des prêts, d'où la hausse rapide des prix de l'ancien qui ont tiré ceux du neuf (environ 100 % en dix ans - le marché du neuf est 8 fois moins volumineux que celui de l'ancien). Dans les villes à forte métropolisation, les prix ont plus augmenté qu'ailleurs. Par exemple, les prix à Lyon sont devenus en dix ans parmi les plus chers de France, hors Paris et Côte d'Azur, alors qu'ils étaient moyens jusqu'en 2000.

Les loyers ont augmenté en moyenne moitié moins vite que les prix de l'immobilier, mais toujours plus vite que les revenus. Les loyers sont augmentés même si le logement n'a pas subi de travaux. A Paris on observe une différence de loyers de 40 % entre les nouveaux arrivants et ceux qui sont là depuis longtemps. Les logements se retrouvent alors sur-occupés car même si la famille s'agrandit, on garde le même logement. Cela contribue au sentiment de déclassement. La mobilité ralentit. Enfin on observe de fortes inégalités entre les générations ; pour les plus jeunes devenir propriétaire est de plus en plus difficile. Il y a donc corrélation entre la hausse des prix, la sur-occupation des logements et la mobilité.

De plus l'inégalité devant le logement est un facteur d'aggravation des inégalités sociales. Depuis 20 ans, la puissance publique insiste sur la nécessité de la mixité sociale. On refuse d'avoir des villes ségréguées. La loi SRU dans son article 55 impose une part de logements

# La dimension régulatrice est maintenant une composante importante des plans d'action du Grand Lyon.

sociaux à 25 % dans toutes les villes. Si les différences de prix dans une même ville deviennent trop importantes, les logements sociaux freinent « la centrifugeuse sociale ». Cependant il y a un consensus hypocrite au sujet des HLM (habitations à loyers modérés) et de leurs habitants qui sont « pauvres » : on ne veut pas les mettre dans un ghetto mais on ne les veut pas à côté de chez soi. Et la réalisation de logements sociaux dans les secteurs à prix élevés coûte de plus en plus cher à la puissance publique.

De ce fait, au sein des agglomérations, on observe une hausse de la stratification sociale. Les prix augmentent dans les quartiers huppés et centraux. Il faut des actions très volontaristes pour développer un marché de l'immobilier neuf dans les quartiers stigmatisés : c'est toute la réussite d'une partie des opérations de renouvellement urbain.

## Un marché foncier qui favorise la rareté et l'augmentation des prix

A la différence des croyances populaires, les terrains à bâtir ne manquent pas. Pour ce faire, un terrain se doit d'être à céder, constructible et construit.

**A CÉDER** : les propriétaires fonciers ont tendance à spéculer sur la hausse de la valeur de leur bien. Aujourd'hui les prix se maintiennent car le stockage est gratuit (la taxation sur les plus-values est dégressive avec le temps et la tendance de long terme est à la hausse des prix). Les propriétaires fonciers sont donc en position de force.

**CONSTRUCTIBLE** : c'est aux communes de décider de la constructibilité d'un terrain, à travers le PLU.

**CONSTRUIT** : ce n'est pas parce qu'un terrain est constructible qu'il est construit. La fiscalité foncière

d'un terrain constructible est faible, contribuant à la rétention foncière (par le stockage gratuit). Selon la localisation un terrain peut se vendre 20 à 25 % du prix du logement et le prix dépend de son usage possible. Et plus le prix du terrain est élevé, plus il est nécessaire de développer un nombre important de mètres carrés.

Sur Lyon, une centaine d'acteurs de l'immobilier ont pour fonction de construire. Ils cherchent tous des terrains pour construire et les vendeurs jouent alors le jeu de la concurrence : les prix augmentent. La fiscalité favorise la rétention foncière. L'évolution de la charge foncière renchérit le coût du logement, renchérissement qui entretient

une hausse rapide des prix du foncier...

Lors de la crise de 1992, les constructeurs achetaient un terrain et mettaient les logements en vente. Si aucun client ne se manifestait la construction continuait et les prix baissaient pour que le promoteur puisse rembourser le prêt contracté pour la construction. Aujourd'hui si les biens ne se sont pas vendus avant le début de la construction, la banque ne suit pas et l'opération n'est pas réalisée. Il en résulte une chute de l'offre à la vente. Donc il n'y a pas de suroffre poussant les prix à la baisse. En conséquence, un crack immobilier devient peu probable, ce qui est souhaitable, mais les hausses excessives des prix ne sont pas rattrapées à la baisse.

