



# « QUEL HABITAT SOCIAL EN BOURGOGNE DANS UNE SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION ? »

AUTOSAISINE

RAPPORT

COMMISSION N°4

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

SEANCE PLENIERE DU 14 DECEMBRE 2006

*Garantir le droit au logement constitue  
un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation*

**Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement**  
**Article 1**

Le 20 novembre dernier, Armand GONNEAUD, membre de la Commission n° 4 « relations européennes et internationales, habitat, culture, sports et loisirs, santé et politiques sociales » nous a quitté. Artisan-menuisier de profession, Président de la CAPEB 71, il a su faire entendre tout au long de son mandat au sein de la deuxième assemblée régionale la voix de l'artisanat. En mémoire de sa constante implication dans les travaux du CESR, cet avis lui est dédié.

## REMERCIEMENTS

Michel BACHELARD, président, Etablissement public foncier local du Grand Dijon ; maire de Quétigny  
Line BARBIER, directrice, Etablissement public foncier local  
Armelle BOCQUILLON, chargé de mission Affaires générales à l'OPAC 71  
Pierre BODINEAU, président, SCIC Habitat  
Emmanuel BOUET, directeur, Union sociale pour l'habitat de Bourgogne  
François BOURRET, directeur du Toit bourguignon  
Daniel CHATEAU, directeur, ADEME  
Béatrice CANLER, responsable du pôle développement Nièvre Habitat  
Alain CHENAL, directeur d'Habitat et Humanisme de Côte d'Or  
Christian de CREPY, président de l'Ordre des architectes  
Catherine DERSEL-ALAZARD, direction de l'action de proximité à l'OPH 21  
Franck DUMAITRE, chargé de mission, ADEME  
Jean FREYSSINIER, directeur délégué Val d'Yonne Habitat  
Marie-Hélène FRUGET, chargé d'opération « Logement » - Direction Infrastructures et transports – Conseil général de la Côte d'Or  
Régis GALLEZOT, directeur général du CILCO  
Christophe GARRIC, responsable du service Habitat – Le Grand Chalon  
Jean-Claude GIRARD, directeur de l'OPAC de Dijon  
Martine GIRARD, responsable du service patrimoine au Foyer dijonnais  
Elisabeth GRAS, Direction solidarité familles - Conseil général de la Côte d'Or  
Maurice GUESNEY, responsable patrimoine à Brennus Habitat  
Maddy GUY, présidente, OPAC de Dijon  
Jacques HOJLO, président de l'Office auxerrois de l'habitat et président directeur général de Val d'Yonne Habitat  
Patrice HUGOT, directeur de Mâcon Habitat  
Jean-Claude LAGRANGE, conseiller régional, vice-président de la commission permanente chargée de la politique de la ville  
Audrey LEMAREC, chargée de mission développement durable  
Denis LOTHAIRE, directeur de LOGIVIE  
Dominique MARIE, chargé de mission développement durable au Conseil régional de Bourgogne  
Anne MOURLON, Union sociale pour l'habitat de Bourgogne  
Marc MEILLER, chargé de mission logement à la Caisse d'allocations familiales de Côte d'Or  
François MOIROT, directeur du Crédit immobilier de France Sud Allier  
Marie ORDAS-MONOT, directrice de SCIC Habitat  
Christian PASCAULT, directeur territorial de la Caisse des dépôts et consignations  
Michel PAQUETTE, maire d'Entrains sur Nohain  
Evelyne PAUVRET, permanente de la Confédération syndicale des familles de Côte d'Or  
Michel PELENC, président de la Fédération nationale Habitat et Développement  
Alain PERDREAU, vice-président chargé de la politique de l'habitat et du renouvellement urbain – Le Grand Chalon  
Marianne PERNOT, pôle précarité, CAF de Côte d'Or  
Jean PERRIN, président de l'Union nationale de la propriété immobilière  
Jacqueline PERWEZ, vice-présidente de l'URIOPSS, animatrice du Groupe Alerte  
François PETIOT, membre de l'UFAL de Côte d'Or

Eric PHILIPPART, directeur de l'OPAC 71  
Emmanuel PICARD, ancien Directeur, Union sociale pour l'habitat de Bourgogne  
Pierre PRIBETICH, vice-président, Grand Dijon  
Loïc PUTHOD, chargé de mission aménagement du territoire, Conseil régional de Bourgogne  
Michel RENAUD, directeur de la SIMAD  
Bernard QUARETTA, directeur de la SDAT  
André QUINCY, président, Union sociale pour l'habitat de Bourgogne  
Josette ROLLIN, présidente de l'Union départementale de la Confédération syndicale des familles de Côte d'Or  
Jean-Pierre SAUGEOT, directeur de l'OPH 21  
Alain SEURAT, chef du service départemental patrimoine  
Jany SIMEON, maire de la Chapelle Saint-André  
Françoise TENENBAUM, conseiller régional, adjoint au maire de Dijon, vice-présidente de la Comadi  
Sophie VADENAIRE-RATTO, chef de service aménagement du territoire et habitat, Conseil régional de Bourgogne  
Thierry VOIRON, directeur adjoint de l'OPAC 89  
Cécile VUILLEMIN, directeur de SCIC Habitat Bourgogne-Franche-Comté

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

<b>1. CADRE LEGISLATIF ET POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1. Cadre législatif</b>	<b>2</b>
1.1.1. Quelques dates historiques	2
<b>1.2. Dispositifs financiers</b>	<b>5</b>
1.2.1. Les aides à la pierre	5
1.2.2. Les mesures fiscales	7
<b>1.3. Les aides à la personne et l'accompagnement des ménages en difficulté</b>	<b>8</b>
1.3.1. Les aides à la personne	8
1.3.2. L'accompagnement des ménages en difficulté	9
<b>2. LES PRINCIPAUX ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. Les financeurs publics</b>	<b>10</b>
2.1.1. L'Etat	10
2.1.2. La caisse des dépôts et consignations (CDC)	11
<b>2.2. Les financeurs privés</b>	<b>12</b>
2.2.1. Le 1 % logement	12
2.2.2. Le secteur bancaire	13
<b>2.3. Le rôle croissant des collectivités territoriales</b>	<b>14</b>
2.3.1. Les communes et les EPCI	15
2.3.2. Les départements	15
2.3.3. Les régions	16
2.3.4. Les actions du Conseil régional de Bourgogne	17
<b>2.4. Les opérateurs de l'habitat social</b>	<b>20</b>
2.4.1. L'Union sociale pour l'habitat (USH) : une confédération d'organismes d'HLM	20
2.4.2. Les types d'opérateurs de l'habitat social en Bourgogne en 2006	21
2.4.3. Les offices publics de l'habitat (OPH)	21
2.4.4. Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH)	22
2.4.5. Les sociétés coopératives d'HLM	22
2.4.6. Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI)	23
2.4.7. Les sociétés d'économie mixte (SEM)	23
<b>2.5. Les partenaires sociaux</b>	<b>24</b>
2.5.1. Les associations de locataires	24
2.5.2. Les associations d'insertion par le logement	25

<b>3. LES ENJEUX DE L'HABITAT SOCIAL EN BOURGOGNE .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1. Etat des lieux en Bourgogne</b>	<b>28</b>
3.1.1. Un déficit de logements sociaux	28
3.1.2. Un parc locatif social ancien et concentré en zone urbaine	29
3.1.3. Une faible mobilité des ménages et une vacance durablement élevée	30
3.1.4. Une particularité bourguignonne : la gestion des trois quarts du parc HLM par les offices publics d'HLM	31
<b>3.2. Construire plus</b>	<b>31</b>
3.2.1. Les opérations de rénovation urbaine : les objectifs du plan national de rénovation urbaine (PNRU)	31
3.2.2. La production de logements locatifs sociaux : les objectifs du plan de cohésion sociale (PCS)	32
<b>3.3. Construire mieux</b>	<b>32</b>
3.3.1. Des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales soucieuses de la qualité environnementale du bâti	32
3.3.2. Une double volonté : réduire les charges locatives et favoriser les économies d'énergie	33
<b>3.4. Construire adapté : améliorer la qualité de vie</b>	<b>34</b>
3.4.1. Une évolution des modes de vie	34
3.4.2. Le vieillissement et le handicap	34
3.4.3. Une aspiration forte : l'habitat individuel	35
3.4.4. La volonté de développer les parcours résidentiels et l'accèsion à la propriété	35
3.4.5. Une population qui s'appauvrit et un taux d'effort des ménages en augmentation	36
<b>3.5. De nombreux freins identifiés</b>	<b>37</b>
3.5.1. Un foncier rare et cher	37
3.5.2. Le coût de la qualité environnementale du bâti et de la normalisation	39
3.5.3. Des aides qui ne sont pas à la hauteur des enjeux	39

# COMMISSION N°4

## **Présidente**

**Kheira BOUZIANE**, représentante des associations de locataires

## **Vice-présidents**

**Jacques LOURY**, représentant du comité régional CGT

**Guy TOURDIAS**, représentant des organisations syndicales d'artisans

## **Secrétaire**

**Nelly HOLLINGER**, représentante du secteur caritatif

## **Membres**

**Charles BARRIERE**, représentant des professions libérales de santé

**Jean-Louis BILLET**, représentant de l'union régionale des syndicats FO

**Pierre BODINEAU**, représentant le centre régional d'études et d'actions sur les handicaps et les inadaptations

**Marie DE MONJOUR**, représentante des œuvres privées sanitaires et sociales

**Alain DUROUX**, représentant de l'union régionale des syndicats CFDT

**Armand GONNEAUD**, représentant des organisations syndicales d'artisans

**Vincent GUICHARD**, représentant des organismes culturels (patrimoine)

**Maddy GUY**, représentante de l'association régionale HLM

**Claude KAROUBI**, représentant des organismes culturels (culture vivante)

**Michel MARTIN**, représentant des organismes mutualistes

**Michel MORINEAU**, représentant des associations de jeunesse et d'éducation populaire

**Jean-Pierre PAPET**, représentant du comité régional olympique et sportif

**Jocelyne WROBEL**, représentante de l'URIOPSS

## **Cabinet**

Grunhilde SEVA, chargée d'études

Christophe LEFEVRE, assistant d'études

Marie-Claude LEONARD, assistante

## PRINCIPAUX SIGLES UTILISES DANS CE RAPPORT

<b>AAH</b>	Allocation adulte handicapé
<b>ACMIL</b>	Association de coordination des moyens d'intervention pour le logement
<b>ADEME</b>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
<b>ADEFO</b>	Association dijonnaise d'entraide des familles ouvrières
<b>ADGAO</b>	Actions d'aides aux dépenses de gestion des associations et organismes
<b>AFOC</b>	Association force ouvrière consommateur
<b>AIVS</b>	Agence immobilière à vocation sociale
<b>AL</b>	Allocation de logement
<b>ALF</b>	Allocation de logement à caractère familial
<b>ALS</b>	Allocation de logement à caractère social
<b>ANAH</b>	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
<b>ANRU</b>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<b>ANCSEC</b>	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
<b>API</b>	Allocation parent isolé
<b>APL</b>	Aide personnalisée au logement
<b>ASLL</b>	Accompagnement social lié au logement
<b>ATEQUE</b>	Atelier d'évaluation de la qualité environnementale
<b>BAPSA</b>	Budget annexe des prestations sociales agricoles
<b>BIT</b>	Bureau international du travail
<b>CAF</b>	Caisse d'allocations familiales
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CECA</b>	Communauté européenne du charbon et de l'acier
<b>CECODHAS</b>	Comité européen de coordination de l'habitat social
<b>CGL</b>	Confédération générale du logement
<b>CGLLS</b>	Caisse de garantie du logement locatif social
<b>CIL</b>	Comité interprofessionnel du logement
<b>CLCV</b>	Consommation logement cadre de vie
<b>CNL</b>	Confédération nationale du logement
<b>COFUA</b>	Confédération française pour l'habitat, l'urbanisme et l'aménagement du territoire
<b>CRH</b>	Comité régional de l'habitat
<b>CSG</b>	Contribution sociale généralisée
<b>CSF</b>	Confédération syndicale des familles
<b>DGUHC</b>	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
<b>DOM</b>	Département d'outre-mer
<b>DREES</b>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>DSU</b>	Dotation de solidarité urbaine
<b>EDF GDF</b>	Electricité de France - Gaz de France
<b>ENL</b>	Engagement national pour le logement
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale
<b>EPIC</b>	Etablissement public industriel et commercial
<b>EPF</b>	Etablissement public foncier
<b>EPFL</b>	Etablissement public foncier local
<b>EPIC</b>	Etablissement public à caractère industriel et commercial
<b>ESH</b>	Entreprise sociale pour l'habitat
<b>FAAD</b>	Fonds départemental d'aide aux accédants en difficulté
<b>FAP</b>	Fonds d'aide aux projets
<b>FASILD</b>	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
<b>FEANTSA</b>	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
<b>FNAH</b>	Fonds national d'amélioration de l'habitat
<b>FNAL</b>	Fonds national d'aide au logement
<b>FNAR</b>	Fonds national des associations régionales
<b>FNH</b>	Fonds national de l'habitation
<b>FNPF</b>	Fonds national des prestations familiales
<b>FNSCHLM</b>	Fédération des sociétés coopératives d'HLM

<b>FSL</b>	Fonds de solidarité logement
<b>FUSL</b>	Fonds unique de solidarité logement
<b>GIE</b>	Groupement d'intérêt économique
<b>HBM</b>	Habitation à bon marché
<b>HID</b>	Handicaps, incapacités, dépendance
<b>HLM</b>	Habitation à loyer moyen (puis modéré)
<b>HPE</b>	Haute performance énergétique
<b>HQE</b>	Haute qualité environnementale
<b>LEP</b>	Livret d'épargne populaire
<b>LOV</b>	Loi d'orientation pour la ville
<b>MFCOY</b>	Mutualité française Côte d'Or Yonne
<b>ONPES</b>	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
<b>OPAC</b>	Office public d'aménagement et de construction
<b>OPAH</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
<b>OPH</b>	Office public de l'habitat
<b>OPHLM</b>	Office public d'habitations à loyer modéré
<b>PALULOS</b>	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif
<b>PAP</b>	Prêt d'accession à la propriété
<b>PAS</b>	Prêt d'accession sociale
<b>PC</b>	Prêt conventionné
<b>PCA</b>	Plan construction architecture
<b>PCS</b>	Plan de cohésion social
<b>PDALPD</b>	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
<b>PLA</b>	Prêt locatif aidé
<b>PLAI</b>	Prêt locatif aidé d'intégration
<b>PLH</b>	Plan local de l'habitat
<b>PLI</b>	Prêt locatif intermédiaire
<b>PLS</b>	Prêt locatif social
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUS</b>	Prêt locatif à usage social
<b>PLUS CD</b>	Prêt locatif à usage social « construction-démolition »
<b>PNRU</b>	Programme national de rénovation urbaine
<b>PSLA</b>	Prêt social de location-accession
<b>PTZ</b>	Prêt à taux zéro
<b>PUCA</b>	Plan urbanisme construction architecture
<b>RESTART</b>	Renewable energy strategies and technology applications for regenerating towns
<b>SACI</b>	Société anonyme de crédit immobilier
<b>SAHLM</b>	Société anonyme d'HLM
<b>SCI</b>	Société civile immobilière
<b>SDH</b>	Société dauphinoise pour l'habitat
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>SISAL</b>	Système d'information pour le suivi des aides au logement
<b>SLS</b>	Supplément de loyer de solidarité
<b>SONACOTRA</b>	Société nationale de construction pour les travailleurs
<b>SRU</b>	Solidarité et renouvellement urbains
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>TFPB</b>	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<b>TSE</b>	Taxe spéciale d'équipement
<b>UDAF</b>	Union départementale d'aide aux familles
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UESL</b>	Union de l'économie sociale pour le logement
<b>UH</b>	Union sociale pour l'habitat
<b>USH</b>	

<b>VEFA</b>	Vente en état futur d'achèvement
<b>ZAC</b>	Zone d'aménagement concerté
<b>ZRR</b>	Zone de revitalisation rurale
<b>ZUP</b>	Zone à urbaniser en priorité
<b>ZUS</b>	Zone urbaine sensible

## INTRODUCTION

Conformément à la loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, chacun aujourd'hui s'accorde à reconnaître que le droit au logement est une priorité nationale. Face à la crise du logement en France, le gouvernement a pris en juillet dernier un « engagement national »<sup>1</sup> lui permettant d'amplifier son action en faveur de l'habitat. Selon Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, « sans un logement de qualité, bien inséré dans la ville, il n'y a pas d'équilibre individuel possible, donc pas d'insertion ni de cohésion sociale ».

Il s'agit bien en effet, à travers la problématique du logement, de réfléchir sur la politique « sociale » de la nation. Le logement décent, élément essentiel de la protection et de la promotion sociale, est indiscutablement un bien primordial mais encore inaccessible pour un grand nombre de ménages.

C'est là tout le paradoxe de l'habitat social dans la France d'aujourd'hui : malgré une production de logements neufs jamais atteinte, la demande d'une grande partie de la population demeure insatisfaite. Les ménages les plus modestes, mais aussi d'autres franges de population, sont touchés par cette pénurie de logements sociaux.

Les opérateurs de l'habitat social, qui se préoccupent des personnes les plus démunies, sont les premiers à s'interroger sur l'avenir de l'habitat social. Dans une société en constante évolution, les bases de l'habitat social telles qu'elles ont été établies à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ne semblent plus correspondre aux besoins des Français, et donc des Bourguignons.

Après un rapide historique sera dressé un état des lieux présentant le contexte législatif et financier qui sert de cadre à une politique de l'habitat social au niveau national et régional. Celle-ci s'inscrit dans une dynamique qui se doit de tenir compte de l'évolution de notre société, avec l'émergence de nouveaux besoins et donc de nouveaux défis.

