



« L'HABITAT SOCIAL EN BOURGOGNE DANS UNE SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION »

AUTOSAISINE

SYNTHÈSE

présentée par

Kheira BOUZIANE et Maddy GUY

COMMISSION N° 4

« Relations européennes et internationales, habitat, culture,
Sports et loisirs, santé et politiques sociales »

SEANCE PLENIERE DU 14 DECEMBRE 2006

Conseil économique et social de Bourgogne

17, boulevard de la Trémouille – BP 1602 – 21035 Dijon cedex – Tél. 03 80 44 34 32 – Fax 03 80 44 33 09

E - m a i l : cesr@cr-bourgogne.fr

www.cr-bourgogne.fr

Aujourd'hui, chacun s'accorde à reconnaître que le droit au logement est, avec l'emploi, une priorité nationale. Face à la crise du logement, le gouvernement a pris en juillet dernier un « engagement national » afin d'amplifier son action en faveur de l'habitat.

Facteur d'insertion et de cohésion sociale, le logement est également un facteur d'attractivité, de compétitivité et de développement économique. Il est indissociable d'une véritable politique de l'habitat et conditionne l'aménagement du territoire. A ce titre, il est au cœur des préoccupations de l'Etat, mais aussi, et de plus en plus, des collectivités territoriales et des familles.

Un contexte en permanente évolution

L'évolution du logement social accompagne l'évolution de notre société depuis la fin du XIX^{ème} siècle. La mission des bailleurs sociaux a considérablement évolué au cours des dernières années car du rôle initial de bâtisseurs, ils sont devenus d'une part des acteurs de la politique de la ville, et d'autre part de véritables aménageurs agissant en partenariat étroit avec les collectivités territoriales et en pleine concertation avec les associations de locataires et les partenaires sociaux.

Le rôle primordial de l'Etat et des collectivités territoriales

L'Etat et les collectivités territoriales interviennent de plus en plus dans le secteur de l'habitat social. Le rôle de l'Etat est essentiel : lui seul peut assurer le rôle de régulateur, mais aussi de garant de l'équilibre entre les territoires. Depuis les lois de décentralisation et notamment la loi de 2004, les possibilités d'intervention des collectivités locales se sont accrues : celles qui le souhaitent peuvent ainsi exercer par délégation de l'Etat la gestion des aides à la pierre, comme c'est le cas actuellement pour le Grand Dijon et le Grand Chalons, et bientôt pour le Conseil général de la Côte-d'Or.

Etat des lieux en Bourgogne

Malgré quelques spécificités régionales, la situation de l'habitat social en Bourgogne est similaire à celle que l'on observe au niveau national.

Un déficit de logements sociaux (données 2004)	<ul style="list-style-type: none"> - 104 874 logements sociaux pour 180 000 personnes logées, - une densité de 65 logements pour 1 000 habitants, - 22 ZUS qui regroupent 30 % du parc social, - une progression (1995/2004) du parc locatif social de 8,48 %, inférieure à la moyenne nationale (14,61 %), - 26 000 demandes en attente pour 12 000 attributions.
Un parc locatif social ancien et concentré en zone urbaine	75 % du parc social bourguignon est antérieur à 1980
Une faible mobilité des ménages (2004)	11,6 % contre 14,9 % en 2001, soit un recul supérieur à 22 % en trois ans
Une vacance élevée	5,2 %, contre 2,8 % au niveau national
Des besoins différents	<ul style="list-style-type: none"> - un vieillissement de la population et une paupérisation grandissante, - 23,1 % des ménages ont plus de 65 ans, - 40 % des occupants sont des personnes seules, - 68 % des ménages logés ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources, - 53,5 % des ménages reçoivent l'APL.

Face à cette situation alarmante tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, plusieurs impératifs s'imposent, qui doivent être poursuivis conjointement.

Des enjeux majeurs

Construire plus : des objectifs ambitieux

Deux programmes importants ont été mis en place en faveur d'une augmentation du nombre de logements sociaux. Le plan national de rénovation urbaine (PNRU) et son fer de lance, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), institués en 2003, ainsi que le Plan de cohésion sociale (PCS) lancé en 2005 prévoient 250 000 constructions, 250 000 démolitions et 400 000 rénovations d'ici 2009. En Bourgogne, ceci se traduit par la construction de 2 380 logements en moyenne par an, soit un doublement de la production actuelle.

Construire mieux : une préoccupation permanente

Les bailleurs sont soucieux de la qualité environnementale du bâti. Ils souhaitent diminuer les charges locatives en mettant en place de nouvelles solutions techniques, en éduquant et en sensibilisant les populations aux économies d'énergie.

Construire adapté : une nécessité de répondre aux besoins en favorisant la diversité de l'habitat et la mixité sociale

L'évolution des modes de vie a pour conséquence l'émergence de nouveaux besoins. La nécessité de décohabitation, le vieillissement et le handicap influent sur la demande de logements, leur typologie et leur adaptabilité.