En 2011, 11 300 logements ont été construits sur le Grand Lyon. Les premiers chiffres de 2013 laissent présager une baisse de 27 %, ramenant le nombre de logements produits autour de 8000 logements, avec une stabilisation à un peu moins de 5000 logements sociaux financés. Le nombre d'acquéreurs occupants reste stable, tout comme le niveau des prix. Par ailleurs, l'attractivité de l'agglomération est telle que, même en construisant beaucoup, il faudrait de nombreuses années pour détendre le rapport offre-demande : il n'y aura pas de stabilisation des prix par le seul effet du fonctionnement du marché.

Les cycles du marché ne produisent pas une régulation saine : les prix ne baissent plus autant qu'ils ont monté, la réduction brutale du rythme de construction détruit la capacité de faire des entreprises au moment où l'évolution des exigences sur la qualité du patrimoine requiert des savoir-faire plus pointus au redémarrage, la concurrence sur le foncier repart de plus belle et vient alimenter la crise... : les crises sont principalement destructrices, elles conduisent peu à l'amélioration du système, l'activité des professionnels privés est rendue plus chaotique et imprévisible par les soubresauts de hausses des prix et de l'emballement-ralentissement de l'activité du bâtiment.

## Pour une régulation des marchés de l'immobilier : quelques pistes pour la Métropole

La puissance publique dispose de trois leviers pour réguler les marchés : le projet politique, le droit (la loi, le Plan Local d'Urbanisme (PLU)) et la délivrance des permis de construire) et l'économie (la fiscalité, les subventions et les avantages en nature).

Sur le plan politique, le Grand Lyon améliore progressivement son implication : au-delà du Programme Local de l'Habitat (PLH), des dispositifs de plus en plus volontaristes sont mis en œuvre, tant pour la construction neuve (le « Plan 3 A »<sup>6</sup>) que pour la réhabilitation de l'existant. La dimension régulatrice est maintenant une composante importante de ces plans d'action.

Le PLU-H intercommunal en cours d'élaboration pourra servir la cause de la régulation des marchés immobiliers, pour peu qu'il s'en donne les moyens : il s'agit là d'articuler sérieusement la règle juridique, la politique locale de l'habitat et l'action foncière, ce qui constitue une approche nouvelle et redoutablement compliquée.

La loi ALUR devrait produire des éléments de régulation des loyers, mais pas une baisse. La mise en place dans l'agglomération lyonnaise d'un observatoire des loyers devrait y contribuer, tant en donnant aux citoyens plus de moyens dans la négociation des loyers que comme support de partenariat entre la puissance publique locale et les organisations représentant les propriétaires et les locataires.

C'est sur le plan fiscal que l'autorité politique locale est la plus démunie : elle ne dispose d'aucun levier permettant d'orienter l'action des propriétaires dans le sens de l'intérêt général : soit les impôts sont prélevés et définis par l'État, soit ils le sont par le Conseil Général. De ce point de vue, la création de la Métropole lui donnera la maîtrise des droits de mutation, et donc la possibilité d'en définir les contours en fonction de ses priorités.

## RENFORCER LES LIENS EMPLOI ET LOGEMENT

Les ménages populaires sont confrontés à la tension entre la paupérisation du salariat et les exigences renforcées des bailleurs, pour des logements de plus en plus onéreux. Comment les territoires peuvent-ils répondre aux flux de population (liés à l'emploi notamment) en matière de logement, des couches supérieures aux catégories modestes et pauvres ? Comment ne pas tomber à l'échelle des agglomérations dans une segmentation entre petites villes avec du logement et peu d'emploi, et des grandes villes avec de l'emploi avec tous les problèmes de transport entre domicile et travail pour les salariés ?

## Redéfinir le lien emploi-logement dans le logement social

Le système du 1 % logement créé en 1953 qui oblige les entreprises de plus de 20 salariés à cotiser auprès d'un CIL chargé de participer au financement du logement social avec, en contrepartie, des droits de réservation pour les salariés a depuis plusieurs années atteint ses limites :

- Le 1 % logement profite de moins en moins aux petites et très petites entreprises qui pourtant créent le plus d'emplois.
- L'État a progressivement phagocyté la manne accumulée par les collecteurs pour palier la baisse de ses budgets.
- Les rémunérations excessives de quelques dirigeants de CIL ont été dénoncées par la Cour des Comptes en 2009 et un peu plus tard par un rapport de l'ANPEEC.

Pour autant, la déconnexion de l'offre de logement avec les besoins des salariés nécessiterait que la Métropole définisse avec les employeurs une stratégie générale de développement en volume, de maîtrise des prix des logements et d'assouplissement des conditions d'accès. Le système du 1 % logement, par son histoire paritaire et ses moyens financiers, pourrait être un outil majeur de mise en œuvre de cette stratégie, sous réserve qu'il puisse être remis à plat, assaini, et réorienté.

## Une politique intégrée du logement et de l'emploi des jeunes

C'est un sujet critique dont, jusqu'à maintenant, les bailleurs sociaux n'ont pas su se saisir.