La problématique de l'habitat social en Bourgogne s'articule autour de trois axes prioritaires : un enjeu humain qui prône la mixité sociale, un enjeu social et urbain qui permet l'aménagement du territoire et un enjeu économique qui renforce l'attractivité d'une région. La crise du logement social ne pourra se résoudre que grâce à une forte relance de la construction ; encore faut-il construire plus, construire mieux et construire adapté<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

<sup>2</sup> Une précision doit être apportée. Volontairement, la problématique du logement des jeunes n'a pas été examinée dans le cadre de cette autosaisine puisqu'il a fait récemment l'objet des Rendez-vous de l'habitat en novembre 2005.

# 1. CADRE LEGISLATIF ET POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

## 1.1. Cadre législatif<sup>3</sup>

### 1.1.1. Quelques dates historiques

De très nombreux textes de lois ont jalonné la progression et l'évolution du logement social qui a accompagné l'évolution de notre société.

#### 1.1.1.1. Des HBM aux HLM

En France, le droit au logement s'inscrit tardivement dans la loi. Les pouvoirs publics commencent à intervenir dans ce domaine dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle en réponse à la crise du logement causée par l'urbanisation.

Quatre lois fondamentales peuvent être retenues avant la première guerre mondiale :

- **1894 : la loi SIEGFRIED, considérée comme fondatrice du logement social en France, crée les sociétés anonymes d'Habitation à bon marché (HBM)**
- **1906 : la loi STRAUSS crée les sociétés anonymes coopératives de production HBM**
- **1908 : la loi RIBOT crée les sociétés anonymes de crédit immobilier pour favoriser l'accès à la propriété**
- **1912 : la loi BONNEVAY crée les Offices publics à l'initiative des collectivités locales avec un financement spécifique.**

A la veille de la première guerre mondiale, le dispositif du logement social est en place, mais la construction reste faible.

Les grandes étapes de 1918 à 1970 :

- **entre les deux guerres** : la pénurie de logements s'accroît. 500 000 logements sont démolis, 1 500 000 sont endommagés.
- **en 1945** la France ne compte plus que 500 000 logements sociaux.
- **l'après-guerre et les Trente Glorieuses** : la reconstruction s'organise
  - **1950 : les HBM deviennent HLM (habitation à loyer modéré).** L'objectif est de bâtir pour loger.
  - **1954** : une date qui marque les esprits. **L'abbé Pierre lance son célèbre Appel** pour que l'on vienne en aide aux sans-logis alors que l'hiver est particulièrement rigoureux : c'est la **mise en place des cités d'urgence.**
  - **1957** : l'effort de reconstruction se caractérise par la **création de la contribution obligatoire des employeurs (1 % logement créé en 1953)** et par la **mise en place des zones urbaines à urbaniser en priorité (ZUP), puis des ZAC.** C'est la grande époque de la **planification et de l'aménagement du territoire.** L'objectif est de créer 300 000 logements en 5 ans : c'est le **développement massif de l'habitat collectif**, sous l'égide de l'urgence et de l'industrialisation. **Le logement social des Trente Glorieuses est considéré comme un lieu de profit.** L'Etat intervient fortement sur fond de développement économique et de plein emploi. C'est la **mise en place de l'aide à la pierre.**

---

<sup>3</sup> Un tableau en annexe 1 rappelle les principales lois en faveur du logement social de 1894 à 2006

### 1.1.1.2. Vers un habitat individuel : 1970-2000

➤ **1970 : une nouvelle exigence sur la qualité du cadre de vie.** Le **rejet des grands ensembles** et la marche vers l'habitat individuel n'apparaîtra en France que dans les années 1970-1980 avec notamment Albin CHALANDON. Une évolution importante s'amorce ; le besoin évolue du quantitatif vers le qualitatif.

**Quatre grands principes sont définis en faveur d'une politique sociale de l'habitat : qualité pour tous, équité, décentralisation et équilibre.**

➤ **1977 : la réforme BARRE** institutionnalise l'aide à la personne.

➤ **1982 : la loi QUILLOT** affirme le droit au logement comme un droit social fondamental.

➤ **31 mai 1990 : la loi BESSON** consolide ce droit. Elle institue le droit au logement comme un devoir de solidarité de la nation tout entière : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir<sup>4</sup> ».

### 1.1.1.3. Vers une diversification sociale et urbaine : 2000-2005

A partir de 2000, la diversification urbaine et sociale de l'habitat devient une préoccupation majeure des pouvoirs publics. L'objectif premier est de mieux vivre, le second de préserver le tissu social.

La loi de 2000 relative à la **solidarité et au renouvellement urbain (SRU)** réaffirme la place du logement locatif social et le rôle des organismes d'HLM au service du droit au logement et de la mixité. La loi prévoit un certain nombre de dispositions destinées à renforcer la solidarité entre les communes en matière d'habitat. Elle fixe un seuil minimum de 20 % de logements sociaux et oblige les communes<sup>5</sup> qui n'atteignent pas ce seuil à payer une contribution et à s'engager dans un plan de rattrapage pour tendre vers l'objectif de mixité sociale<sup>6</sup>.

La loi d'**orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (ORU)** du 1<sup>er</sup> août **2003** marque le début d'une nouvelle politique en faveur de la réhabilitation des 751 zones urbaines sensibles (**ZUS**). Pour ce faire, un **programme national de rénovation urbaine (PNRU)** est mis en œuvre sur la période 2004-2008. **L'objectif est de réaliser dans ces quartiers 200 000 constructions de logements, 200 000 démolitions et 200 000 rénovations<sup>7</sup>.** Parallèlement sont prévues des actions de restructuration de l'urbanisme, notamment en matière d'accessibilité des transports publics. L'**Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**, officiellement créée le 17 novembre 2003, constitue le fer de lance du PNRU pour étudier les projets présentés par les maires, contribuer à leur réalisation et verser les aides en conséquence.

A ces dispositions s'ajoutent celles inscrites dans la loi de programmation pour la cohésion sociale, qui annonce la construction de 500 000 logements locatifs sociaux pour la période 2005-2009<sup>8</sup>. Le **plan de cohésion sociale (PCS)** prévoit également, grâce à l'intervention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le doublement du nombre de logements locatifs privés à loyers maîtrisés réalisés chaque année.

---

<sup>4</sup> Loi 90-449 du 31 mai 1990 dite loi Besson, article 1.

<sup>5</sup> La loi SRU vise les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions. Elles doivent en outre faire partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

<sup>6</sup> Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 13 décembre 2000, article 55.

<sup>7</sup> Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 1<sup>er</sup> août 2003, article 6.

<sup>8</sup> Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, 18 janvier 2005, article 87.

La loi d'août 2004 a donné officiellement la possibilité de **délégation par l'Etat de sa compétence de gestion du financement du logement**. Les dispositions législatives concernant les conventions de délégation sont codifiées aux articles L. 301-3 et L. 301.5-1 et suivants du *Code de la construction et de l'habitation*. Cette délégation donne de plus en plus de poids aux collectivités dans la gestion de la politique de l'habitat.

#### 1.1.1.4. La loi portant engagement national pour le logement : 2006

Le 13 juillet 2006 a été votée la **loi portant engagement national pour le logement (ENL)**. Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement prouve par cette nouvelle législation qu'il considère le logement comme une priorité absolue du gouvernement. Le texte de loi s'articule autour de quatre axes prioritaires.

##### Encadré 1 Loi portant engagement national pour le logement – 2006

###### Aider les collectivités locales à construire

- Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et partage de la plus-value à l'initiative des communes.
- Remboursement aux collectivités dès la 1<sup>ère</sup> année de l'exonération de la TFPB dont bénéficient les logements sociaux PLUS et PLAI pour favoriser la construction sociale.
- Possibilité pour les collectivités de créer à titre expérimental pour trois ans des sociétés publiques locales d'aménagement pour accroître la production de terrains à bâtir.
- Accélération des procédures de cession des terrains de l'Etat pour la réalisation de logements.
- Faculté d'aménager les plans locaux d'urbanisme (PLU) pour favoriser la production de logements.
- Maintien des objectifs de construction de logements sociaux dans les communes n'atteignant pas le seuil des 20 % obligatoires, avec la création d'une commission nationale indépendante pour évaluer les difficultés objectives de réalisation.

###### Augmenter l'offre de logements à loyer social ou intermédiaire

- Changement de vocation de l'ANAH afin de développer l'offre locative à loyers maîtrisés ; cette dernière pourra désormais conventionner sans condition de travaux avec les propriétaires bailleurs (Borloo dans l'ancien ANAH).
- Création du « Borloo populaire » (1<sup>er</sup> janvier 2006), recentrage du dispositif « de Robien » (1<sup>er</sup> septembre 2006) et du « Borloo dans l'ancien » (conventionnement ANAH avec ou sans travaux à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2006) pour développer le parc locatif privé à loyers maîtrisés.
- Déduction forfaitaire de 30 % pour les logements vacants remis sur le marché avant fin 2007 (dans les 8 agglomérations à marché tendu).
- Possibilité pour les communes d'appliquer la taxe d'habitation aux immeubles vacants depuis plus de cinq ans (en dehors des 8 agglomérations à marché tendu où s'applique la taxe actuelle sur les logements vacants).
- Modernisation et élargissement des compétences des organismes HLM.

###### Favoriser l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes

- TVA à 5,5 % pour l'accession sociale dans le neuf dans les quartiers en rénovation urbaine, pour développer notamment les projets de maisons à 100 000 euros.
- Majoration du prêt à 0 % pouvant atteindre 15 000 euros pour les ménages situés dans les plafonds du logement social (PLUS). 20 000 ménages en plus concernés chaque année à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.
- Réforme des Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier (SACI) pour amplifier leurs missions, au service de l'accession sociale à la propriété.

###### Renforcer l'accès de tous à un logement confortable

- Réforme des mécanismes d'attribution de logements sociaux en faveur des ménages fragiles.
- Augmentation du « supplément de loyer de solidarité » dans le parc social afin d'inciter à la mobilité.
- Interdiction des coupures (eau, électricité, gaz) pendant la période d'hiver pour les ménages en difficulté.
- Renforcement des moyens de lutte contre les logements non décentes et l'habitat indigne (expérimentation de la déclaration préalable pour les nouvelles mises en location dans les immeubles vétustes et ratification de l'ordonnance sur la lutte contre l'habitat indigne).
- TVA à 5,5 % appliquée aux réseaux de chauffage urbain.

Source : [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)

## 1.2. Dispositifs financiers

### 1.2.1. Les aides à la pierre

**C'est l'ensemble des aides accordées par l'Etat destinées à favoriser l'investissement immobilier sous forme de prêts aidés ou de primes, dont les bénéficiaires sont les maîtres d'ouvrages s'engageant à construire des logements aidés. Il existe plusieurs types d'aides à la pierre.**

#### 1.2.1.1. Le prêt locatif à usage social (PLUS)

Le **prêt locatif à usage social (PLUS)** a pour objectif d'aider les organismes d'HLM et les SEM à financer la production de logements locatifs sociaux. Il est également destiné aux collectivités locales ou à leurs groupements, mais uniquement pour l'acquisition ou l'amélioration.

Les opérations réalisées dans le cadre d'un PLUS peuvent bénéficier :

- d'un taux de TVA à 5,5 % pour la construction ou la réalisation de travaux ;
- d'un prêt de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à un taux de 4,3 % ;
- de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 15 ans (cette durée est portée à 25 ans pour les logements construits durant la période du PCS)<sup>9</sup>.

Les **PLUS « construction-démolition » (PLUS CD)** visent, quant à eux, à anticiper et à accompagner les opérations de démolition rendues indispensables par l'obsolescence physique ou la dégradation urbaine de certains ensembles. Le régime du PLUS-CD est identique à celui du PLUS<sup>10</sup>.

Les opérations menées dans le cadre d'un PLUS font l'objet d'une convention entre le maître d'ouvrage et l'Etat. Celle-ci fixe le loyer maximum des logements et ouvre le droit à l'aide personnalisée au logement (APL) pour les locataires.

#### 1.2.1.2. Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) :

**Sont concernés par le prêt locatif d'intégration (PLAI) les ménages exclus des filières traditionnelles d'attribution des logements, en raison de leurs difficultés économiques et sociales.**

Les maîtres d'ouvrage éligibles au PLAI sont les mêmes que les bénéficiaires du PLUS, auxquels s'ajoutent les organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréés à cette fin par le préfet de département. Les collectivités locales ou leurs groupements sont aussi éligibles au PLAI, quel que soit le type d'opération.

Seules les opérations financées en PLUS (ou PLUS CD) et en PLAI bénéficient d'une subvention de l'Etat.

#### 1.2.1.3. Le prêt locatif social (PLS) :

Les **prêts locatifs sociaux (PLS)** ont vocation à financer des opérations qui permettent, sur des marchés tendus où les loyers du parc privé sont significativement supérieurs à ceux de la production en PLUS, de créer une offre de logements à loyer située entre ces deux niveaux, facilitant prioritairement l'accès au logement des ménages dont les ressources sont supérieures aux plafonds du logement social PLUS, mais insuffisantes pour accéder au secteur libre.

---

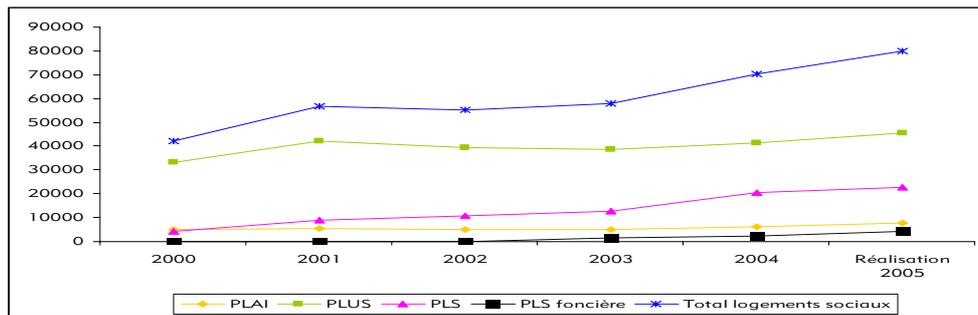
<sup>9</sup> Source [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr).

<sup>10</sup> *Projet de loi de finances initiale pour 2006*, programme logement (question n° DL 40), ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, 2005.

Les personnes physiques, comme les personnes morales peuvent réaliser des opérations financées en PLS. Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations ne peuvent cependant être attribués qu'aux organismes d'HLM ou aux SEM.

Le PLS est éligible à la TVA à taux réduit et à l'exonération de la TFPB. Son montant ne peut être inférieur à 50 % du prix de revient de l'opération<sup>11</sup>. Le taux est indexé sur le livret A pour une durée maximale de 30 ans.

**Encadré 2 : Financement du logement social (2000-2005)**



Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

#### 1.2.1.4. Le prêt locatif intermédiaire (PLI)

Les **prêts locatifs intermédiaires (PLI)** ont pour objectifs de financer dans les zones tendues des logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social (financé en PLUS ou PLS) et celui observé sur le marché libre. Ils peuvent également participer au développement du parc locatif non social dans les zones où celui-ci est absent ou insuffisant.

A l'instar des PLS, les prêts de la CDC ne peuvent être attribués qu'aux organismes d'HLM ou aux SEM.

Les taux de ce prêt sont indexés sur le livret d'épargne populaire (LEP). Ils varient entre 4 et 4,65 % selon les établissements de crédits et la nature des emprunteurs<sup>12</sup>.

#### 1.2.1.5. Le nouveau prêt à zéro % (PTZ) :

Le **prêt à taux zéro** a été institué par le gouvernement en 1995, et réformé en 2005. Le nouveau prêt à taux zéro s'applique pour les particuliers désirant acquérir ou construire un logement entre le 1<sup>er</sup> février 2005 et le 31 décembre 2009. Il est limité à 20 % du coût de l'opération et plafonné en fonction de la région et du nombre d'occupants du logement. Il vient en complément d'autre(s) prêt(s) et ne peut dépasser 50 % de leur montant « total ». Depuis le 1<sup>er</sup> février 2005, le financement du prêt à taux zéro n'est plus assuré par une subvention versée sur crédits budgétaires mais grâce à un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux établissements prêteurs.

<sup>11</sup> Les aides financières au logement, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, janvier 2005.

<sup>12</sup> Projet de loi de finances initiale pour 2006, programme logement (question n° DL 40), ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, 2005.

### 1.2.1.6. La prime à l'amélioration des logements à usage locatif (PALULOS) :

La **prime à l'amélioration des logements à usage locatif (PALULOS)** a pour objet d'aider les bailleurs ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser des travaux d'amélioration dans les logements et immeubles existants.

L'aide correspond à une subvention de l'Etat (au plus égale à 10 % du coût prévisionnel des travaux<sup>13</sup>), éventuellement complétée par un prêt de la CDC au taux de 2,95 %. Les opérations de réhabilitation réalisées dans le cadre de la PALULOS bénéficient par ailleurs du taux de TVA à 5,5 %<sup>14</sup>.