Le développement de l'accession sociale à la propriété est indispensable pour répondre aux souhaits des familles, mais aussi pour satisfaire aux nécessités d'une diversification urbaine et offrir aux habitants le parcours résidentiel auquel ils aspirent.

En 30 ans, la proportion des locataires à bas revenus est passée de 12 à 40 % dans le parc d'HLM¹. Ce mouvement de paupérisation des locataires de l'habitat social a pour corollaire une augmentation du taux d'effort net des ménages : le couple « loyer-charges » ne cesse de croître et le logement social devient pour certains inaccessible et nécessite des prises en charge spécifiques. En outre, alors que les loyers augmentent régulièrement, la revalorisation trop faible des aides à la personne et leurs conditions d'attribution posent le problème de l'accès au logement pour tous.

Des freins identifiés

Un foncier rare et cher

L'augmentation du prix des terrains (40 % entre 1999 et 2004) devient un facteur de discrimination sociale et un frein à l'accession à la propriété des ménages.

D'une manière générale, l'augmentation des prix en Bourgogne a renforcé le poids du poste foncier dans le montage des opérations d'habitat social. La charge foncière représente désormais en moyenne 20 à 25 % du prix de revient d'une opération locative neuve.

Le coût de la qualité environnementale du bâti et la normalisation

L'exigence de qualité majore le coût des opérations de construction de logements sociaux et entraîne des hausses importantes des loyers.

Le logement social connaît aujourd'hui une crise pour le moins paradoxale. En effet, alors que le rythme de construction atteint des niveaux très supérieurs à ceux des années précédentes, il est de plus en plus difficile de répondre à la demande des familles modestes et à faibles ressources.

Construire plus, construire mieux, construire adapté, c'est bien ! Mais à la condition d'aboutir à un produit accessible à tous. L'exigence d'une offre de logement quantitativement et qualitativement suffisante est une priorité nationale et régionale.

¹ *Pauvreté, exclusion et logement : bilan des études et recherches*, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2004.

LES PROPOSITIONS DU CESR

Une politique de logement et de l'habitat exige un effort continu qui doit s'insérer dans la durée. Cela nécessite une démarche volontariste, basée sur l'anticipation et sur une vision prospective de l'aménagement du territoire.

LE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE, MOTEUR DU PROGRES DANS L'HABITAT

A toute stratégie, il faut un chef de file. **Le Conseil régional de Bourgogne semble le mieux à même de jouer le rôle de plateforme d'articulation, de concertation, de coordination et d'impulsion. Cela implique que la Région, qui s'est déjà bien engagée en faveur de l'habitat social, fasse de celui-ci un axe fort de sa stratégie politique et intensifie ses interventions dans ce sens.**

POUR DEVELOPPER UNE OFFRE DIVERSIFIEE

En agissant conjointement sur le plan quantitatif et qualitatif et en développant une stratégie globale en vue d'aboutir à plus de logements, plus de diversité et plus de mixité.

1. En abondant les aides de l'Etat et en intervenant par des financements complémentaires sur les programmes de constructions neuves.
2. En soutenant l'accession sociale à la propriété.
3. En assurant l'équilibre financier des opérations de constructions neuves par la prise en charge d'une partie des surcoûts liés à l'amélioration de la qualité des logements.
4. En intervenant en complément des aides de l'Etat (PALULOS) pour favoriser les opérations de réhabilitation et de résidentialisation.
5. En intervenant en faveur du logement social privé (logements conventionnés), en abondant les aides de l'ANAH (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) et en favorisant les OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat).

POUR REpondre A DES BESOINS SPECIFIQUES

1. Des populations :
 - ↗ en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées,
 - ↗ en faveur des populations défavorisées,
 - ↗ en favorisant la réalisation « d'éco-logements » ou « d'éco-quartiers »,
 - ↗ en développant les actions expérimentales, tant en faveur de l'environnement et du développement durable qu'au niveau de l'utilisation de nouveaux matériaux,
 - ↗ en agissant sur les coûts de la construction.
2. Des territoires :
 - ↗ en développant des interventions en zone rurale,
 - ↗ en favorisant la mise en place de PLH (plan local de l'habitat) dans les communes et les communautés de communes.

EN INTERVENANT SUR LE FONCIER

1. En raison de l'augmentation très forte des coûts du foncier et de sa répercussion sur le coût des opérations immobilières, la mise en place d'un fonds d'intervention ou de mobilisation foncière mériterait d'être étudiée.
2. La mise en place d'EPF (établissement public foncier) locaux doit être encouragée.

EN STIMULANT LES INITIATIVES

1. En favorisant la création d'outils d'observation et d'évaluation des politiques mises en place.
2. En matérialisation et en diffusant les bonnes pratiques.
3. En développant, en direction des professionnels de l'habitat et du bâtiment, des formations sur les nouvelles technologies en matière de développement durable.