De son côté le Conseil Régional de Rhône-Alpes alerte sur le fait que les zones géographiques de formation ne correspondent pas aux secteurs où une offre de logements est disponible.

Une meilleure connaissance des besoins en termes de typologie de logements, de localisation et de conditions d'accès est un préalable indispensable à la mobilisation des acteurs. Ce sujet devrait alors davantage sensibiliser les collectivités locales au-delà des actions associatives, tant pour les étudiants que pour les jeunes travailleurs. (ou chômeurs qui aimeraient travailler) ou les apprentis ou personnes en formation.

## Sécurisation (GURL)

Il y a une évidente contradiction entre d'un côté la précarisation du salariat et de l'autre les garanties toujours plus exigeantes demandées par les bailleurs privés.

Le principe de la garantie universelle des loyers prévue dans le projet de loi ALUR est de nature à y répondre. Il faut espérer que ce nouveau dispositif pourra se mettre en place rapidement.

## Future métropole

Avec des compétences élargies par rapport à celles détenues actuellement par la Communauté Urbaine,



la nouvelle collectivité aura toutes les cartes en main pour assurer une meilleure articulation entre l'emploi, le logement et les transports. Un SCOT et un PLUH plus volontaristes doivent permettre un meilleur équilibre habitat-emploi par quartier ou par secteur géographique, des densités suffisantes pour être compatibles avec des transports en commun performants (en terme de fréquence, d'amplitude horaire, de temps de parcours, de confort), des exigences renforcées en terme de performances énergétiques et de loyers abordables, etc. En un mot une agglomération plus solidaire et plus équilibrée.

## MÉTROPOLISATION, POLITIQUES TERRITORIALES ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

### Les nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion

Deux indicateurs à retenir : La crise économique qui a démarré en 2008 accroît la crise sociale, évolution qui avait été perçue immédiatement par les organismes en charge de l'accueil et de l'aide aux personnes défavorisées et qui est maintenant bien inscrite dans les statistiques : le taux de pauvreté calculé sur un seuil à 60 % du revenu médian s'élève à 14,3 % en 2011 contre 13 % en 2008.

Les rapports successifs de la Fondation Abbé Pierre, parmi de nombreuses autres publications, rendent compte d'une vulnérabilité de masse, au-delà de l'exclusion. On assiste pour des fractions croissantes de la population à un cumul de précarités et à une entrée dans une vulnérabilité qui ne permet pas de construire un rapport à soi, au temps, au territoire. L'agglomération lyonnaise attire de nombreuses personnes par son dynamisme économique et sa qualité de vie. Parmi ces personnes, on compte aussi des ménages pauvres, qui espèrent y trouver l'insertion sociale et économique que le territoire qu'elles habitent peine à leur offrir.

### Les enjeux de la fusion des compétences en matière d'action sociale et d'accès au logement

Quels sont les avantages attendus et les risques à craindre de la fusion de toutes les compétences de l'action publique locale dans les mêmes mains ? En matière sociale, la Métropole récupère une compétence énorme, dans un domaine qu'elle ne connaît pas et qui fonctionne de manière très différente de ce qu'elle fait traditionnellement. La prise de compétence par la Métropole devrait être une bonne occasion pour améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action sociale

publique. Dans quelles directions, avec quels moyens ? Enfin, ce transfert de compétence devrait modifier l'organisation du service public : comment accompagner ses usagers dans le changement, pour éviter qu'ils ne s'y perdent ?

Face aux situations de mal logement ou d'accès difficile au logement, doit émerger un nouveau référentiel d'action publique. En effet, au cours des années, l'État a mis en place un millefeuille d'intervention (veille sociale, insertion, pensions de famille...) qui donne un sentiment aux acteurs d'inefficacité du système qui ne rend pas les services attendus alors qu'il représente des sommes d'argent très importantes. En outre, le coût du logement, y compris dans le logement social, est trop élevé pour des populations de plus en plus nombreuses. La nécessité de produire du logement bon marché implique d'allier construction et aide sociale.

L'articulation entre action sociale et accès au logement constitue donc un enjeu majeur de la création de la Métropole. On s'attend à une cohérence renforcée, à une meilleure lisibilité de l'action. Il s'agit d'organiser la complexité de l'action, pour en rendre la pratique plus simple et compréhensible par les usagers qui ont besoin de plus de lisibilité.

### Rapprocher l'action sociale des territoires

Ce sont les communes qui assurent un travail social, à travers notamment les CCAS. Mais déléguer la totalité de la compétence sociale aux communes n'est pas forcément la meilleure solution, étant donné la diversité de leur taille et les écarts dans la composition sociale des habitants. En outre, la compétence sociale des départements ne recouvre pas (ou peu) les actions menées par les CCAS. Il est sans doute nécessaire que l'agglomération définisse une stratégie et des moyens, qui guident l'action des services en contact avec la population et qui permettent de dépasser les inégalités territoriales.