**Encadré 3 : PALULOS financées en montant de subvention (hors ANRU) et en nombre de logements (1997-2004)**

Année	Consommation locale des crédits en euros courant		Nombre de logements concernés	
	Ensemble	Dont petits travaux	Ensemble	Dont petits travaux
1997	321 617 350	5 446 061	156 073	20 105
1998	166 364 107	5 031 231	139 531	26 621
1999	177 062 829	4 352 054	134 075	25 875
2000	180 824 314	6 117 340	123 248	31 928
2001	138 630 623	6 806 567	88 102	30 445
2002	142 771 908	16 745 385	75 737	31 501
2003	125 132 620	5 048 492	80 398	8 357
2004	47 771 648	2 148 398	34 974	5 262

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

## 1.2.2. Les mesures fiscales

### 1.2.2.1. La TVA à taux réduit (construction)

L'article 17 de la loi de finances pour 1997 soumet la **construction de logements locatifs sociaux à un taux réduit de TVA (5,5 %)**. L'application de ce taux est conditionnée au respect d'un certain nombre d'exigences<sup>15</sup> :

- les logements doivent faire l'objet d'une décision préalable d'agrément prise par le représentant de l'Etat dans le département ;
- les conditions de location doivent être déterminées par une convention entre l'Etat et le maître d'ouvrage, convention ouvrant droit à l'APL ;
- les logements doivent être financés à l'aide d'un prêt prévu à l'article R 331-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- l'ouverture du chantier ne peut être antérieure au 1<sup>er</sup> octobre 1996.

### 1.2.2.2. La TVA à taux réduit (réhabilitation)

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, **les opérations d'acquisition-amélioration bénéficient également du taux de TVA réduit**, dès lors que ces travaux sont éligibles aux catégories retenues par le décret n° 98-331 du 30 avril 1998. Les principaux opérateurs intéressés sont les organismes d'HLM et les SEM<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Ce taux peut toutefois être porté à 25 % dans le cas de la réalisation de travaux de sécurité, d'opérations expérimentales ou de développement social des quartiers, de travaux réalisés dans les foyers pour travailleurs migrants, ou lorsque le maître d'ouvrage est une commune de moins de 5 000 habitants.

<sup>14</sup> Source [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr).

<sup>15</sup> Source [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr).

## 1.3. Les aides à la personne et l'accompagnement des ménages en difficulté

### 1.3.1. Les aides à la personne

Les aides à la personne sont des prestations sociales gérées par les Caisses d'allocations familiales (CAF). Les CAF sont des organismes départementaux dont la gestion peut différer d'un territoire à un autre. La gestion des aides sociales est cependant très réglementée.

On distingue **deux grands types d'aide personnelle au logement** : **l'allocation de logement (AL)**, qui se subdivise en une **AL à caractère familial (ALF)** et une **AL à caractère social (ALS)**, et **l'aide personnalisée au logement (APL)**. Ces prestations sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un loyer ou d'une mensualité d'emprunt, sous réserve que le logement constitue leur résidence principale. Selon les statistiques, 6,05 millions de ménages ont bénéficié en 2004 d'une aide au logement, dont 2,58 millions pour l'APL, 2,23 millions pour l'ALS et 1,23 millions pour l'ALF<sup>17</sup>.

<p><b>Allocation de logement à caractère familial (ALF)</b></p>	<p>L'ALF est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et le 1,1 point de CSG.</p>	<p>L'ALF est versée, sous condition de ressources, aux personnes seules ou aux couples ayant à charge des enfants ou des ascendants ou des parents infirmes ainsi qu'aux jeunes couples sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans.</p>
<p><b>Allocation de logement à caractère social (ALS)</b></p>	<p>L'ALS est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par l'Etat et par une cotisation des employeurs.</p>	<p>L'ALS est l'aide la plus souvent versée aux étudiants et aux personnes n'ayant droit ni à l'APL ni à l'ALF.</p>
<p><b>Aide personnalisée au logement (APL)</b></p>	<p>Le financement de l'APL est assuré par le Fonds national de l'habitation (FNH) dont les recettes sont constituées par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ des contributions du Fonds national des prestations familiales (FNPF,) du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).</li> <li>➤ une subvention d'équilibre, versée par l'Etat et inscrite au budget du ministère chargé du logement.</li> </ul>	<p>L'APL est attribuée selon certaines conditions de ressources si votre logement a fait l'objet d'une convention passée entre le bailleur et l'Etat. L'APL s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé.</p>

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Projet de loi de finances initiale pour 2006, extrait du bleu budgétaire de la mission « ville et logement », programme 109 « aide à l'accès au logement », ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, 2005.

La CAF de Côte d'Or<sup>18</sup> a subventionné 100 millions d'euros de prestations légales en 2005 pour 88 730 allocataires. L'ALF moyenne par personne s'élève à 202 €, contre 149 € pour l'ALS et 192 € pour l'APL. En outre, 18 165 allocataires ayant bénéficié d'une aide au logement sont en-dessous du seuil de bas revenus (735 € par mois toutes allocations confondues pour une personne seule ; 1 470 € pour une famille). Seulement 26 % de cette population est logée dans le parc public.

### 1.3.2. L'accompagnement des ménages en difficulté

L'Etat se préoccupe de plus en plus du suivi des ménages en difficulté. Depuis quelques années, un nombre important de lois et décrets exposent une volonté forte de changement.

Par exemple, la loi Besson de 1990 crée le **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**, mis en œuvre conjointement par l'Etat et le département<sup>19</sup>.

L'instauration d'un **système d'information pour le suivi des aides au logement (SISAL)** résulte lui aussi de ce dessein. Ce dispositif, piloté par le ministère en charge du logement, collecte les informations statistiques sur les aides attribuées par ses services et par les délégataires de l'Etat en matière de logement<sup>20</sup>. Il permet ainsi une connaissance accrue des situations sur tout le territoire.

L'**accompagnement social lié au logement (ASLL)**, géré par le fonds de solidarité pour le logement (FSL)<sup>21</sup>, a pour objectif de favoriser l'accès ou le maintien dans le logement des ménages en difficulté dans une perspective d'insertion durable. Il s'agit d'une intervention spécifique, de durée limitée, exercée par un travailleur social ou sous sa responsabilité. Le travail avec les familles s'établit autour des points suivants :

- définition du projet « logement » en analysant les besoins du ménage : localisation géographique, type du logement, coût.
- prospection auprès des bailleurs publics (HLM) et privés (agences immobilières, presse, internet).
- préparation de l'accès au logement au niveau financier : réalisation du budget prévisionnel, évaluation des besoins en mobilier, recherche de financement (aides à l'installation) et de garanties.
- conseils et réalisation des démarches administratives avec la famille (assurance locative, ouverture des compteurs EDF-GDF, changement d'adresse, demande d'aide au logement...)
- informations sur les nouveaux quartiers et leurs infrastructures, lien avec le service social du secteur.

---

<sup>18</sup> Audition de M. MEILLER, chargé de mission logement à la CAF de Côte d'Or, 16 octobre 2006.

<sup>19</sup> Voir partie 2.2.2., « Le rôle croissant des collectivités territoriales », « Les départements ».

<sup>20</sup> Source : [www.dguhc-logement.fr](http://www.dguhc-logement.fr)

<sup>21</sup> Voir partie 2.3.2., « Le rôle croissant des collectivités territoriales », « Les départements ».

## 2. LES PRINCIPAUX ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

### 2.1. Les financeurs publics

#### 2.1.1. L'Etat

**Le financement public du logement social en France fait partie de la compétence de l'Etat.** C'est lui qui définit les objectifs de la politique du logement et qui accorde les aides financières (aides à la pierre et aides à la personne). Cette responsabilité s'exerce de façon **décentralisée**, notamment par l'intermédiaire des Agences nationales pour la rénovation urbaine et de l'habitat.

##### 2.1.1.1. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

L'**Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)**, créée en février 2004, est le principal outil de la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>22</sup>. Cet établissement public industriel et commercial (EPIC)<sup>23</sup> est un « **guichet unique** » qui **finance des opérations de rénovation au niveau national afin de réaliser les projets de restructuration des quartiers en zones sensibles**. Sont concernés par les opérations ANRU, les quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS), dont 162 ont été identifiés comme prioritaires.

Les aides de l'Etat prévues dans les conventions seront aussi honorées par l'ANRU à travers une **contractualisation**, sous forme d'adoption de projets précis. L'évaluation à mi-parcours de ces projets sera l'occasion d'en préciser le contenu et éventuellement d'amplifier leur programme d'actions. Les concours financiers de l'Agence sont destinés aux opérations d'investissement dans le cadre de projets de rénovation urbaine. Sont concernées les opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation, de résidentialisation, de démolition et de construction de logements sociaux, d'acquisition ou de reconversion de logements existants, de création ou réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, de réorganisation d'espaces d'activité économique ou commerciale, d'ingénierie, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, de relogement et de concertation, et de tout investissement concourant à la rénovation urbaine.

##### 2.1.1.2. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)

L'**Agence nationale de l'habitat (ANAH)** attribue des subventions aux propriétaires qui réalisent des travaux d'amélioration dans des logements qu'ils occupent ou qu'ils louent.

L'**Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)** constitue la procédure d'intervention des collectivités locales pour les quartiers existants. L'OPAH a pour objet la requalification générale du quartier par la remise sur le marché de logements réhabilités ainsi que le maintien des services de voisinage et du cadre urbain : espaces publics, services,...

Le **Programme social thématique (PST)** consiste en une convention entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale. Il a pour objet la **réhabilitation de logements appartenant à des propriétaires**

---

<sup>22</sup> Le décret N°2004-123 du 9 février 2004, relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine est paru au J.O. n°35 du 11 février 2004.

<sup>23</sup> Le conseil d'administration compte 24 membres. Il réunit l'Etat, l'Union d'Economie Sociale du Logement (UESL) gestionnaire du 1% logement, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC), l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), des représentants des communes, des EPCI, des départements et des régions ainsi que des personnalités qualifiées.

**privés et destinés à être loués à des personnes ou familles défavorisées.** En contrepartie d'une subvention de l'ANAH pour les travaux et d'un certain nombre de services (assistance technique aux bailleurs, garantie de loyer, accompagnement social des locataires,...), le propriétaire privé s'engage à respecter un loyer conventionné pendant neuf ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme chargé de l'attribution des logements dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées<sup>24</sup>.

### **2.1.1.3. Le « contingent préfectoral »**

En fonction des circonstances locales, le préfet peut déléguer au maire (ou au directeur d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) si le maire en est d'accord) la gestion de tout ou partie du **contingent de réservation de logements locatifs sociaux** dont il dispose sur le territoire de la commune<sup>25</sup>. Cette délégation, appelée aussi « contingent préfectoral », est subordonnée à la signature d'une convention avec le préfet, qui garde un pouvoir de contrôle, voire de substitution en cas de non respect des objectifs fixés. La réservation peut aller jusqu'à 30 % des logements locatifs sociaux de chaque organisme bailleur.

## **2.1.2. La caisse des dépôts et consignations (CDC)**

**La Direction des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations transforme l'épargne du plus grand nombre en prêts pour des investissements d'intérêt général. La Caisse des dépôts finance le logement social par l'intermédiaire des dépôts effectués sur deux types de livrets : les livrets A** proposés par La Poste (Banque postale) et la Caisse d'Epargne, **et le livret bleu** du Crédit Mutuel. Cette collecte non concurrentielle est actuellement contestée par la Commission européenne. Le rôle de centralisation exercé par la CD n'est quant à lui aucunement remis en question. En outre, les dépôts effectués sur d'autres types de livrets comme le Codevi ou le livret d'épargne populaire peuvent eux aussi constituer des fonds centralisés par la Caisse des dépôts.

La Caisse des Dépôts a centralisé en 2005 **199 milliards d'euros** provenant de l'épargne de **46 millions de déposants**. Cette somme est partagée entre une activité de prêts coûtants aux bailleurs et aux collectivités (94 milliards) et une activité d'investissements sur les marchés financiers (105 milliards). Les résultats financiers de ce deuxième type d'activité sont récupérés directement par l'Etat<sup>26</sup>.

A partir de ces dépôts, la CDC offre aux opérateurs de logement social un **financement à taux bonifié** de très longue durée (jusqu'à 50 ans), indexé au taux de rémunération du livret A. Ce taux, réévalué tous les six mois, est calculé selon l'indice Euribor et l'inflation. **Au 1<sup>er</sup> octobre 2006, le taux de rémunération du livret A est de 2,75 %. Les prêts accordés aux bailleurs sont proposés à 3,75 % : 2,75 % du livret A et 1 % de rémunération pour les banques qui collectent les fonds.** Le montant total des prêts accordés par la Caisse des dépôts au niveau national est de 4,4 milliards d'euros (données 2005).

**Les prêts de la CDC constituent près de 70 % du financement des opérations de logement social.** Outre les prêts coûtants accordés habituellement, la Caisse des dépôts propose des produits adaptés : le prêt projet urbain (PPU) pour la requalification sociale et urbaine dans les quartiers prioritaires, et le prêt renouvellement urbain pour les sites ANRU nécessitant un remaniement profond des quartiers.

---

<sup>24</sup> Source : [www.anah.fr](http://www.anah.fr)

<sup>25</sup> Circulaire du 17 janvier 2005, en application de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

<sup>26</sup> Audition de M. Christian PASCAULT, directeur territorial de la Caisse des dépôts et consignations de Bourgogne, 16 octobre 2006.

La Caisse des dépôts optimise son offre en assouplissant l'instruction des prêts pour une approche prospective de la situation financière des emprunteurs et de leur plan stratégique patrimonial. En sus de la Lettre d'offre globale qui finance des besoins liés aux investissements sur 12 ou 24 mois, la CD a mis en place la **Ligne globale de financement pluriannuel (LGPF)** qui permet un financement du plan d'affaires de l'organisme de logement social sur plusieurs années, en cohérence avec la politique logement de la collectivité garante. Ce dispositif est très important puisqu'il permet une simplification des liens entre organisme et Caisse des dépôts. Les bailleurs peuvent réfléchir à long terme et améliorer leurs possibilités en matière de logement.

## **2.2. Les financeurs privés**

### **2.2.1. Le 1 % logement**

Le **1 % logement** est la dénomination officielle de la **participation des employeurs à l'effort de construction** institué en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole de 10 salariés et plus. A l'origine, celles-ci devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Ce taux a baissé et est fixé depuis 1992 à **0,45 %**. La contribution des entreprises n'a pas été allégée pour autant puisqu'elle représente actuellement **0,95 %** : 0,45 % versés à l'organisme collecteur du 1 % et 0,50 % au fonds national d'aide au logement (FNAL)<sup>27</sup>. **Aujourd'hui, ce sont les entreprises de plus de 20 salariés qui doivent cotiser au 1 %**. A partir de 2007, les entreprises du secteur agricole de plus de 50 salariés seront elles aussi assujetties au 1 % logement, mais dans des conditions particulières : la récolte des fonds ne sera pas gérée par les organismes traditionnellement collecteurs du 1 %.

Le 1 % logement, versé par 170 000 entreprises employant 11 millions de salariés, est géré essentiellement par les **comités interprofessionnels du logement (CIL)** et les **Chambres de Commerce**, fédérées au sein de l'**Union d'économie sociale pour le logement (UESL)**.

A titre d'exemple le **CILCO<sup>28</sup> de Côte d'Or gère le 1 % et collecte les cotisations de 1 250 entreprises** aussi diverses que le groupe Casino, la Mutualité de Côte d'Or ou les Anis de Flavigny. Il aide également plus de 5 000 ménages chaque année, avec des ressources de 25 millions d'euros (en 2005)<sup>29</sup>.

Par la Convention de 1998 entre l'Etat et l'UESL, le 1% logement a élargi sa gamme de services avec notamment la création de nouveaux produits comme le « **Pass-Travaux** » (prêts à l'amélioration de l'habitat), le « **Loca-Pass** » (dépôt de garantie pour un locataire), le « **Pass-Mobilité** » (aide à la mobilité professionnelle) et le « **Pass-Assistance** » (aide aux salariés en difficulté).

Le rôle des CIL a été renforcé par la politique de renouvellement urbain des dernières années : les Conventions de fin 2001 entre l'Etat et l'UESL définissent de nouvelles orientations autour de **trois grandes catégories d'emploi des fonds** :

- **Les investissements locatifs** (actions de renouvellement urbain, offre de logements locatifs sociaux et conventionnés) ;
- **Les aides en faveur des ménages** : en Côte d'Or, le « **Loca-Pass** » et le « **Pass-Travaux** » sont destinés à tout salarié du secteur privé ; le prêt d'accèsion à la propriété est réservé aux salariés des entreprises cotisantes. Le CILCO aura subventionné fin 2006 environ 4 200 « **Loca-Pass** » ;

<sup>27</sup> Source : [www.cilco.fr](http://www.cilco.fr)

<sup>28</sup> Audition de M. Gallezot, directeur général du CILCO, le 02 octobre 2006.

<sup>29</sup> Source : *rapport d'activités 2005* du CILCO.

➤ **Les versements à la « Foncière logement »** permettent de développer une offre nouvelle de logements pour les salariés, qui appartiendront dans 15 ans aux caisses de retraites du secteur privé.

**La Foncière logement** est une association qui intervient au niveau national. Son champ d'action est très large. Elle agit dans le cadre de l'ANRU en participant au financement des démolitions et en construisant à partir du foncier mis à sa disposition des logements.

## 2.2.2. Le secteur bancaire

Les banques privées se sont peu à peu intéressées aux organismes de logement social, clients potentiels bénéficiant de garanties publiques. Longtemps cantonnés au financement de prêts complémentaires pour les parties non sociales des opérations, les financements bancaires privés s'étendent désormais au logement locatif social.

### 2.2.2.1. Dexia Crédit Local

**Dexia** finance la construction des logements par des opérateurs habilités à réaliser ce type d'opération, notamment les SEM. Il accompagne les organismes d'habitat social dans la mise en œuvre des opérations prêt social de location-accession (PSLA) en leur accordant des prêts conventionnés à long terme à des conditions attractives<sup>30</sup>.