Les usagers doivent pouvoir entrer en contact facilement avec les services, ce qui implique une diversité des points d'accueil répartis dans le territoire (proximité). Et ils doivent y trouver à la fois des agents qui saisissent la globalité de leur situation (polyvalence) et qui connaissent suffisamment bien l'action sociale dans ses diverses spécialités (spécialisation). Et ces agents doivent être en capacité de se mettre en relation avec les autres domaines de l'action publique mis en jeu par la situation des personnes : emploi, formation, santé, logement, action sociale,...

### Renforcer la citoyenneté

L'efficacité de l'action sociale requiert que les personnes qui y ont recours soient mises dans la dynamique d'être acteurs de leur projet, au-delà de la posture du « bénéficiaire » de mesures décidées d'en haut. C'est ici que se joue l'enjeu de cohérence de l'action sociale, et pas seulement dans la coordination des politiques et des services chargés de leur mise en œuvre. Seule une organisation bien réfléchie de la proximité peut le permettre.

### Agir en coordination avec les acteurs

Certains aspects de l'action sociale sont délégués à ou pris en charge par des acteurs extérieurs, principalement des associations. C'est le cas en matière de logement.

L'enjeu de cette rénovation des politiques à l'occasion de la création de la Métropole est bien que ce réseau d'acteurs puisse travailler ensemble, autour de la programmation et la planification. Quels types de logements, d'accompagnement social ? L'habitude de raisonner par territoire, prise dans le PLH, doit être reproduite dans l'action sociale. *Cette opération sera d'autant plus efficace que s'organisera la constellation des associations en collectifs ou pôles intervenant sur un même domaine.*

- Conception et mise en place des dispositifs, notamment pour tout ce qui concerne l'action sociale en relation avec le logement. Il faut trouver entre acteurs, le moyen de parler un langage commun, construire la bonne articulation en respectant les territoires et les diverses situations sociales.
- Innovation, prise en charge des situations difficiles. La production de services en direction des personnes en situation de mal logement est assurée par divers acteurs, notamment des associations. La puissance publique a la responsabilité de faciliter l'innovation, mais elle n'a pas le monopole des idées. Elle doit développer la capacité des acteurs à innover et à s'associer entre eux, en adaptant l'articulation entre les politiques publiques, mais aussi entre les acteurs. Ceci en essayant de dépasser l'approche en termes de secours, et de remettre la question de la pauvreté au cœur des débats.

### L'hébergement

La Métropole doit-elle prendre ou pas la responsabilité de l'hébergement ?

Construisant depuis plus de 20 ans sa compétence (dans les deux sens du terme) en matière de logement, et prenant la compétence en matière d'action sociale, il serait logique que la Métropole s'engage également en première ligne sur l'hébergement – sans doute à l'issue d'une négociation approfondie avec l'État, en particulier sur la gestion du droit d'asile et des péréquations territoriales. Sans doute la question de la gestion de l'asile est-elle à traiter de manière distincte car elle renvoie aux pouvoirs régaliens de l'État, en matière d'accueil et d'expulsion du territoire.

### Résoudre l'équation financière

La décentralisation et la crise ont incontestablement fait monter en charge les dépenses d'action sociale des départements au cours des dernières années. Une sorte d'impasse se fait jour : les financements sont insuffisants pour que les normes souhaitées par l'État ne puissent pas se mettre en place (est-ce bien le sens ?). Les dépenses sont élevées avec une élasticité très faible du fait des dépenses obligatoires et des modalités de compensation du transfert.

Pourtant, les budgets ne diminuent pas, mais du fait qu'ils ne sont pas à la hauteur, on se trouve dans le paradoxe d'une augmentation des actions d'urgence, qui coûtent très cher, au détriment des solutions d'intégration et d'accompagnement, qui conduiraient plus sûrement à une insertion à plus long terme.

C'est une raison supplémentaire pour tenter de réformer le système d'intervention, pour lequel on comprend bien que la contrainte qui pèse sur la dépense publique limite les marges d'augmentation.

### Une grande responsabilité politique

L'ampleur du défi social revêt parfois un aspect décourageant, surtout en cette période de crise grave. Or le rassemblement dans la même institution de toutes les compétences et activités qui se croisent et s'entremêlent dans le territoire, limite la défausse vers une autre entité : ce risque doit être conjuré dans un projet politique clairement assumé.

La résonance de l'électorat peut peser sur des choix politiques défavorables aux personnes dont la voix est moins audible, soit parce qu'elles ne s'expriment pas ou n'arrivent pas à se faire entendre (c'est souvent le cas des personnes en situation d'exclusion) soit parce qu'elles ne sont pas électrices.

L'amélioration et la continuité de l'action publique dans le domaine de l'action sociale et de son articulation avec le logement constituent un aspect essentiel du projet politique qui sera porté par la Métropole. Il lui reviendra de porter attention à la capacité de chacun, en particulier ceux qui vivent dans les situations les plus défavorables, à être acteur de sa propre existence.

Enfin, la perspective de la Métropole va faire resurgir la question de la pertinence de son périmètre. Le bassin de vie métropolitain est devenu beaucoup plus étendu que la Communauté Urbaine. Si les problèmes évoqués sont demain mieux traités par la Métropole, il serait

Serait-il possible d'envisager comment le logement pourrait s'adapter aux ressources et aux prestations et non l'inverse ?

# 95 % du budget annuel du logement social repose sur les loyers.

regrettable que soient laissées pour compte les populations qui vivent à ses franges tout en participant à son rayonnement. Il faudra trouver les bons arguments pour convaincre les communes de ces franges de rejoindre la nouvelle institution, ou de trouver les moyens de leur coopération mutuelle.

*Tout n'est pas déterminé par les institutions et la loi, les associations et autres acteurs ont la possibilité d'innover en profitant des non-dits de la loi et de leur capacité de négocier avec la Métropole.*

## Saisir l'occasion de la métropole pour renforcer la démocratie locale

Les citoyens sont inégaux dans leur capacité d'appropriation de la notion de métropole. Notamment, les populations défavorisées, celles qui n'ont pas de logement, pas de droits, peu ou pas de revenus, ne participent pas ou peu à la construction et au vécu de la Métropole. Il est donc nécessaire de réfléchir aux moyens à mettre en place pour favoriser l'expression et la prise en compte de cette parole.

Plus globalement, il y a un enjeu de démocratie et de proximité. Le projet de loi reporte à 2020 l'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains. Il ne prévoit pas de dispositions particulières concernant la démocratie participative ni l'organisation de la proximité. L'enjeu est à double sens : tenir compte des particularités locales pour une application locale efficace de la politique définie au plan de la Métropole ; mais aussi entendre les points de vue exprimés localement par les habitants sur ces politiques métropolitaines.

L'absence de précision dans le projet de loi dans ces domaines n'empêche pas les initiatives, au contraire.

Il serait par exemple utile de mettre en place des dispositifs de veille, d'écoute, de bilan, rassemblant des données propices à la controverse. Les sujets qui touchent à l'exclusion (du travail, du logement, de la santé...) pourraient être abordés dans des instances de

type « observatoire » organisées et pilotées au niveau de l'agglomération et complétées à un niveau plus local, autour de projets, concertations, analyses, en un mot organiser une démocratie d'interpellation.

Par ailleurs, ce moment représente une occasion de faire évoluer les services publics de proximité en termes de compétences, d'accueil, d'horaires. En particulier, il faut étendre les heures d'ouverture pour permettre à ceux qui travaillent de pouvoir y accéder. Dans de nombreuses agglomérations, les bibliothèques par exemple sont ouvertes le dimanche – pas à Lyon. Les services d'état civil fermés le samedi empêchent les salariés de pouvoir y accéder sans poser un jour de congé, etc....

Enfin, la réorganisation de la démocratie locale doit inviter à mieux satisfaire le besoin d'un lien social, culturel, pour faire pièce à l'individualisme dominant, qui laisse de nombreuses personnes dans l'isolement, notamment celles qui vivent seules : personnes âgées, handicapées, en situation d'exclusion. Un accompagnement social ou médical doit être développé, au-delà du travail social classique et des structures d'animation traditionnelles.

## REVENUS, PRESTATIONS SOCIALES ET LOGEMENT

### Modèle économique du logement et précarisation des ménages : une équation en danger

Qu'ils relèvent du logement social ou, plus encore, du parc privé, les locataires et certains propriétaires rencontrent des difficultés à assumer les coûts liés à leur logement.

Alors que nous fêtons le siècle du logement social, la vocation de ce secteur a complètement changé : initialement il s'agissait de loger des ménages modestes mais qui travaillaient, ce qui n'est plus forcément le cas aujourd'hui. Ces transformations du modèle économique sur lequel repose le logement social n'ont pas véritablement été prises en compte par les acteurs du logement social. Ce qui rend difficile la réponse à un double impératif : accueillir les ménages tout en assurant un équilibre financier des organismes, dont les recettes reposent quasi exclusivement sur les loyers. Ces derniers constituent en effet 95 % de leur budget annuel.

Or aujourd'hui, le contexte de crise actuel fait apparaître deux tendances.