### 2.2.2.2. Le Crédit agricole

Le **Crédit Agricole** intervient dans le domaine de l'aide au logement en s'appuyant sur des associations qui travaillent de longue date avec les pouvoirs publics. Les projets soutenus ont pour objectifs de faciliter l'accès et le maintien dans le logement des personnes en situation difficile ainsi que de favoriser la solidarité de voisinage. Ils couvrent un large champ : la mobilisation et la rénovation du parc immobilier privé ; la responsabilisation des locataires (atelier recherche logement) ; l'accueil et le soutien des personnes nouvellement logées pour simplifier leur intégration dans les lieux ; l'aide à l'échange, à la mise en commun de biens, de services ou de savoir-faire autour du logement : formations des bénévoles, mise en réseau... Depuis la fin des années 1990, le Crédit Agricole dispose d'un **fonds commun de placement solidaire** créé pour soutenir, sous forme de dons, des actions en faveur du logement ou du relogement des personnes les plus défavorisées en France. La Fondation Solidarité Mutualiste, sous l'égide de la Fondation de France, récolte ces dons pour les redistribuer ensuite aux associations et institutions les plus qualifiées<sup>31</sup>.

### 2.2.2.3. La Caisse d'Epargne

**Les Caisses d'Epargne** sont très présentes dans le domaine du logement social. Elles participent au financement de programmes de réhabilitation et de construction des organismes HLM grâce à la collecte du Livret A. Le groupe Caisse d'Epargne gère 50 % de la dette privée des organismes HLM. Il est l'un des principaux actionnaires de référence des entreprises sociales pour l'habitat. L'actionnariat des Caisses d'Epargne dans les SEM immobilières (37 % des parts des actionnaires) est important et se traduit par leur participation aux conseils d'administration de ces sociétés. Fin 2004, le groupe gérait 200 000 logements. En outre, les Caisses d'Epargne sont administrateurs des OPAC aux côtés des élus et des personnes qualifiées désignées par le Préfet<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Source : [www.dexia-clf.fr](http://www.dexia-clf.fr)

<sup>31</sup> Source : [www.credit-agricole.fr](http://www.credit-agricole.fr)

<sup>32</sup> Source : [www.groupe.caisse-epargne.com](http://www.groupe.caisse-epargne.com)

#### 2.2.2.4. Le Crédit foncier de France

Les financements du **Crédit Foncier de France** s'adressent à tous les investisseurs en logement social : organismes HLM, SEM, collectivités territoriales, établissements publics, associations, CIL... Le **Crédit Foncier** est un acteur majeur dans la commercialisation de prêts réglementés : Prêt Locatif Social, Prêt Locatif Intermédiaire, et Prêt Social Location-Accession. De plus, il propose des prêts libres afin de répondre de la manière la plus personnalisée aux attentes des acteurs du logement social. Il peut s'agir de financement à taux fixe long terme, très long terme, de prêts à taux révisable avec différentes indexations, de crédits-relais ou encore de caution de prêt<sup>33</sup>.

#### 2.2.2.5. Le Crédit Mutuel

Le **Crédit Mutuel** est depuis longtemps partenaire de sociétés HLM. Il est ainsi impliqué dans la gestion d'environ 16 000 logements, particulièrement sur la Côte Atlantique.

### 2.3. Le rôle croissant des collectivités territoriales

Lors des lois de décentralisation de 1983 et 1985, le choix a été fait de ne pas décentraliser le financement du logement, à la fois pour des raisons techniques -les mécanismes de financement étant complexes-, économiques et politiques. Néanmoins, la situation a profondément évolué et aujourd'hui les collectivités locales ont un rôle majeur, surtout au niveau des agglomérations.

En effet, **les collectivités territoriales** peuvent, en complément ou indépendamment des aides de l'État, apporter leurs concours en vue de la réalisation de logements sociaux, de la réhabilitation ou de la démolition de logements locatifs. Elles sont habilitées à accorder des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et aux personnes accédant à la propriété.

**Encadré 4 : Interventions des collectivités locales en faveur du logement en France (2000)**

	<b>Communes (millions d'euros)</b>	<b>Départements (millions d'euros)</b>	<b>Régions (millions d'euros)</b>
Aides directes	252	94	68
Aides indirectes	12	1	3
<b>Total</b>	<b>264</b>	<b>95</b>	<b>71</b>

Source : Sénat

La législation a évolué depuis la frilosité face à la décentralisation des années 1980. En août 2004, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a clarifié la situation en donnant officiellement la **possibilité de délégation par l'Etat de sa compétence de gestion du financement du logement**. Ainsi, l'article 61 de ce texte prévoit-il que les EPCI détenant un programme local de l'habitat<sup>34</sup> (PLH), les Communes et les Départements peuvent conclure une convention avec l'Etat par laquelle celui-ci leur délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides à la pierre. La collectivité qui se voit octroyée une telle délégation s'engage avec l'Etat par la signature d'une convention d'une durée contractuelle, qui fixe les objectifs de la politique de l'habitat sur le territoire concerné. Le représentant de l'Etat dans la région répartit le montant des crédits publics qui lui sont notifiés entre les différentes instances. Cette délégation de compétences procède d'une réelle prise de conscience étatique de la problématique du logement. **La décentralisation permet en effet une**

<sup>33</sup> Source : [www.creditfoncier.fr](http://www.creditfoncier.fr)

<sup>34</sup> Le PLH est élaboré par un EPCI ou une commune pour une durée minimale de cinq ans en vue d'assurer l'équilibre social sur un territoire. Il définit les principes de la politique du logement et fixe l'aide financière que l'Etat apportera en matière d'habitat et d'action foncière.

**meilleure répartition de l'offre financière puisqu'elle s'appuie sur les pouvoirs locaux ayant une connaissance affinée des besoins.**

### 2.3.1. Les communes et les EPCI

**Les Communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** doivent permettre, par leur intervention en matière foncière, la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers<sup>35</sup>.

#### 2.3.1.1. La délégation de gestion des aides à la pierre

Pour bénéficier de la délégation de **gestion des aides à la pierre**, les EPCI doivent être dotés d'un programme local de l'habitat (PLH). La délégation permet une meilleure répartition spatiale des logements locatifs sociaux. Cette décentralisation offre aux agglomérations de véritables capacités de pilotage de l'offre immobilière grâce à une maîtrise de la typologie des logements. En Bourgogne, actuellement, deux collectivités sont délégataires : le Grand Dijon et le Grand Chalon.

Une convention de délégation des aides à la pierre entre l'Etat et les 21 communes du **Grand Dijon** a été signée le 10 février 2006 pour la période 2006-2008. L'objectif est de produire en trois ans 1 590 logements à loyer modéré, hors reconstruction, liés aux opérations de rénovation urbaine. Le PLH signé en 2001 devrait permettre de désengorger le marché du logement. En outre, le Grand Dijon a créé un **Etablissement Public Foncier Local (EPFL)** pour répondre aux besoins territoriaux de mixité sociale. Cet organisme est un opérateur foncier public spécialisé dans le portage foncier. Il s'agit d'un outil commun et mutualisé au service de ses adhérents qui acquiert, protège, gère puis rétrocède le foncier dans le domaine de l'habitat notamment. L'EPFL permettra de disposer de foncier adapté aux besoins des communes.

Le conseil communautaire représentant les 38 communes du Grand Chalon a adopté le 16 juin 2005 son programme local de l'habitat (PLH) pour la période 2005-2010. **La délégation des aides publiques à la pierre** est prise en charge par le **Grand Chalon** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. L'Etat a alloué au Grand Chalon un montant de 2,4 millions d'euros pour une durée de six ans afin d'aider à la construction de logements sociaux. Face au desserrement des ménages et à la problématique du foncier de centre ville rare et cher, le Grand Chalon doit lancer une véritable politique de construction. Le PLH prévoit la production de 4 000 logements en 10 ans, dont 1/3 de logement social. En 2006, 154 constructions de logements sociaux sont programmées.

### 2.3.2. Les départements

Les départements concourent à la mise en œuvre du **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**<sup>36</sup> et participent au financement des **fonds de solidarité pour le logement (FSL)**.

#### 2.3.2.1. Le plan départemental d'action pour les personnes défavorisées (PDALPD)

Créé par la loi Besson de 1990, le **PDALPD** joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du droit au logement. A partir d'une évaluation des besoins, il définit les objectifs et les moyens devant permettre aux personnes en difficulté d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

<sup>35</sup> Code général des collectivités territoriales, article L 2254-1.

<sup>36</sup> Loi n°1990-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement, 31 mai 1990 article 2.

Le PDALPD instaure des fonds d'aides financières pour les ménages particulièrement en difficulté, comme le **fonds de solidarité pour le logement (FSL)**. Grâce à la loi Besson, les personnes les plus défavorisées sont accompagnées et suivies localement et connaissent un partenaire essentiel qui répond à leurs besoins nécessaires de logement.

### **2.3.2.2. Le fonds de solidarité pour le logement (FSL)**

Chaque département possède une gestion propre du **FSL**, levier financier du PDALPD. En Saône et Loire, le FSL est géré par le SDIL 71, groupement d'intérêt public Solidarité et Logement. Dans l'Yonne, le FSL et le fonds d'aide aux impayés et à la maîtrise d'énergie (FAIME) sont regroupés sous l'appellation fonds unique de solidarité logement (FUSL). **Dans les ¾ des départements et dans la Nièvre en particulier, ce sont les caisses d'allocation familiale (CAF) qui gèrent le FSL.**

**En Côte d'Or, le FSL est piloté par le Conseil général** et sa Direction solidarité et famille<sup>37</sup>. Le règlement intérieur institue les normes : le FSL est ouvert à tout ménage dont le revenu équivaut à 1,5 fois le SMIC. L'organisation de la direction solidarité et famille en 6 unités territoriales permet une connaissance affinée des publics et des demandes. Le dispositif est constitué par des aides financières en faveur des familles pour l'accès et le maintien dans le logement, par des mesures d'accompagnement social lié au logement et par des actions d'aides aux dépenses de gestion des associations et organismes (ADGAO).

En Côte d'Or, la gestion du fonds de solidarité pour le logement est assurée par l'**union départementale d'aide aux familles (UDAF)**. Le FSL de Côte d'Or est financé par le département, l'État, les communes, la CAF, l'EDF/GDF, les bailleurs sociaux, les distributeurs d'eau et de téléphone (sous forme d'abandons de créances) à hauteur de 2,9 millions d'euros en 2005<sup>38</sup>.

**Plus de 1 300 dossiers sont examinés chaque année en Côte d'Or en ce qui concerne l'accès au logement** ; 87 % d'entre eux ont été aidés par le FSL en 2005. Presque 4 000 dossiers sont reçus par an pour une aide au maintien dans le logement (76 % des dossiers concernent les impayés d'énergie, soit 54 % du fonds). 79 % d'entre eux sont aidés, soit 3 155 dossiers en 2005.

Le FSL gère en outre une aide spécifique : l'accompagnement social lié au logement (ASLL)<sup>39</sup>.

### **2.3.2.3. La délégation de gestion des aides à la pierre**

Les départements peuvent également, s'ils le souhaitent, bénéficier comme les communes et les EPCI d'une **délégation de gestion des aides à la pierre**, sous condition de conclusion avec l'État d'une convention d'une durée de 6 ans fixant les objectifs de la politique de l'habitat dans le département<sup>40</sup>. Le département de la Côte d'Or réfléchit actuellement à une possible délégation des aides à la pierre pour 2007-2013.

## **2.3.3. Les régions**

**Les Régions**, dont la compétence première est l'aménagement du territoire, ont un rôle de plus en plus déterminant dans la politique du logement. Elles peuvent accorder des subventions à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir afin de faciliter la réalisation des opérations d'habitat à caractère essentiellement social, et engager des programmes d'aides destinées à

<sup>37</sup> Audition de Mme Gras de la Direction solidarité et famille du Conseil Général de Côte d'Or, 25 septembre 2006.

<sup>38</sup> Source : Bilan du fonds de solidarité pour le logement, année 2005, Conseil Général de la Côte d'Or

<sup>39</sup> Voir partie 1.3.2. « L'accompagnement des ménages en difficulté ».

<sup>40</sup> Circulaire n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004

favoriser la qualité de l'habitat, l'amélioration des quartiers et des logements existants, l'équipement de terrains à bâtir, l'innovation, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables<sup>41</sup>.

Dès 2000, l'engagement des régions envers le logement est fort, avec la création du **comité régional de l'habitat (CRH)**<sup>42</sup>. Anciennement de la compétence des départements, cet organisme est consulté lors de l'établissement de toute politique régionale d'orientation pour le logement. Il émet chaque année un **avis** présentant la situation du logement dans la région dont il dépend.

Depuis la loi de décentralisation de 2004, les compétences des régions envers l'habitat se sont accrues, surtout dans celles ayant souhaité établir un partenariat de délégation de gestion des aides publiques pour le logement avec l'Etat.

### 2.3.4. Les actions du Conseil régional de Bourgogne

Dotée de près de 800 000 logements dont 104 874 qualifiés d'habitats sociaux, la Bourgogne dispose d'un vaste parc d'immeubles locatifs. Elle doit cependant faire face à une demande croissante de logements, notamment à la périphérie des villes et dans les centres-bourgs des villages.

La Région Bourgogne, à l'instar de nombreuses autres régions, a donc pris la mesure de l'habitat dans le cadre de l'aménagement du territoire avec comme priorité le recours aux énergies renouvelables et le locatif social. Son action en faveur de l'amélioration de l'habitat (Cœurs de villages, rénovation urbaine, contrats de ville...) n'a cessé de se développer et de se diversifier en prenant en compte les dimensions humaine, sociale et environnementale. Elle intervient dans le cadre du contrat de plan Etat-Région (CPER) pour accroître la cohésion dans les villes, accompagner le renouvellement urbain en finançant des actions de restructuration urbaine (programme ANRU). Son action s'inscrit aussi dans une logique de prévention et d'équilibre du territoire et finance également les villes moyennes qui ne bénéficient pas de contrat de ville.

Son action s'inscrit dans les politiques territoriales et a été affirmée lors de la synthèse des Assises des Territoires. **La Région Bourgogne a annoncé mobiliser 200 millions d'euros** pour la période 2007-2013, ce qui est un effort tout-à-fait remarquable. Les subventions bourguignonnes se répartissent comme suit :

- 50 millions d'euros pour les pays
- 90,5 millions d'euros pour la rénovation urbaine
- 13,5 millions d'euros dans le cadre du soutien aux villes d'appui
- 7 millions d'euros pour le PNR Morvan
- 34 millions d'euros pour les agglomérations (dont Dijon)
- 5 millions d'euros pour la capitale régionale.

#### 2.3.4.1. Les opérations de renouvellement urbain

Afin de favoriser les projets de rénovation urbaine permettant d'améliorer et de revaloriser de façon significative et durable la qualité de vie dans les quartiers d'habitat social, la Région Bourgogne s'investit dans le domaine du logement social. Le dispositif « convention de rénovation urbaine Bourgogne », mis en place en 2005, consiste à **renforcer le soutien de la Région en faveur des agglomérations afin de changer radicalement l'image des quartiers, notamment en favorisant la construction de logements sociaux avec une exigence de développement durable.**

<sup>41</sup> Code de la construction et de l'habitation, article L312-5-2

<sup>42</sup> Décret n° 2005-260 du 23 mars 2005 modifiant le Code de la construction et de l'habitation

Cette volonté actée en 2005 a été renforcée en juillet 2006 par la **signature d'une convention entre le Conseil régional et l'ANRU. Par cette convention, le Conseil régional double son effort financier jusqu'en 2013 en direction des projets de renouvellement urbain des quartiers d'habitat social alliant les volets habitat, aménagement et équipements.** L'ensemble des projets bourguignons, concernant **23 quartiers**, pourront être réalisés en bénéficiant notamment de 90,5 millions d'euros du Conseil régional. **En 2006, 123 logements ont été financés en Bourgogne dans le cadre de cette convention.**

#### **2.3.4.2. Les opérations « Cœurs de villages »<sup>43</sup>**

Confrontée à un manque de logements locatifs en milieu rural et périurbain, la Région Bourgogne a renforcé son appui aux petites communes en lançant **l'opération « cœurs de villages ».**

**Ce dispositif, instauré en 1999, vise à soutenir les communes bourguignonnes de moins de 3 500 habitants dans la création ou la réhabilitation de logements locatifs dans des bâtiments vacants ou inconfortables.** L'objectif affiché est de maintenir l'équilibre, voire le développement démographique et économique de ces territoires. En effet, « Cœurs de villages » participe aussi à la mise en valeur d'espaces publics et incite à la restauration de locaux commerciaux, artisanaux et de services.

Le financement est limité à 80 % de la dépense hors taxe d'une opération de réhabilitation (plafond de subvention : 9 150 euros par commune bénéficiaire), et entre 20 % et 30 % de la dépense dédiée à l'achat de foncier et à la création de logements locatifs neufs. **En 2006, 61 logements sociaux « cœurs de villages » ont été réalisés en Bourgogne (contre 144 en 2005). Depuis 1999, 147 logements « cœurs de villages » ont été aidés en Côte d'Or, 91 dans la Nièvre, 242 en Saône et Loire et 112 dans l'Yonne. Aujourd'hui, 752 communes bourguignonnes sont conventionnées « cœurs de villages ».**

#### **2.3.4.3. Les opérations « Cœurs de villages Plus »**

En 2004, le Conseil régional de Bourgogne amplifie le dispositif « cœurs de villages » avec l'opération intitulée **« cœurs de villages Plus ».**

**L'objectif porte plus particulièrement sur l'aide au logement social** et sur l'incitation financière à l'aménagement de locaux commerciaux ou au ravalement de façades de particuliers. **Ce sont la création et la réhabilitation de logements locatifs dans des bâtiments anciens qui sont soutenus par la Région.** Cette opération instaure également un soutien à l'animation dans la commune puisqu'elle contribue au développement de la vie sociale et au soutien de l'activité des artisans et des petites et moyennes entreprises du bâtiment et des travaux publics. L'aide à la production d'un logement social est bonifiée de 10 % par rapport à celle attribuée à la réhabilitation d'un logement non social.