D'une part, on observe un effet de ciseaux extrêmement fort : jusqu'à un taux d'effort de 15 à 20 %, les ménages qui travaillaient avaient la capacité d'assumer les charges liées au logement. Une des vraies difficultés à laquelle sont confrontés les bailleurs tient au fait qu'il devient

difficile d'assumer la charge du logement, y compris pour des ménages qui travaillent et qui ont des revenus. Pour ce qui est du logement social, la principale évolution à laquelle les bailleurs sont confrontés depuis 5 ans concerne les impayés des ménages en emploi précaire, qui, pourtant, bénéficient de l'APL. Cette difficulté est encore plus forte pour les ménages qui sont locataires dans le parc privé.

D'autre part, on perçoit des difficultés croissantes de payer les charges, notamment en matière d'énergie. La précarité énergétique est apparue ces dernières années chez des locataires du parc privé mais également chez des ménages propriétaires en difficulté, notamment dans des copropriétés fragilisées, pour qui l'ensemble des charges liées au logement est beaucoup trop élevé ; ce qui peut remettre en cause leur maintien dans le logement. On constate qu'il existe peu de dispositifs pouvant répondre aux difficultés de ces ménages et que la complexité de leur situation (transformations familiales, baisse de ressources etc...), les conduit à devoir hiérarchiser le paiement des charges liées au logement. Aujourd'hui, si les impayés constituent un révélateur des difficultés des ménages, le problème crucial et à venir tient surtout au fait que des personnes sont à la porte du logement social et n'ont pas les moyens d'y accéder. **L'inquiétude aujourd'hui est sur la construction de l'inaccessibilité du logement social de demain.**

Dans ce contexte, les solutions semblent devoir être **moins recherchées dans une évolution des prestations sociales que dans une réflexion sur les moyens de répondre à la diminution de la capacité des ménages à payer** (loyers, prix du logement...)

### Dynamique de métropolisation et enjeu de restructuration de l'offre

La métropolisation devrait réunir les compétences habitat et action sociale : il est dès lors judicieux d'interroger plus la structuration de l'offre que le volume des prestations sociales. Les aides personnelles au logement coûtent 17 milliards d'euros soit 40 % de l'aide publique au logement, qui bénéficient à 14 millions de personnes. Une augmentation de cette masse financière étant fort improbable, il faut se poser la question suivante : **quelle offre de logement sommes-nous capable de produire en locatif social pour éviter qu'un certain nombre de ménages se retrouvent confrontés à des difficultés qui ne sont autres qu'économiques ?**

IL s'agit donc de répondre, à l'échelle de l'agglomération, à la question de savoir comment l'offre de logements pourrait couvrir, grâce à l'intervention publique, toute la palette des capacités financières des ménages. En matière de loyers, la fourchette à couvrir de 2,5 euros - 3 euros jusqu'à 18 euros par mètre carré par mois. Pourtant, aujourd'hui l'offre inférieure à 4,5 euros, concentrée dans le parc d'avant 1980, est en train de disparaître à travers l'effort de réhabilitation.

**Dans le cadre de la métropole il faudrait donc veiller à ce que soit maintenue une offre diversifiée de loyer en étant attentif à sa localisation.**

Non seulement il est nécessaire de sauvegarder l'ensemble de la palette des loyers, mais il ne faudrait pas que les loyers les plus faibles se concentrent dans les secteurs d'accueil et de transition et dans du patrimoine sur lequel on n'interviendrait plus. Les conventions d'utilité sociale signées par les bailleurs avec l'État, permettent une modulation des loyers en fonction des catégories de logement, de leur localisation, etc.... Mais il faut être vigilant pour que la modulation des loyers s'applique aussi dans les endroits les plus attractifs de la ville.

L'efficacité sociale d'une offre aussi variée serait accrue si on facilitait la mobilité de ménages qui sont par exemple en sous-occupation ou dont les ressources leur permettraient facilement d'accéder à un logement plus cher.

Dans le parc privé, l'enjeu est énorme. La plus grande partie des ménages très modestes y habite déjà, comme locataire ou propriétaire. Pour eux, au-delà des loyers ou des charges de remboursement d'emprunt trop élevées, la réduction des charges liées à une mauvaise qualité énergétique est une voie importante. Il s'agit donc pour la métropole de prendre la mesure de l'enjeu du parc privé, combinant un nécessaire maintien de loyer maîtrisé avec une amélioration du confort et de la qualité énergétique. Différentes formes de conventionnement sont à mettre en place.

L'établissement public foncier peut ne pas être le meilleur outil, mais on ne peut pas laisser aux seuls marchés une régulation du prix du foncier qu'ils sont incapables d'opérer.



### Quelle place du travail social dans la métropolisation et comment prévenir la rupture de toit ?

L'un des enjeux de la construction d'une politique sociale de l'habitat par la métropole est d'assurer la continuité de toit. En effet, lorsqu'une continuité de statut d'occupation est impossible, par exemple en cas d'expulsion, comment s'assurer de solutions permettant aux ménages d'éviter de se retrouver à la rue ou dans un hébergement forcé ?

Le GIE réunissant Est Métropole Habitat, Aralis (hébergement, foyer), Alynéa (urgence), Rhône Saône-Habitat (accession sociale) mène un ensemble de réflexions qui visent à assurer cette continuité de la manière suivante :

- une proximité des acteurs, qui renforce la mobilité entre la solution d'urgence, l'hébergement et le logement et ce dans tous les sens et pas nécessairement dans une mobilité résidentielle ascendante.
- la production de logements adaptés
- l'accompagnement social : les travailleurs sociaux d'Alynéa et Aralis pourraient intervenir dans un accompagnement social individuel pour un certain nombre de ménages en rupture, qui seraient accueillis dans une formule adaptée à leur situation. La fluidité serait un moyen de répondre à la précarisation de ces ménages.

### Solvabilité des ménages et accès au logement, véritable défi

Serait-il possible d'envisager comment le logement pourrait s'adapter aux ressources et aux prestations et non l'inverse ?

L'idée serait de passer d'un loyer fixe à un loyer variable en fonction du revenu. Mais cela pose un redoutable problème sur le modèle économique des bailleurs. Cela pourrait supposer que les bailleurs ne soient plus responsables de l'exercice budgétaire et que l'État n'injecte plus de l'APL mais intervienne afin de combler un déficit éventuel. En revanche, il est plus facile de mener une réflexion **sur la manière dont la mobilité pourrait être favorisée par une politique des loyers adaptés.**

Dans le cadre d'accompagnement des fragilités temporaires des ménages, il s'agirait de chercher à développer des outils de sécurisation des parcours, mettant en jeu des garanties différentes de celles d'aujourd'hui, avec une meilleure réactivité.

Les questions des loyers, de mobilité, d'accompagnement et de la sécurisation des parcours devraient faire l'objet d'un axe de travail dans le cadre de la mise en place de la métropole.

### Plusieurs pistes méritent d'être explorées :

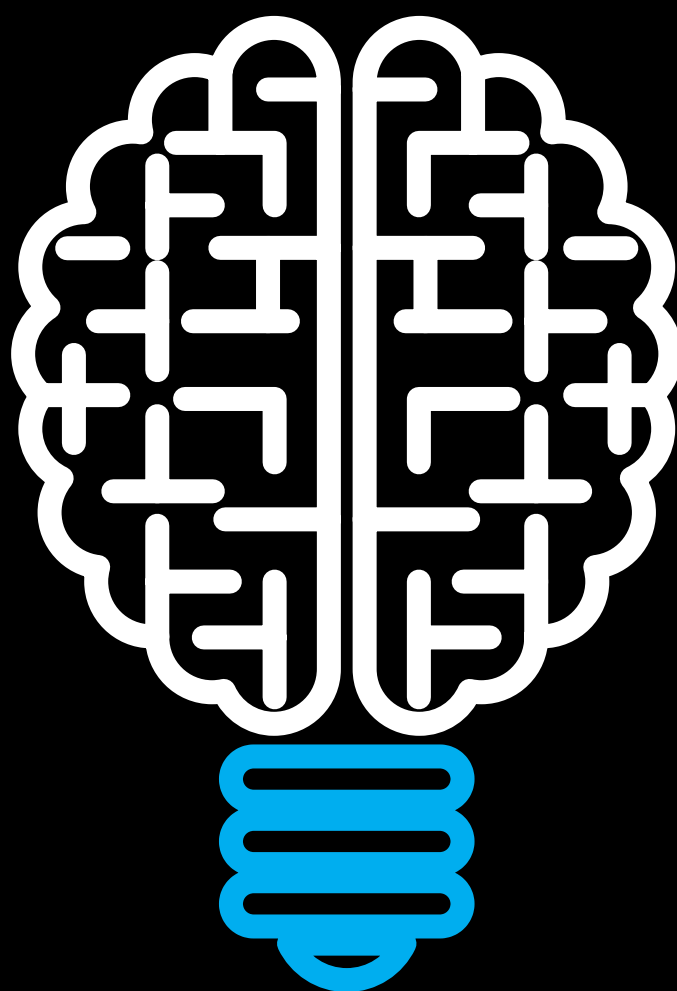
- Dans le cadre de la gratuité totale ou partielle des fonciers de l'État, les bailleurs pourraient s'engager sur les coûts de loyer de sortie. Le niveau de décote foncière dépendrait du niveau de loyer pratiqué : par exemple, décote de 25 % pour un loyer au niveau PLUS,

– de 40 % pour un loyer au niveau PLAI et décote de 50 ou 60 % avec un loyer de niveau super-PLAI. Par contre ces loyers seraient sanctuarisés pendant 10 à 30 ans dans un certain nombre de secteurs.