**En 2005 et 2006, 33 logements sociaux situés dans 6 communes bourguignonnes ont été financés.**

---

<sup>43</sup> *L'habitat en zone rurale*, Conseil économique et social de Bourgogne, 25 juin 2001.

#### **2.3.4.4. Les opérations en direction du logement des jeunes**

Le Conseil régional de Bourgogne, en partenariat avec l'USHB et l'Union des foyers des jeunes travailleurs, soutient des **initiatives favorisant l'accès au logement des jeunes engagés dans un processus d'insertion et de promotion.**

En outre, **le Conseil régional aide les jeunes de 15 à 30 ans à financer la caution demandée lors de la location d'un appartement sur le territoire bourguignon.** Cette opération, dénommée « **coup d pouce logement** », prend la forme d'un octroi de prêt à taux zéro garanti par le Conseil régional. L'avance remboursable des frais de caution s'élève à 700 euros maximum pour une personne seule, et 1 000 euros pour un couple ou deux colocataires. Cette opération facilite le financement de l'accès au logement et évite des situations d'endettement des plus jeunes, qui conduisent parfois à des situations sociales précaires. A ce jour, le Conseil régional a garanti 860 dossiers « coup d pouce logement ». Pour la rentrée scolaire 2006, 65 dossiers représentant 81 personnes ont bénéficié de cette opération, pour une garantie d'emprunt globale de plus de 44 000 €.

#### **2.3.4.5. Les opérations en direction du logement très social : les PLAI**

Depuis 1997, le Conseil régional a décidé de favoriser la création, par les bailleurs sociaux, de logements très sociaux afin de permettre une politique de loyers les plus bas possibles. **Il apporte un complément de financement des logements en PLAI (33 logements ont été ainsi subventionnés en 2006) afin de permettre de loger des familles dont les ressources sont inférieures de 30 % aux plafonds de ressources sociaux.**

#### **2.3.4.6. Des aides spécifiques pour améliorer le cadre de vie : le Fonds d'aide aux projets (FAP) et le Fonds d'intervention de proximité (FIP)**

Le Conseil régional de Bourgogne est un partenaire actif des politiques urbaines à travers des dispositifs contractuels spécifiques, ainsi que par des partenariats avec l'Etat, les départements, les agglomérations ou les villes.

Partant du constat que 60 % de la population bourguignonne est concernée quotidiennement par le territoire urbain (résidence, activités professionnelles ou personnelles), **le Conseil régional a mis en place de nouveaux dispositifs qui doivent apporter à cette population les réponses les plus rapides et les plus adaptées lors de l'apparition d'un besoin urgent.**

**Le fonds d'Aide aux Projets (FAP) soutient les particuliers et les associations qui désirent contribuer, par un projet précis, à améliorer la vie urbaine d'un quartier et créer du lien social.**

Le montant maximum de l'aide est fixé à 5 000 euros, qui doivent représenter 80 % de la dépense totale de l'opération<sup>44</sup>. Le FAP est doté d'un crédit de 630 000 euros pour l'année 2006.

**Le fonds d'intervention de proximité (FIP) vise lui aussi à améliorer la vie quotidienne des habitants en soutenant des dépenses d'investissements urgentes liées à de petits équipements publics (sécurité, propreté, services...).** Le montant maximum de l'aide est fixé à 15 000 euros par opération, qui doivent représenter au plus 50 % du coût total de l'intervention. Le FIP est doté d'un crédit de 2 900 000 euros pour l'année 2006.

---

<sup>44</sup> Source : règlement d'intervention du Conseil régional de Bourgogne 2006, fonction n° 5 : aménagement des territoires, sous-fonction n° 51 : politique de la ville, programme n° 237 : cohésion sociale.

### 2.3.4.7. Les aides pour les économies d'énergie<sup>45</sup>

Compte tenu de l'importance des consommations énergétiques liées à l'habitat (46 % des consommations), le Conseil régional fait de la qualité environnementale dans le bâti une des priorités de son action en faveur du développement durable. Dans ce cadre, et en partenariat avec l'ADEME et le PUCA (plan urbanisme construction architecture), il souhaite développer le concept d'habitat basse énergie. Ce concept adopté dans de nombreux pays européens (Allemagne, Suisse, Scandinavie...) permettrait une économie de 50 % des consommations par rapport à une habitation conventionnelle.

Le Conseil régional a lancé en 2006 un appel à projet de construction basse énergie en direction des collectivités, des établissements publics, des bailleurs publics et privés. Ces expériences pourraient être diffusées à grande échelle.

## 2.4. Les opérateurs de l'habitat social

En France, il existe plusieurs familles d'opérateurs du logement social qui sont soumises à des règles communes dans le cadre de la loi SRU et qui exercent des missions de « service d'intérêt général ». **Ces missions ont fortement évolué puisque de simples organismes gérant un ensemble de logements, les opérateurs sont devenus des partenaires essentiels de la vie quotidienne des quartiers.**

**Du rôle de bâtisseurs, les opérateurs du logement social 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 locales et en concertation avec les locataires et les habitants des quartiers. Aujourd'hui, le prix accordé au logement n'est pas seulement fonction de sa localisation et de la qualité du bâti ; il résulte aussi des services publics ou privés, individuels ou collectifs auxquels il donne accès.

Les bailleurs sociaux sont entrés dans une nouvelle logique, qui est une logique de services. Ils ont conscience qu'ils participent à l'amélioration d'espaces de vie au sein desquels le facteur humain devient essentiel. **Conduits d'année en année à loger des familles de plus en plus fragilisées, dont la situation est de plus en plus précaire, ils investissent de plus en plus dans la relation humaine et dans la gestion de proximité afin de répondre le mieux possible aux besoins et aux attentes des habitants.**

Ainsi ils participent à des opérations immobilières privées dans le cadre de **contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)**. Dans ce cas, le vendeur transfère à l'opérateur l'ensemble de ses droits sur le sol et la propriété des constructions existantes. Les logements sociaux sont ainsi la propriété du bailleur qui les insère dans des immeubles privés afin de **favoriser la mixité sociale**.

### 2.4.1. L'Union sociale pour l'habitat (USH) : une confédération d'organismes d'HLM

L'**Union sociale pour l'habitat (USH)**, qui fédère l'ensemble des opérateurs du logement social, a pour mission la représentation nationale du secteur professionnel et des organismes auprès des pouvoirs publics, l'élaboration de propositions pour une politique de l'habitat et l'information des organismes afin de faciliter et de développer leurs activités professionnelles.

---

<sup>45</sup> Source [www.cr-bourgogne.fr](http://www.cr-bourgogne.fr).

**L'USH est une confédération composée de cinq unités représentant 820 organismes HLM et gérant 4 millions de logements en France :**

- la Fédération nationale des offices d'HLM (OPHLM et OPAC) ;
- la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) composée des SAHLM ;
- la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM ;
- la Fédération nationale des associations régionales (FNAR) ;
- la Chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier de France.

Le Mouvement du logement social propose aux pouvoirs publics et à ses partenaires de définir la mise en œuvre et le financement d'un programme d'économie d'énergie portant sur 500 000 logements prioritaires qui serait traité en cinq ans et privilégierait les énergies renouvelables<sup>46</sup>.

**En Bourgogne, l'USHB regroupe 23 organismes qui se déclinent en OPH, ESH, SACI, SEM et sociétés coopératives.**

### 2.4.2. Les types d'opérateurs de l'habitat social en Bourgogne en 2006

Opérateur Département	Offices publics de l'habitat OPH	ESH (SAHLM)	Sociétés coopératives d'HLM	SACI	SEM
<b>COTE-D'OR</b>	- OPH 21 - OPAC de Dijon	- Foyer Dijonnais - SCIC Habitat Bourgogne Champagne - Immobilière des Chemins de fer Sud-est Méditerranée	- Le Toit bourguignon - Bourgogne Habitat	- Crédit immobilier de France Bourgogne – Yonne - SOCRIF	
<b>SAONE-ET- LOIRE</b>	- Mâcon Habitat OPAC - OPAC de Saône et Loire		- Coopérative Castors Habitat Bourgogne	- Crédit immobilier de France Bourgogne Sud-Allier	
<b>YONNE</b>	- Office auxerrois de l'habitat - OPAC 89	- Brennus habitat - Val d'Yonne Habitat - Yonne habitation		- Crédit immobilier de France Bourgogne – Yonne	- SIMAD
<b>NIEVRE</b>	- Nièvre habitat	- Logivie - Coopération et famille			

### 2.4.3. Les offices publics de l'habitat (OPH)

Il existe actuellement deux types d'offices publics de l'habitat : **les Offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et les Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC). Toutefois la loi portant engagement national pour le logement (ENL), votée le 13 juillet 2006, instaure l'unification de leurs statuts et prévoit de substituer aux OPAC et OPH une nouvelle catégorie d'établissements dénommés offices publics de l'habitat (OPH) qui auront un caractère industriel et commercial.**

Fin 2005, les **282 offices publics de l'habitat en France** possédaient **2 072 000 logements** et 106 000 équivalents-logements ; ils géraient en outre 26 700 logements pour le compte de tiers, principalement des collectivités locales (6 300 logements) et d'autres organismes d'HLM (12 100 logements). Au moins **5,5 millions d'habitants sont logés par les OPH**<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Source : Résolutions, Congrès de l'union sociale pour l'habitat, septembre 2006.

<sup>47</sup> Source : [www.offices-hlm.org](http://www.offices-hlm.org).

Nombre de logements par OPH en Bourgogne

OPH	Département	Nombre de logements
OPAC de Dijon	Côte-d'Or	8 740 <sup>48</sup>
OPH 21	Côte-d'Or	10 306
Mâcon Habitat OPAC	Saône-et-Loire	6 244
OPAC 71	Saône-et-Loire	27 852
OPAC 89	Yonne	6 744
Office auxerrois de l'habitat	Yonne	4 994
Nièvre Habitat	Nièvre	9 035
<b>TOTAL</b>		<b>73 915</b>

Chiffres : USHB

#### 2.4.4. Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH)

En France, fin 2005, 292 **sociétés anonymes (SA) d'HLM** géraient environ 2 millions de logements sociaux<sup>49</sup>. **Les SAHLM sont regroupées au sein de la fédération nationale des entreprises sociales pour l'habitat (ESH)**. Entreprises sociales, les SAHLM se doivent de réinvestir leurs bénéfices dans le patrimoine des populations à revenus modestes dont elles s'occupent. En 2005, 29 800 logements ont été construits par les entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

Nombre de logements par ESH en Bourgogne

ESH	Département	Nombre de logements
Foyer Dijonnais	Côte-d'Or	2 723
SCIC Habitat	Côte-d'Or	8 986
Immobilière des chemins de fer sud-est Méditerranée	Côte-d'Or	1 461
Brennus Habitat	Yonne	3 838
Val d'Yonne habitat	Yonne	489
Yonne habitation (filiale de l'OPAC 89)	Yonne	1 579
Logivie	Nièvre	4 843
Coopération et famille	Nièvre	1 234
<b>TOTAL</b>		<b>25 153</b>

Chiffres : USHB

#### 2.4.5. Les sociétés coopératives d'HLM

Ce sont des sociétés à capital variable fondées sur les principes coopératifs de démocratie et de transparence. **160 sociétés coopératives d'HLM sont regroupées au sein de la fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM (FNSCHLM)** fondée en 1908. Elles visent à promouvoir un accès au logement sûr et au juste prix. **Elles sont les acteurs historiques de l'accession sociale à la propriété**. Les compétences des coopératives se situent dans l'accession sociale à la propriété, la construction et la gestion de logements locatifs sociaux, la gestion immobilière, l'aménagement et la prestation de services<sup>50</sup>.

Un protocole d'accord signé le 28 mars 2002 entre le ministre chargé du logement et la fédération a redéfini les conditions de l'exercice de l'activité d'accession par les sociétés coopératives. L'objet

<sup>48</sup> Dont 593 logements rachetés à l'ancienne SEM SOBOCI.

<sup>49</sup> Source [www.esh-fr.org](http://www.esh-fr.org).

<sup>50</sup> Source [www.hlm.coop](http://www.hlm.coop).

de ce texte est de favoriser la mixité sociale. A cet effet, les coopératives doivent accueillir chaque année au sein de leur production de logements au moins 10 % d'occupants dont les revenus fiscaux de référence sont au plus égaux aux plafonds de ressources requis pour l'obtention d'un prêt d'accès sociale (PAS)<sup>51</sup>.

#### Sociétés coopératives d'HLM en Bourgogne

Société coopérative d'HLM	Département
Toit bourguignon	Côte-d'Or
Bourgogne habitat	Côte-d'Or
Coopérative Castors Habitat Bourgogne	Saône-et-Loire

Source : USHB

### 2.4.6. Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI)

**Au nombre de 58, les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) ont à la fois le statut d'organisme d'HLM et d'établissement bancaire.** Elles ont été créées au début du XXème siècle et sont chargées par les pouvoirs publics de promouvoir l'accès à la propriété par la distribution de prêts à caractère social et l'exercice de métiers immobiliers (maisons individuelles...). Aujourd'hui, elles ont pour principale activité la réalisation des missions sociales et interviennent auprès de populations spécifiques (aide à l'accès à la propriété, réhabilitation de logements insalubres). Depuis la loi n° 91-457 du 15 mai 1991 relative aux sociétés anonymes de crédit immobilier, les SACI sont organisées sous forme de réseau au sens de la loi bancaire. Les prêts au logement sont distribués par la vingtaine de filiales qui constituent le groupe financier Crédit immobilier de France (CIF)<sup>52</sup>. Une réforme récente les transforme à partir de 2007 en sociétés coopératives et renforce leur mission sociale et leur ancrage dans l'Union sociale pour l'habitat.

#### SACI en Bourgogne

SACI	Département
Crédit immobilier de France Bourgogne Yonne	Côte d'Or
SOCRIF	Côte d'Or
Crédit immobilier de France Bourgogne Sud Allier	Saône et Loire
Crédit immobilier de France Bourgogne Yonne	Yonne

Source : USHB

### 2.4.7. Les sociétés d'économie mixte (SEM)

Outre les organismes cités plus haut, existent également les sociétés d'économie mixte (SEM). Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, **les SEM ayant une activité immobilière, dont une partie à caractère social, sont au nombre de 269** (sur un total de 1 130)<sup>53</sup>. Elles gèrent un patrimoine d'environ 522 000 logements locatifs, dont 52 % sont conventionnés à l'APL.

<sup>51</sup> Protocole d'accord entre la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM et le secrétariat d'Etat au logement, 28 mars 2002, article 1<sup>er</sup>.

<sup>52</sup> Source [www.credit-immobilier-de-france.fr](http://www.credit-immobilier-de-france.fr).

<sup>53</sup> Source [www.fedsem.fr](http://www.fedsem.fr).

En Bourgogne, le poids des SEM est relativement modeste : elles gèrent 2,8 % du parc locatif social<sup>54</sup>.

Nombre de logements de la SEM de Bourgogne

SEM	Département	Nombre de logements
SIMAD	Yonne	775

Source : USHB

## 2.5. Les partenaires sociaux

Parmi les partenaires sociaux, les associations jouent un rôle important. On peut distinguer celles qui remplissent un rôle de représentation et de défense des locataires, et celles qui remplissent une mission de service public en œuvrant et en mettant à la disposition des publics spécifiques des logements ou des hébergements temporaires.

### 2.5.1. Les associations de locataires

Les associations de locataires reconnues telles que la Confédération syndicale des familles (CSF)<sup>55</sup>, la Confédération nationale du logement (CNL), la Confédération générale du logement (CGL), l'Association force ouvrière consommateur (AFOC) et la Consommation-logement cadre de vie (CLCV), qui font partie du Conseil national de concertation locative, occupent une place prépondérante dans les politiques sociales. Leur représentation, élue, renouvelable tous les quatre ans au sein des conseils d'administration des organismes de logement social, date de 1988. Elles siègent dans de nombreuses instances : commissions d'attribution, conseils de concertation locative, commission de conciliation locative, FSL, etc. Elles permettent une meilleure connaissance et participent à la lourde tâche pour un « mieux vivre » dans les quartiers.

**Les associations jouent un rôle primordial dans la création du lien social** et œuvrent pour une meilleure cohésion sociale. Elles participent à la vie du quartier et organisent des manifestations diverses comme « immeubles en fête », repas de quartier, fleurissement des abords des immeubles...

Depuis la loi SRU de 2000, les associations représentatives des locataires sont des **partenaires incontournables** pour les bailleurs sociaux. Ceux-ci sont tenus de les consulter pour toute opération de réhabilitation et de résidentialisation. Pour les aider à fonctionner et à jouer pleinement leur rôle dans les quartiers d'habitat social, la loi SRU a prévu un financement à la charge des bailleurs sociaux.

A titre d'exemple, pour la CSF, association de locataires et association familiale, l'habitat occupe une place primordiale puisque lieu de vie, il conditionne le lieu de scolarisation, le lieu de socialisation et le lieu de culture. Cette association constate une dégradation des conditions de vie des ménages corollaire au développement du chômage et de la précarité. Le coût du logement pèse de plus en plus sur le budget des ménages : les charges sont de plus en plus lourdes (chauffage, eau...) et les aides ne sont pas à la hauteur des besoins.