- Accès au foncier dans la métropole. L'établissement public foncier peut ne pas être le meilleur outil, mais on ne peut pas laisser aux seuls marchés une régulation du prix du foncier qu'ils sont incapables d'opérer. Il faut alors mettre en place des dispositifs partenariaux innovants avec les acteurs du marché, qui permettent de produire le foncier à un coût abordable. Ce qui suppose de disposer d'outils permettant d'anticiper sur des opérations futures.
- Maîtrise des coûts de construction. Il faut innover en matière de techniques de construction et pouvoir diffuser suffisamment ces innovations pour produire des réponses de masse, structurelles, qui permettent de maintenir les prix et les loyers sans penser à faire des logements plus petits ou avec un confort trop réduit.
- Les collectivités devraient acheter sur préemption beaucoup plus de logements en diffus dans le parc privé.



- 6 Une aide à l'accession à la propriété apportée par la collectivité sous contrainte de maîtrise des prix, en accord avec les acteurs de l'immobilier.



## 4 - Ouverture

**L**e logement est un élément déterminant de la qualité de vie de chacune et de chacun. Depuis trente ans la responsabilité politique de l'habitat et du logement s'est engagée dans une longue et lente marche vers la décentralisation. De ce point de vue, le logement est un nœud majeur au sein du réseau des compétences dont sera dotée la Métropole de Lyon, unique en son genre par son ambition de regrouper le Grand Lyon et le Département. Il constituera ainsi un marqueur puissant des choix politiques et organisationnels qui vont intervenir courant 2014, année de renouvellement des équipes municipales.

**Le droit au logement, sous ses nombreuses formes, sera-t-il assumé par la nouvelle collectivité territoriale jusque dans sa dimension juridique ?** Alors que la Métropole disposera de la quasi-totalité des leviers, sauf en matière fiscale, pour orienter l'offre et l'accès au logement, comment pourrait-il en être autrement ? Quant à l'hébergement, point névralgique de la vie des populations en difficulté, doit-il rester sous responsabilité étatique ?

La prise en charge au sein de la Métropole des compétences sociales, à côté des compétences en matière d'économie, d'urbanisme, de transports, d'habitat, n'améliorera pas le service rendu aux habitants si l'on se contente de continuer ce qui se fait en juxtaposant les compétences. En revanche, l'interpénétration profonde de ces divers domaines conduira nécessairement à réviser les attendus et modes d'organisation de chacun d'entre eux.

**Les apports et débats de ces deux jours ont insisté sur la nécessité de construire une nouvelle relation au citoyen et à ses groupements :** il s'agit de permettre à chacun, du plus fortuné au plus humble, de s'exprimer et d'être entendu, pour pouvoir construire son projet de vie avec ses moyens et ses envies, au-delà de la garantie des droits. Ce qui suppose, pour une relation constructive avec l'autorité locale, d'aménager des espaces d'accueil

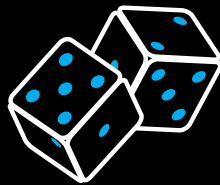
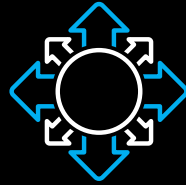
accessibles, compréhensibles, connectés entre eux, dotés de guides, de médiateurs, d'accompagnants en nombre et qualité suffisants pour que chacun trouve son chemin dans l'inévitable labyrinthe de nos sociétés modernes. **On ne peut pas rejeter la complexité, mais on doit tenter de l'aménager pour la rendre abordable,** en sachant développer et piloter les coopérations inter- et intra-institutionnelles et ouvrir les espaces d'expression citoyenne nécessaires.

**Deuxième dimension qui a traversé ces deux journées, celle du rapport au territoire.** L'équité territoriale engage la Métropole à poursuivre et renforcer avec ses nouveaux moyens la lutte contre la ségrégation socio-spatiale. Elle lui confère aussi la responsabilité d'assurer une continuité de service aux habitants avec les territoires limitrophes du futur ancien département, mais aussi avec les villes voisines et toutes les périphéries plus ou moins rurales qui s'insèrent dans leur réseau. Il s'agit là d'inventer un « management » du territoire qui co-construit avant de redistribuer.

Action sociale et logement illustrent à merveille l'articulation à bâtir entre la proximité et la stratégie définie à l'échelon métropolitain. Comment la vision d'agglomération se nourrit-elle en permanence de l'analyse des situations vécues sur le terrain, comment le citoyen trouve-t-il localement les réponses dont il a besoin pour construire son projet de vie dans le respect de l'équité et la recherche du « vivre ensemble ».

**Voilà de quoi nourrir la réinvention du rôle des communes, dans la perspective de l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en 2020.**





---

Février 2014

---

Conception, réalisation  
**Genaro Studio** [Lyon]

---

CLLAV  
Lyon

Alpil