<sup>54</sup> Source : [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr).

<sup>55</sup> Auditions de Mme Rollin, Présidente départementale de la CSF 21, et de Mme Pauvret, permanente de l'association, 06 novembre 2006

**Encadré 5 Evolution du prix de l'énergie utilisée dans le logement**

	2002	2003	2004	2005 (estimations)	2006 (évolution sur les 12 derniers mois au 31/07/06)
Fioul	-6,0 %	+7,2 %	+14 %	+31,9 %	+11,4 %
Gaz	+0,4 %	+2,2 %	-5,3 %	+8,8 %	+19,5 %
Électricité	+0,9 %	+1,1 %	+1,4 %	+0,0 %	+0,1 %

Source : Comptes du logement provisoire et Insee

Des demandes de logement restent en souffrance pendant plusieurs années pour certains de nos concitoyens (jeunes, précaires, population d'origine étrangère...). Des besoins de logement adaptés aux aléas de la vie (âge, handicap) ou à la composition de la famille apparaissent.

**Une mesure de la loi ENL de juillet 2006 prévoit par ailleurs que la représentation des associations soit renforcée au sein des instances où elles peuvent siéger : conseils d'administration des bailleurs sociaux, commission de conciliation, commission de répression des fraudes, commission d'attribution etc.**

## 2.5.2. Les associations d'insertion par le logement

D'autres associations de terrain s'engagent dans le suivi des ménages. Elles peuvent prendre en charge des dossiers divers et aiguiller le demandeur dans sa recherche de logement ou d'aide. La **Société dijonnaise d'assistance par le travail (SDAT)**<sup>56</sup>, par exemple, propose des logements afin d'aider à la réinsertion des personnes en grande difficulté sociale. Cette population peut être logée dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des résidences sociales et des maisons-relais.

### 2.5.2.1. Le « bail glissant »

Certaines associations, comme **Habitat et humanisme**, la **SDAT**, l'**Association dijonnaise d'entraide des familles ouvrières (ADEFO)** ou la **Mutualité française Côte-d'Or-Yonne (MFCOY)**, proposent le système du « **bail glissant** », instauré par la loi BESSON. Ce bail temporaire signé par un bailleur en lieu et place d'un locataire permet à ce dernier de reprendre possession du bail après une durée déterminée contractuellement. Un suivi social du locataire est effectué par le bailleur pendant cette période ; il permet d'instaurer une relation de confiance au terme de laquelle la personne aidée aura démontré sa capacité d'autonomie à gérer le logement de manière adaptée : régularité de paiement des loyers, comportement ne créant pas de nuisance...

Lorsque les associations logent des locataires dans le secteur de la location privée, ils tentent parfois de mandater la location par une agence immobilière à vocation sociale (AIVS). C'est alors cette agence qui cautionne le locataire et propose aux propriétaires des assurances pour loyers impayés.

### 2.5.2.2. Le « collectif Alerte »

Une quinzaine d'associations côte-d'oriennes<sup>57</sup> adhère au « **collectif Alerte** »<sup>58</sup> qui consacre ses actions à l'**alerte des partenaires institutionnels mais aussi associatifs sur les problèmes du logement social en Bourgogne**. Le collectif travaille tout particulièrement en lien avec un public économiquement défavorisé, et sur la problématique des étrangers.

<sup>56</sup> Audition de M. Quaretta, directeur de la SDAT, 13 septembre 2006

<sup>57</sup> Liste des associations en annexe

<sup>58</sup> Audition de Mme Perwez du collectif Alerte le 13 septembre 2006

Ce collectif, né en 2004, a pour but de **partager les informations** sur le logement social. Il organise des réunions et colloques et siège au sein de certaines organisations comme le Comité régional de l'habitat. Ses actions sont relayées au niveau national.

Le groupe Alerte a contacté l'Observatoire du logement afin de lui indiquer la carence de **statistiques sur le profil des demandeurs**. L'Observatoire s'est engagé à adapter ses outils afin de répondre à cette demande, qui fournirait une information importante aux membres des associations du collectif.

### 2.5.2.3. Les foyers

Les foyers des travailleurs migrants (FTM). Les FTM constituent un aspect particulier du logement des immigrés. Ils ont été conçus pour répondre à des besoins temporaires de travailleurs venus en France sans famille et qui étaient supposés regagner à terme leur pays d'origine ou accéder à d'autres formes de logement plus stables. Au cours du temps, la situation de ces foyers s'est fortement dégradée.

La commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) a piloté un plan de traitement de ces foyers (réhabilitation, production neuve), qui ont été progressivement transformé en résidence sociale. Ce plan prend fin en 2006. Le Comité interministériel à l'intégration a décidé de poursuivre ce plan par une nouvelle convention entre l'Etat et l'Union de l'économie sociale pour le logement (UESL) pour la période 2007-2011, en cohérence avec l'action de l'ANRU. Les FTM devront pleinement intégrer les problématiques de la mixité sociale et du vieillissement des résidents dans les logements produits ou réhabilités. Cette politique d'intégration des populations immigrées concerne autant les zones urbaines que les zones rurales.

La Société nationale de construction pour les travailleurs (SONACOTRA)<sup>59</sup>. Créée en 1956 pour loger des travailleurs venus d'Algérie, la Sonacotra a progressivement diversifié sa clientèle. Aujourd'hui, elle accueille également des personnes en précarité, des familles monoparentales, des jeunes en formation et des demandeurs d'asile, soit 63 774 personnes (hors demandeurs d'asile) dans l'ensemble de ses 455 résidences. Parmi ces clients, la part des femmes augmente très légèrement mais de façon constante, et atteint aujourd'hui le seuil des 6 %. Il y a en Côte-d'Or six foyers SONACOTRA.

Depuis maintenant plusieurs années, la SONACOTRA se mobilise fortement pour l'accueil des demandeurs d'asile. Elle est aujourd'hui le premier opérateur national spécialisé dans ce type d'accueil. Parallèlement à l'hébergement, la SONACOTRA assure aussi aux demandeurs d'asile un accompagnement administratif, social et médical de qualité.

En 1993, la SONACOTRA a également créé une cellule « gens du voyage » qui a élaboré des préconisations pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil. Depuis Octobre 2005, dans le cadre du contrat d'objectifs signé avec l'Etat, la SONACOTRA s'est engagée à aménager et gérer, pour le compte des communes ou des intercommunalités, des aires d'accueil pour cette population. L'objectif est de fournir aux collectivités des solutions adaptées pour aborder dans la sérénité et la dignité l'accueil des gens du voyage, tout en respectant les normes de sécurité et de confort et en optimisant le coût global.

Aujourd'hui, plus de 50 % de la clientèle de la SONACOTRA ont plus de 55 ans (contre 41 % en 2001), et parmi cette tranche d'âge, 20 % ont plus de 65 ans. Parallèlement, la part des résidents des tranches d'âges intermédiaires (36-55 ans) diminue fortement. Depuis 1998, cette clientèle a reculé de 18,3 %. Le vieillissement des résidents continue donc de progresser et même de s'accélérer.

---

<sup>59</sup> Source [www.sonacotra.fr](http://www.sonacotra.fr).

La délégation régionale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC), anciennement Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), lance cet automne une étude sur le logement des immigrés. En 1999, selon l'INSEE, sur 50 000 ménages immigrés résidant en Bourgogne, 50 % étaient propriétaires (60 % pour les natifs d'Europe, contre 24 % pour les ménages originaires du Maghreb) et 30 % vivaient en HLM. Une mise en commun des informations de tous les partenaires institutionnels et associatifs concernés doit permettre de mieux connaître les conditions d'accès au logement et d'habitat de ces ménages, notamment les plus âgés résidant en foyers, ou encore ceux nouvellement immigrés. Ce diagnostic passe par l'identification des freins au processus d'intégration par le logement, par le recueil de l'attente de ces personnes, la mesure des réponses apportées par les dispositifs publics, et par l'identification de tous les acteurs et de toutes les ressources mobilisables. Cet état des lieux, qui se terminera dans un an, doit permettre de développer le partenariat sur cette question, autour de priorités d'actions partagées<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> *Bourgogne Villes et quartiers* n° 15, octobre 2006. Article de M. Azzedine M'Rad, directeur régional de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSE)

## 3. LES ENJEUX DE L'HABITAT SOCIAL EN BOURGOGNE

### 3.1. Etat des lieux en Bourgogne

#### 3.1.1. Un déficit de logements sociaux

Avec **104 874 logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>61</sup> pour 180 000 habitants**, la Bourgogne regroupait 2,5 % du parc locatif social français (un chiffre cohérent avec son poids dans la population (2,7 %<sup>62</sup>)), soit **une densité de 65 logements pour 1 000 habitants**.

**Encadré 6 : Répartition départementale du parc locatif social bourguignon (1<sup>er</sup> janvier 2004)**

Département	Nombre de logements sociaux	Part régionale (%)
Saône-et-Loire	43 012	41,01
Côte-d'Or	29 456	28,09
Yonne	18 742	17,87
Nièvre	13 664	13,03
<b>Total</b>	<b>104 874</b>	<b>100,00</b>

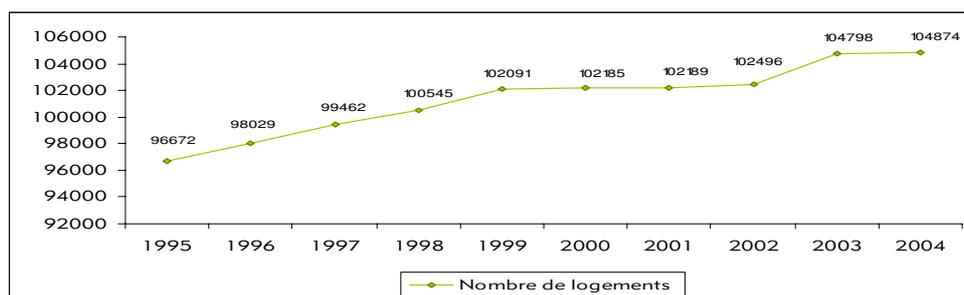
Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Quel que soit le département, on constate que l'habitat social est essentiellement concentré autour des agglomérations, et plus particulièrement **dans les 22 zones urbaines sensibles (ZUS)** que possède la Bourgogne : **celles-ci regroupent 30 % du parc régional<sup>63</sup>**.

**Sept communes bourguignonnes sont soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU** : Dijon (15,4 % de logements locatifs sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2004), Fontaine-lès-Dijon (4,5 %), Marsannay-la-Côte (5 %) et Saint-Apollinaire (13,6 %) pour l'agglomération dijonnaise ; Châtenoy-le-Royal (14,1 %), Saint-Marcel (17 %) et Saint-Rémy (17 %) pour le Grand Chalon<sup>64</sup>.

**Depuis 1995, le parc locatif social bourguignon s'est accru de 8,48 %**, une progression nettement inférieure à celle observée au niveau national (+ 14,61 %).

**Encadré 7 : Evolution du parc locatif social en Bourgogne (1995-2004)**



Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

<sup>61</sup> Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2004, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 296, juin 2005.

<sup>62</sup> Portrait statistique de la Bourgogne, INSEE Bourgogne, Bourgogne Dimensions hors série, janvier 2006.

<sup>63</sup> Source Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.

<sup>64</sup> Source [www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr). Voir également *Banlieues, les mauvais*, Le Parisien, 17 novembre 2005.

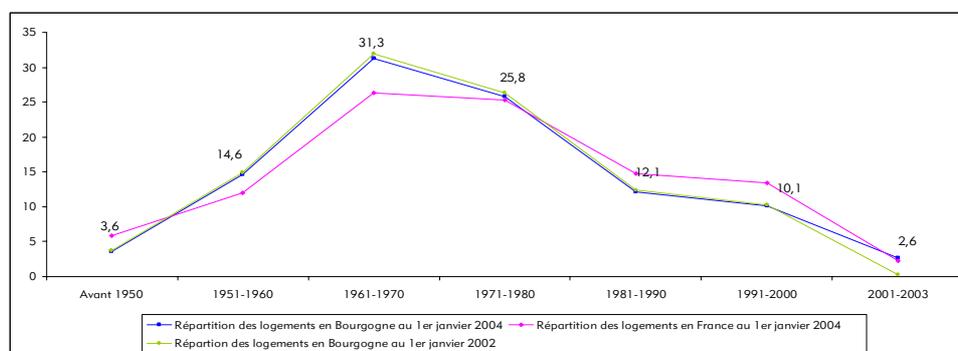
**L'analyse du nombre de demandes de logements sociaux en attente montre le déficit qui caractérise encore le parc bourguignon** : en 2004, seulement 31,9 % des demandes ont été satisfaites. Ce résultat est néanmoins supérieur à celui enregistré au niveau national (23,3 %) <sup>65</sup>. En Bourgogne en 2004, **le nombre de demandes en attente était de 26 000, pour 12 000 attributions. C'est en Côte-d'Or que les tensions sont les plus élevées**, avec seulement 25,2 % de demandes satisfaites, et plus particulièrement dans l'agglomération dijonnaise : ainsi, en 2005, alors que 7 000 familles ont déposé une demande, seulement 2 000 d'entre elles se sont vues attribuer un logement social <sup>66</sup>.

### 3.1.2. Un parc locatif social ancien et concentré en zone urbaine

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, **les logements antérieurs à 1980 représentaient 75,3 % de l'ensemble du parc locatif social bourguignon** <sup>67</sup>. **Seulement un logement social sur quatre a en effet été construit après 1980 sur le territoire bourguignon**. Ce pourcentage en légère baisse (il atteignait 77 % en janvier 2002 <sup>68</sup>), était néanmoins nettement supérieur à la moyenne française. De fait, **la Bourgogne se plaçait au 5<sup>ème</sup> rang des régions métropolitaines pour l'ancienneté de son parc**, derrière la Champagne-Ardenne (77,3 %), la Haute-Normandie (76,8 %), le Limousin (76,5 %) et la Franche-Comté (76,4 %). La plus grande partie datait de la période 1961-1970 (31,3 %).

**Dans les ZUS, l'ancienneté du parc est encore plus marquée**. Ainsi, en 1999, 83,2 % du parc social des ZUS icaunaises avaient-ils été construits avant 1974. Cette proportion atteignait 80,3 % dans la Nièvre. Seules la Saône-et-Loire (74 %) et la Côte-d'Or enregistraient un taux inférieur à la moyenne régionale actuelle <sup>69</sup>. Ces chiffres doivent cependant être nuancés, compte tenu des opérations de rénovation urbaine menées depuis l'époque où ils ont été collectés.

**Encadré 8 : Répartition du parc locatif social par année de fin de construction des logements (1<sup>er</sup> janvier 2004)**



Source : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

<sup>65</sup> Source : Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.

<sup>66</sup> Source : *ibidem*

<sup>67</sup> Les organismes de logement social : chiffres clés, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, septembre 2005.

<sup>68</sup> Les organismes de logement social : chiffres clés, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, octobre 2003.

<sup>69</sup> Source [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr).

### 3.1.3. Une faible mobilité des ménages et une vacance durablement élevée

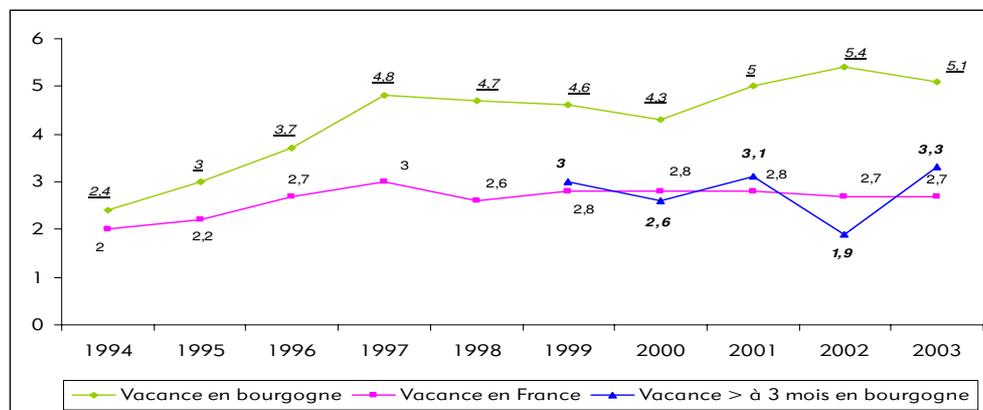
**La mobilité en Bourgogne connaît une évolution comparable à celle observée au niveau national.** La hausse des années 1994-2000 a été suivie d'une baisse régulière : au 1<sup>er</sup> janvier 2004, la mobilité s'établissait à 11,6 %<sup>70</sup>, alors qu'elle culminait à 14,9 % au 31 décembre 2000<sup>71</sup>, soit un recul de 22,1 % en 3 ans. A l'échelon départemental, **c'est en Côte-d'Or que la mobilité était la plus faible au 1<sup>er</sup> janvier 2004, avec 9,3 %.** Elle atteignait 12,4 % en Saône-et-Loire, 12,5 % dans l'Yonne et 13,1 % dans la Nièvre<sup>72</sup>.

**La Bourgogne enregistre en outre depuis plusieurs années une vacance supérieure à la moyenne des régions françaises :** au 1<sup>er</sup> janvier 2004, elle s'établissait à **5,2 % (1<sup>er</sup> rang pour la métropole), contre 2,8 % au niveau national.** Le taux de vacance supérieur à 3 mois était lui aussi très élevé, avec 3,3 % (2<sup>ème</sup> rang, derrière la Champagne-Ardenne (3,5 %))<sup>73</sup>.

Ces chiffres ne rendent pas compte de la diversité des situations locales. Ainsi, dans la Nièvre et dans l'Yonne, la vacance se situe-t-elle approximativement dans la moyenne régionale (respectivement 5 % et 5,3 %). Elle est plus faible en Côte-d'Or (3,6 %) et plus importante en Saône-et-Loire (6,2 %)<sup>74</sup>. Dans ce département, en 2001, elle atteignait même 10 % dans le bassin industriel du Creusot-Montceau, 9 % dans le Chalonnais et 8 % dans l'Autunois<sup>75</sup>.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer le niveau élevé de la vacance. Outre l'ancienneté du parc et l'évolution du contexte économique, l'habitat apparaît encore souvent inadapté aux nouvelles aspirations des ménages.

**Encadré 9 : Evolution de la vacance et de la vacance > à 3 mois en Bourgogne et en France (1994-2003)**



**Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer**

<sup>70</sup> Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2004, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 296, juin 2005.

<sup>71</sup> Le parc locatif social au 31 décembre 2000, ministère de l'équipement, des transports et du logement, SES Infos rapides n° 192, juin 2002.

<sup>72</sup> Source [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr).

<sup>73</sup> Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2004, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 296, juin 2005.

<sup>74</sup> Source [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr).

<sup>75</sup> Habitat social en Saône-et-Loire : des milliers de logements vacants et de demandes en instance, Le Journal de Saône-et-Loire, 21 juin 2001.

### 3.1.4. Une particularité bourguignonne : la gestion des trois quarts du parc HLM par les offices publics d'HLM

**L'analyse de la répartition du parc locatif social bourguignon par catégorie de gestionnaire révèle le poids considérable des offices publics d'HLM** : au 1<sup>er</sup> janvier 2004, ces derniers géraient 71,7 % du parc régional, une valeur très supérieure à la moyenne française (48,6 %), qui situait la Bourgogne au 3<sup>ème</sup> rang national, derrière le Limousin (82,5 %) et la Bretagne (75,5 %)<sup>76</sup>. Les SA d'HLM regroupaient, quant à elles, 25,5 % du parc et les SEM 2,8 %.

Ces chiffres masquent une nouvelle fois **de notables disparités départementales** : ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2003, la part des offices publics d'HLM était-elle plus importante en Saône-et-Loire (80 %), mais plus faible en Côte-d'Or (62,6 %) et dans la Nièvre (66,2 %). Dans ces deux départements, cette différence profitait pour l'essentiel aux SA d'HLM (respectivement 35,9 % et 33,8 %). Par contre, l'Yonne respectait globalement la répartition régionale (70,8 % pour les offices publics d'HLM, 25 % pour les SA d'HLM et 4,1 % pour les SEM)<sup>77</sup>.

**Compte tenu de l'état des lieux que nous venons de dresser, il apparaît nécessaire d'améliorer quantitativement et qualitativement le logement social en Bourgogne. Trois enjeux majeurs peuvent être définis : il faut construire plus en suivant des objectifs ambitieux, construire mieux et construire adapté.**

## 3.2. Construire plus

### 3.2.1. Les opérations de rénovation urbaine : les objectifs du plan national de rénovation urbaine (PNRU)

La loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, du 1<sup>er</sup> août 2003, marque le début d'une nouvelle politique en faveur de la réhabilitation des 751 zones urbaines sensibles (ZUS). Pour ce faire, **un programme national de rénovation urbaine (PNRU) est mis en œuvre sur la période 2004-2008. L'objectif est de réaliser dans ces quartiers 200 000 constructions de logements, 200 000 démolitions et 200 000 rénovations**<sup>78</sup>. Parallèlement sont prévues des actions de restructuration de l'urbanisme, notamment en matière d'accessibilité des transports publics. **L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**, officiellement créée le 17 novembre 2003, constitue le fer de lance du PNRU en vue d'étudier les projets présentés par les maires et verser les subventions en conséquence.

**En Bourgogne, le PNRU prévoit la démolition de 4 500 logements, compensés par la reconstruction de 4 100 logements. Actuellement, 13 projets sont en cours de réalisation ou finalisés en Bourgogne**<sup>79</sup>. Pour mener à bien ces opérations, des conventions concernant plusieurs agglomérations bourguignonnes ont été validées par l'ANRU, notamment : le Grand Chalon, le Grand Dijon, la Communauté Creusot-Montceau<sup>80</sup> et les villes d'Auxerre, Autun, Avallon, Mâcon, Migennes, Nevers, Saint Florentin et Sens.

<sup>76</sup> Source [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr).

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 1<sup>er</sup> août 2003, article 6.

<sup>79</sup> Audition de l'USHB, avril 2006

<sup>80</sup> Source [www.anru.fr](http://www.anru.fr).

### 3.2.2. La production de logements locatifs sociaux : les objectifs du plan de cohésion sociale (PCS)

La loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prolongé le PNRU de 3 ans et a fait passer pour la période 2005-2009 les objectifs de construction de 200 000 à 250 000 logements, de réhabilitation de 200 000 à 400 000, et de démolition de 200 000 à 250 000<sup>81</sup>.

Le plan de cohésion sociale (PCS) prévoit également, grâce à l'intervention de l'ANAH, le doublement du nombre de logements locatifs privés à loyers maîtrisés réalisés chaque année.

En Bourgogne, le plan de cohésion sociale prévoit la construction de 8 310 logements en 5 ans<sup>82</sup>. La répartition départementale favorise la Côte-d'Or et la Saône-et-Loire, avec, respectivement, 2 885 et 2 043 réalisations projetées. La programmation pour l'Yonne (1 270 logements) et la Nièvre (842 logements) respecte sensiblement le poids de ces départements dans le parc social régional<sup>83</sup>.

**Encadré 10 : Objectifs du plan de cohésion sociale en Bourgogne, par type de financement (2005-2009)**

		PLUS <sup>84</sup> /PLAI <sup>85</sup>	PLS <sup>86</sup>	Total
Objectifs du plan de cohésion sociale	2005	1 320	190	1 510
	2006	1 430	240	1 670
	2007	1 430	240	1 670
	2008	1 430	300	1 730
	2009	1 430	300	1 730
<b>Total</b>		<b>7 040</b>	<b>1 270</b>	<b>8 310</b>

Source : Union sociale pour l'habitat de Bourgogne

Les objectifs combinés du Plan de rénovation urbaine et du Plan de cohésion sociale doivent porter en Bourgogne la moyenne annuelle de construction à 2 380 logements, soit un doublement de la production actuelle<sup>87</sup>.

A titre d'exemple, le Grand Dijon s'est engagé à construire 1 500 logements sociaux sur 3 ans, sur un total de 4 800.

## 3.3. Construire mieux

### 3.3.1. Des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales soucieuses de la qualité environnementale du bâti

Le protocole de Kyoto, en vigueur depuis février 2005, a été ratifié par plus de 150 pays dont la France. Il constitue l'acte fondateur de la lutte pour le développement durable dans le Monde.

Au niveau européen, de nouvelles directives définissent des obligations en matière de développement durable.

<sup>81</sup> Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, 18 janvier 2005, article 87.

<sup>82</sup> La maîtrise du foncier en Bourgogne, Conseil économique et social de Bourgogne, 26 octobre 2005.

<sup>83</sup> Source Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.

<sup>84</sup> Prêt locatif à usage social.

<sup>85</sup> Prêt locatif aidé d'intégration.

<sup>86</sup> Prêt locatif social.

<sup>87</sup> La maîtrise du foncier en Bourgogne, Conseil économique et social de Bourgogne, 26 octobre 2005.

Selon M. Lachmann<sup>88</sup>, Président du directoire du groupe GCE Habitat, « le développement durable est devenu incontournable » dans les métiers en lien avec l'habitat social en France.

La législation française a établi des règles afin que la qualité environnementale du bâti soit respectée. Les maîtres d'œuvre sont désormais contraints de proposer des constructions qui répondent à des réglementations précises en matière d'environnement.

### **3.3.1.1. La réglementation thermique 2005 (RT 2005)**

La **RT 2005** concerne la construction de bâtiments neufs. Elle a pour but l'amélioration d'au moins 15 % de la performance énergétique du bâti.

Le **label « haute performance énergétique » (HPE)**, publié dans un arrêté d'août 2005, complète la RT 2005 : il s'inscrit dans une dynamique de progrès pour atteindre une amélioration d'au moins 40 % de la performance énergétique en 2020.

Pour bénéficier du label HPE, un bâtiment doit non seulement être performant d'un point de vue thermique, mais aussi faire l'objet d'une certification portant sur la sécurité, la durabilité et les conditions d'exploitation des installations de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de climatisation et d'éclairage.

Le label HPE correspond à une consommation conventionnelle d'énergie inférieure de 10 % à la consommation conventionnelle de référence ; **un label « très haute performance énergétique » (THPE) a été créé**, en vue d'améliorer la performance d'énergie de 20 % par rapport à la consommation réglementaire.

### **3.3.1.2. La démarche haute qualité environnementale (HQE)**

L'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** s'intéresse à la performance énergétique du bâtiment. Elle promeut un bâti bioclimatique, qui tient compte de l'environnement pour la construction neuve.

**L'ADEME cherche à faire évoluer la construction et ses impacts sur l'environnement en offrant aux architectes la possibilité d'inscrire leur projet dans une démarche haute qualité environnementale (HQE).** Celle-ci, avant tout « management de projet doit être prise en compte lors de la conception, de la construction, mais aussi de la maintenance des bâtiments neufs.

En Bourgogne<sup>89</sup>, les bailleurs sociaux travaillent avec l'ADEME pour améliorer le cadre de vie et le confort des usagers. L'ADEME accompagne au niveau régional les maîtres d'ouvrage et forme des maîtres d'œuvre ; elle a adopté une démarche globale intitulée « approche environnementale de l'urbanisme » afin de mieux travailler en partenariat avec les collectivités locales.

## **3.3.2. Une double volonté : réduire les charges locatives et favoriser les économies d'énergie**

La diminution des aides à la personne (APL, AL) contraint de plus en plus les populations à avoir recours aux aides financières extérieures (département, commune, association, etc.) A titre

---

<sup>88</sup> Introduction du séminaire « Pour une approche commune des organismes de logement social en matière de développement durable », Congrès annuel de l'USH, Bordeaux, 19 septembre 2006.

<sup>89</sup> Audition de M. Château, directeur de l'ADEME de Bourgogne et de M. Dumaitre, chargé de mission à l'ADEME de Bourgogne, 7 avril 2006.

d'exemple, un tiers des aides accordées par le FSL de Côte-d'Or en 2005 consistent en des aides directes aux familles<sup>90</sup>. La difficulté majeure des demandeurs se situe dans le paiement des charges.

La **hausse importante du taux d'effort des ménages** pose un réel problème aux opérateurs de l'habitat social. Les charges locatives n'entrent pas dans le calcul des aides personnalisées au logement, et pèsent donc fortement sur le budget des ménages. Face à ce problème, les bailleurs sociaux, les associations de locataires, les collectivités locales et les pouvoirs publics s'interrogent sur la façon de réduire les charges.

**Mettre en place de nouvelles solutions techniques, éduquer et sensibiliser les populations aux économies** quotidiennes par une meilleure consommation de l'eau ou de l'électricité, sont les moyens de parvenir à l'abaissement des charges<sup>91</sup>.

### **3.4. Construire adapté : améliorer la qualité de vie**

#### **3.4.1. Une évolution des modes de vie**

Depuis le début des années 1990, on observe une **baisse du nombre moyen de personnes par ménage**. Pour une bonne part, cette tendance est due à l'effritement des modes de vie traditionnels. En premier lieu, si les jeunes quittent aujourd'hui moins rapidement leur famille<sup>92</sup>, lorsqu'ils franchissent ce pas, ils vivent plus souvent seuls que par le passé<sup>93</sup>. Vivre seul n'est cependant pas synonyme d'isolement. Nombre de personnes vivent une relation de couple, mais ne partagent pas le même logement, ce qui augmente encore les besoins en logements<sup>94</sup>. De plus, si la mise en couple se fait plus tardivement, les unions sont de plus en plus fragiles<sup>95</sup> (43 divorces pour 100 mariages en 2003, une hausse de quatre points par rapport à l'année précédente<sup>96</sup>).

**Cette diminution de la taille des ménages et le besoin de plus en plus fréquent de décohabitation ne sont pas sans conséquences sur la demande de logements.** Les études montrent en effet que les membres d'un ménage de plusieurs personnes disposent en moyenne de moins de pièces qu'une personne seule.

#### **3.4.2. Le vieillissement et le handicap**

**Le vieillissement de la population et le handicap posent le problème de l'accessibilité et de l'adaptabilité des logements.** Selon l'enquête Handicaps, incapacités, dépendance (HID) réalisée en 2004, accéder à son lieu de vie poserait des problèmes à 1,1 million de personnes en France, tandis que 870 000 auraient du mal à se mouvoir dans leur logement<sup>97</sup>. Ces difficultés concernent les âges avancés et les personnes à mobilité réduite.

**Les personnes âgées de plus de 60 ans sont aujourd'hui 12 millions, soit 21 % de la population française.** Elles devraient être 21 millions en 2035. La croissance devrait être encore plus spectaculaire pour les groupes les plus âgés : l'effectif des personnes âgées de plus de 75 ans devrait tripler à l'horizon

---

<sup>90</sup> Audition de Mme Gras, direction solidarité et famille du Conseil général de Côte d'Or, septembre 2006.

<sup>91</sup> Audition de M. Marie et M. Puthod, chargés de mission développement durable et aménagement du territoire au Conseil régional de Bourgogne, 7 avril 2006.

<sup>92</sup> *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, Conseil économique et social, 13-14 décembre 2005.

<sup>93</sup> *La demande potentielle de logement*, INSEE, INSEE Première n° 875, décembre 2002.

<sup>94</sup> *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, Conseil économique et social, 13-14 décembre 2005.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> *La situation démographique en 2003 : mouvement de la population*, INSEE, INSEE Résultats n° 41, septembre 2005.

<sup>97</sup> *Difficultés à se déplacer et problèmes d'accessibilité : une approche à partir de l'enquête HID*, DREES, Etudes et résultats n° 306, avril 2004.

2050, et celui des plus de 85 ans quadrupler<sup>98</sup>. Dans ses projections démographiques à horizon 2030-2050, l'INSEE prévoit que le vieillissement de la population devrait se poursuivre et s'accroître dans les zones peu urbanisées, en particulier en Limousin, en Poitou-Charentes, en Auvergne et **en Bourgogne, laquelle devrait voir la part des personnes âgées de plus de 60 ans passer de 24 % (2000) à 37,3 % (2030)**<sup>99</sup>.

**Le vieillissement de la population est responsable, bien plus encore que l'évolution des modes de vie, de la forte croissance du nombre de ménages**, les ménages de personnes âgées étant d'une taille inférieure à la moyenne. En outre, les parents déménagent rarement après le départ de leurs enfants du domicile familial, de sorte qu'ils occupent un espace résidentiel très supérieur à celui d'un jeune ménage<sup>100</sup>.

Compte tenu de ces évolutions, l'INSEE prévoit qu'à l'horizon 2030 la France devrait compter 185 000 ménages supplémentaires chaque année. Selon ces projections<sup>101</sup>, il faudrait accroître d'un quart le parc de logements à l'horizon 2030, soit environ **7,5 millions de nouveaux logements en 25 ans**<sup>102</sup>.

### 3.4.3. Une aspiration forte : l'habitat individuel

**En Bourgogne, comme en France, l'habitat individuel constitue encore une part modeste du parc social** : 13 % au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>103</sup>. **Cependant, ce taux ne cesse de progresser** : 10,8 % en 1999, 11,3 % en 2000, 11,6 % en 2002. Cette évolution est due au nombre croissant de logements individuels mis en service chaque année en Bourgogne : ils représentaient 78 % des nouvelles mises en location en 2002 (pour une moyenne métropolitaine de 33,7 %)<sup>104</sup>, et 52 % en 2003 (contre 31,4 % au niveau national).

La rénovation du quartier des Riaux, au Creusot, témoigne de cette tendance. La physionomie de cet ensemble réalisé par l'OPAC de Saône-et-Loire prend en effet en compte les nouvelles attentes des habitants en termes de modes de vie : ainsi, sur les 69 logements qui vont être reconstruits, 51 seront individuels et 18 collectifs<sup>105</sup>.

### 3.4.4. La volonté de développer les parcours résidentiels et l'accèsion à la propriété

Les résultats de l'enquête logement 2002 de l'INSEE révèle **le jugement positif des ménages sur leurs conditions d'habitation** : 74,7 % des sondés se déclaraient alors très satisfaits ou satisfaits (contre 52,1% en 1973)<sup>106</sup>.

En dépit de cette appréciation globalement très favorable, **les études mettent en lumière un certain nombre d'aspirations, notamment pour l'habitat individuel et l'accèsion à la propriété** : devenir propriétaire de son propre pavillon, même en grande périphérie, est un rêve

<sup>98</sup> *Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements (horizon 2030/2050)*, INSEE, INSEE Résultats n° 16, juillet 2003.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, Conseil économique et social, 13-14 décembre 2005.

<sup>101</sup> *La demande potentielle de logement*, INSEE, INSEE Première n° 875, décembre 2002.

<sup>102</sup> *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles sur le projet de loi portant engagement national pour le logement*, Sénat, avis n° 86, novembre 2005.

<sup>103</sup> *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2004*, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 296, juin 2005.

<sup>104</sup> *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2003*, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 260, juin 2004.

<sup>105</sup> *Un lifting nécessaire pour le quartier des Riaux : du collectif à l'individuel... la renaissance par l'habitat*, Le Journal de Saône-et-Loire, 8 février 2005.

<sup>106</sup> *Les conditions de logement des ménages en 2002 : enquête logement 2002*, INSEE, INSEE Résultats n° 20, octobre 2003.

pour 77 % de la population<sup>107</sup>, malgré les inconvénients qu'il induit parfois (dépendance à l'égard de l'automobile, allongement des trajets domicile-travail, faible densité des commerces, services inadaptés à certaines catégories de populations...).

Le besoin croissant d'espace (dont témoigne l'aspiration précédente) est également très fort : ainsi, déménager signifie-t-il, pour une majorité de candidats à un changement de résidence, avoir un logement plus spacieux<sup>108</sup>, disposer d'un jardin et de lieux plus grands dédiés à la convivialité ou aux loisirs<sup>109</sup>.

**L'amélioration du confort et l'économie font, elles aussi, partie des souhaits fréquemment exprimés par les ménages.** En la matière, l'isolation thermique et phonique constituent des priorités<sup>110</sup>.

### 3.4.5. Une population qui s'appauvrit et un taux d'effort des ménages en augmentation

Depuis la fin des années 1970, les aides directes à la personne sont devenues l'instrument majeur de la politique du logement, au détriment des aides à la pierre. En théorie, les aides à la personne permettent de mieux cibler les populations pour qui le logement représente une charge trop importante. Or, comme le démontre une étude de l'INSEE, **le développement de ces aides s'est accompagné d'une augmentation du coût du logement pour les ménages locataires les plus défavorisés**<sup>111</sup>.

Le mouvement de paupérisation de la population de l'habitat social s'est engagé dès le début des années 1970 : **en 30 ans, la proportion des locataires à bas revenus est passée de 12 % à 40 % dans le parc d'HLM**<sup>112</sup>.

La situation des habitants du parc locatif social bourguignon emménagés au 1<sup>er</sup> janvier 2003 témoigne de cette évolution, puisque **68 % des revenus étaient alors inférieurs à 60 % du plafond de ressources HLM** (cette proportion culminait à 79 % dans les ZUS)<sup>113</sup>.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> *De plus en plus de maisons individuelles*, INSEE, INSEE Première n° 885, février 2003.

<sup>109</sup> *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, Conseil économique et social, 13-14 décembre 2005.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés : l'incidence des aides au logement en France*, INSEE, Economie et statistiques n° 381-382, octobre 2005.

<sup>112</sup> *Pauvreté, exclusion et logement : bilan des études et recherches*, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2004.

<sup>113</sup> Source Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.

**Encadré 11 : Plafonds de ressources pour l'accès aux logements HLM à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006**

Catégorie de ménages	Plafonds des ressources ( Zones II et III)	
	PLA CDC et PLUS <sup>(1)</sup>	PLA LM et PLAI <sup>(2)</sup>
1 - Personne seule	15 586 €	8 571 €
2 - Couple	20 813 €	12 488 €
3 - Couple + 1 enfant ou famille monoparentale + 1 enfant	25 030 €	15 017 €
4 - Couple + 2 enfants ou famille monoparentale + 2 enfants	30 216 €	16 710 €
5 - Couple + 3 enfants ou famille monoparentale + 3 enfants	35 545 €	19 550 €
6 - Couple + 4 enfants ou famille monoparentale + 4 enfants	40 058 €	22 032 €
Par personne supplémentaire	+ 4 468 €	+ 2 457 €

<sup>(1)</sup> ANAH ; <sup>(2)</sup> PST

Source : Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

**La progression du nombre de locataires bénéficiant des minima sociaux confirme, elle aussi, cette tendance :** ainsi, 6,7 % des emménagés récents perçoivent-ils le RMI, contre 5,7 % de l'ensemble des ménages logés.

**Encadré 12 : Locataires du parc social percevant des minima sociaux en Bourgogne**

	Ensembles des ménages logés (%)	Dont ZUS (%)
RMI	5,7	8,5
ASFNS	1,1	1,7
API <sup>114</sup>	1,8	2,6
AAH <sup>115</sup>	4,9	6
	Ensembles des emménagés récents (%)	Dont ZUS (%)
RMI	6,7	9,8
ASFNS	0,5	0,6
API	3,2	4,5
AAH	4,5	5,1

Source : USHB

**L'augmentation du taux d'effort net des ménages résidant en logement social est bien sûr le corollaire de cette précarisation : + 2,4 points entre 1988 et 2002.** A noter toutefois que la progression est inférieure à celle observée dans le secteur privé (+ 6,7 points)<sup>116</sup>.

**Le logement social devient pour certains inaccessible et nécessite des prises en charge spécifiques (PLAI, logements d'insertion, CHRS, etc.).**

### **3.5. De nombreux freins identifiés**

#### **3.5.1. Un foncier rare et cher**

Un phénomène de forte hausse du prix des terrains à bâtir est observé depuis quelques années dans toutes les régions de France. **Cette augmentation est estimée à 40 % pour la période**

<sup>114</sup> Allocation parent isolé.

<sup>115</sup> Allocation adulte handicapé.

<sup>116</sup> Source Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.

**comprise entre 1999 et 2004<sup>117</sup>, avec une accélération récente, puisqu'elle serait, selon certaines estimations, de 22,4 % en 2004.**

Dans ces conditions, **le prix des terrains devient un facteur de discrimination sociale et un frein à l'accession à la propriété des ménages**, les moins aisés s'installant en deuxième puis en troisième couronne des villes, en raison de la hausse des prix des centres villes.

Par ailleurs, ce sont désormais les prix des terrains à bâtir en périphérie des villes qui augmentent fortement : ainsi, en limite des agglomérations de plus de 130 000 habitants, les prix des maisons individuelles sont-ils passés de 60 000 à 83 000 euros entre 1999 et 2002, soit une hausse de 38 %. **Le prix du terrain peut donc peser jusqu'à 50 % du budget global de construction d'une maison : il y a trois ans, ce prix ne représentait que 30 %<sup>118</sup>.**

**Le foncier peut ainsi devenir un obstacle à la diversité de l'habitat et à la mixité des fonctions :** le logement est en concurrence avec d'autres usages du sol, producteurs d'une richesse immédiate, à l'instar des activités économiques.

L'analyse interrégionale des tendances du marché des terrains à bâtir - analyse effectuée à partir de la base de données PERVAL<sup>119</sup>- montre qu'**en Bourgogne les prix des terrains à bâtir sont restés, en 2005, inférieurs à la moyenne nationale : 32 440 euros, contre 52 123 euros.** Notre région se situait en 17<sup>ème</sup> position en termes de niveau de prix moyens, devant l'Auvergne, la Basse-Normandie et le Limousin. Si le classement de la Bourgogne n'a pas évolué par rapport à l'avis rendu par le Conseil économique et social de Bourgogne en 2005<sup>120</sup>, **le prix moyen des terrains à bâtir a en revanche sensiblement progressé : + 21,58 %, une hausse légèrement supérieure à la moyenne métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse), qui plaçait notre région au 9<sup>ème</sup> rang.** L'augmentation la plus forte a concerné les terrains d'une surface inférieure à 600 m<sup>2</sup> (+ 32,86 %).

Ces chiffres moyens ne rendent pas compte des écarts très importants entre les quatre départements bourguignons. Ainsi, **en 2005, le prix des terrains à bâtir culminait-il à 47 550 euros en Côte-d'Or**, ce qui plaçait ce département légèrement en dessous de la moyenne nationale. Il atteignait 27 548 euros en Saône-et-Loire, 22 714 euros dans l'Yonne et 19 676 euros dans la Nièvre<sup>121</sup>. **La progression la plus significative a été observée dans la Nièvre (+ 53,38 %), en particulier sur l'aire urbaine de Nevers (+ 63,14 %).** Quant à l'agglomération dijonnaise, si elle a connu une certaine stabilité (- 0,12 %), elle demeurait le marché le plus cher de Bourgogne.

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<sup>122</sup>.**

---

<sup>117</sup> *La fin des paysages ? Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux*, FNSAFER, octobre 2004.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> PERVAL collecte de multiples informations sur les biens immobiliers (type, surface, nombre de pièces, prix...). Elle constitue la base de données la plus complète en France (hors Ile-de-France et Corse), avec 4 millions de références immobilières. Les valeurs reproduites dans cet état des lieux, extraites du site [www.immoprix.com](http://www.immoprix.com), ne sont toutefois que des moyennes et n'ont donc qu'une valeur indicative.

<sup>120</sup> *La maîtrise du foncier en Bourgogne*, Conseil économique et social de Bourgogne, 26 octobre 2005.

<sup>121</sup> Source Notaires de France.

<sup>122</sup> Source Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.

### 3.5.2. Le coût de la qualité environnementale du bâti et de la normalisation

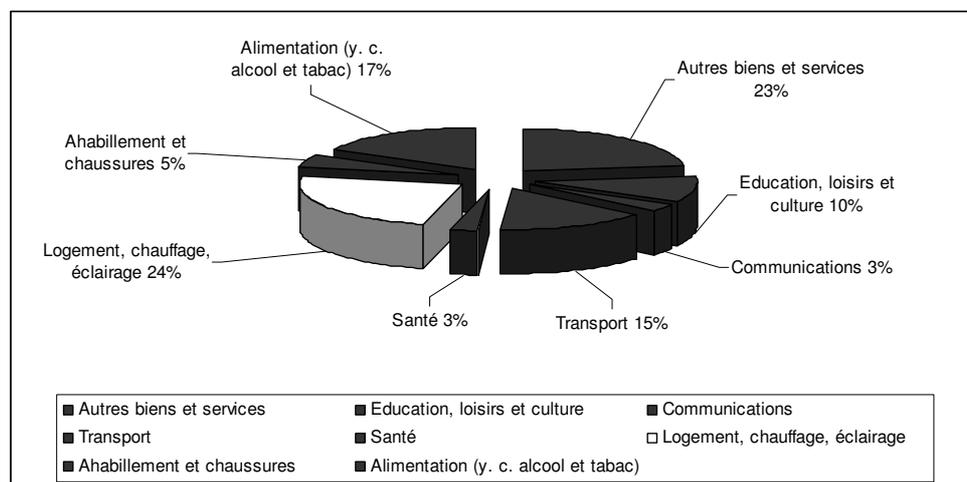
Le secteur de la construction est confronté à une **normalisation** que la profession<sup>123</sup> trouve **excessive**. Les nouvelles normes répondent le plus souvent à une demande ciblée d'adaptation du logement à des populations spécifiques : personnes âgées, public handicapé... **Elles sont donc nécessaires puisqu'elles permettent une amélioration du quotidien. Cependant, elles provoquent une augmentation des coûts de construction et de réhabilitation difficiles à intégrer dans les opérations des bailleurs.** En effet, le respect des normes induit l'utilisation de matériaux spécifiques qui sont de plus en plus coûteux. Les matières premières, plus onéreuses, entraînent un prix du produit fini en hausse. Construire un logement en respectant, par exemple, les normes d'accessibilité ou les réglementations phoniques en vigueur est une obligation nécessaire qui pèse sur l'enveloppe attribuée à la construction par les opérateurs de l'habitat social.

**L'exigence « qualité » rend plus complexes les opérations de constructions de logements sociaux. Les coûts élevés des bâtiments neufs répondant aux normes de qualité environnementale rendent le logement parfois inaccessible aux populations modestes.**

### 3.5.3. Des aides qui ne sont pas à la hauteur des enjeux

Le budget que consacrent les Français pour se loger ne cesse de croître. La part des ressources des ménages affectée au logement et à son fonctionnement a atteint en 2005 un niveau historique, avec une moyenne de 24,7 %. Le taux d'effort des locataires est très fréquemment supérieur à 30 % et peut même dépasser 40 %, voire 50 % du revenu des plus modestes.

**Encadré 13 Consommation des ménages par fonction (2005)**

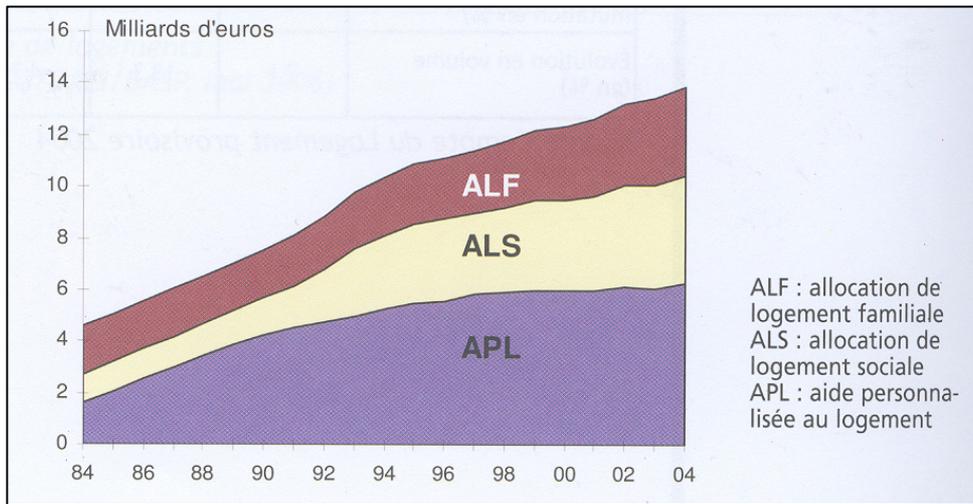


Source : Fondation Abbé Pierre

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.

<sup>123</sup> Audition de M. Christian De Crépy, Président de l'Ordre des architectes de Bourgogne, 26 octobre 2006.

**Encadré 14 Evolution du montant total des aides personnelles reçues**



Source : Compte du logement provisoire 2004, cité dans le *Livre blanc* de l'UNPI

# CONCLUSION

**Véritable enjeu sociétal, le logement est devenu pour beaucoup un bien rare et précieux.**

Malgré quelques spécificités régionales, la situation de l'habitat social en Bourgogne est similaire de celle que l'on observe au niveau national : déficit de logements sociaux, ancienneté du parc locatif, faible mobilité et forte vacance.

**Les opérateurs de l'habitat social doivent construire plus de logements face à une demande exponentielle, les construire mieux en application des normes environnementales en vigueur, et construire des logements adaptés aux besoins d'une population en constante évolution.**

La satisfaction rapide des besoins ne doit pas empêcher une réflexion sur les modèles souhaitables de développement urbain. Il s'agit à la fois :

- d'éviter la concentration géographique et le mitage du territoire,
- de parvenir à un meilleur équilibre du rural et de l'urbain,
- de mieux répartir les logements et les équipements collectifs sur l'espace péri-urbain,
- et de prendre en compte le développement durable et la mixité sociale.

**« La mise en œuvre effective [du droit au logement] ne saurait être laissée à la seule appréciation des forces du marché. Ce droit au logement ne peut être qu'universel et ne peut souffrir d'aucune exclusive dans sa mise en œuvre ».**

*Résolution 1486 (2006) « Pour une politique dynamique du logement, facteur de la cohésion sociale au niveau européen », Conseil de l'Europe, 17 mars 2006*

# ANNEXES

## ANNEXE 1 – LE CADRE LEGISLATIF DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE

<b>1890-1912 : PREMIERES MESURES PROPOSEES PAR LES AUTORITES PUBLIQUES</b>		
1894	<i>loi SIEGFRIED</i>	Création d'un comité local des <i>habitations à bon marché</i> (HBM) par département pour encourager la construction de maisons salubres et bon marché vendues ou louées à des personnes non propriétaires.
1906	<i>loi STRAUSS</i>	Autorise les communes et les départements à employer leurs ressources propres au profit des HBM, notamment pour faire des dons sous forme de terrain.
1908	<i>loi RIBOT</i>	Propose des mesures fiscales aux particuliers pour les aider à accéder à la propriété.
1912	<i>loi BONNEVAY</i>	Crée les offices publics communaux et départementaux d'HBM. Missions : l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres ; l'assainissement des logements et la création de cités jardins et de jardins ouvriers. Promoteurs d'HBM autorisés à réaliser des locaux à usage collectif et à prévoir des emplacements pour des commerces.
<b>1920-1950 : EFFORTS DE RECONSTRUCTION APRES LES DEUX GUERRES</b>		
1928	<i>loi LOUCHEUR</i>	Crée une catégorie de logements aidés : les habitations à loyer moyen (HLM). Accorde à l'Etat un rôle de contrôle, de soutien financier et de réglementation. Engage l'Etat dans un programme de financement permettant la réalisation de 200 000 HBM et de 60 000 HLM.
1928	<i>loi du 1<sup>er</sup> septembre 1928</i>	Bloque les loyers des constructions anciennes en introduisant le principe de la surface corrigée, qui intègre dans le prix du loyer les éléments de confort de l'immeuble et permet des revalorisations significatives.
1949	<i>lois du 12 et 29 juin 1949</i>	Remplacent les HBM par les HLM, habitations à loyer modéré. Instaurent un droit au logement décent et fixe de nouvelles normes du logement social.
<b>1950-1970 : DEVELOPPEMENT MASSIF DE L'HABITAT COLLECTIF ET GRANDS TRAVAUX</b>		
1953	<i>Loi du 9 août 1953</i>	Création du « 1% logement » qui oblige les employeurs à une contribution pour le financement de l'habitat social. Cette participation correspond à 1 % des salaires.
1954	<i>Appel de l'abbé Pierre</i>	4 janvier 1954, mort de froid d'un enfant à Paris. Adoption par le gouvernement d'un programme de 12 000 logements en cités d'urgence, destinés à accueillir les familles ou les personnes isolées à la rue. La Caisse des dépôts et consignations contrôle la quasi-totalité de ces projets. Création de la confédération générale du logement.
1957	<i>loi-cadre du 7 août 1957</i>	Création des zones à urbaniser en priorité (ZUP). Création de logements et d'équipements publics nécessaires à ces logements (objectif : construire 300 000 logements par an). ZUP très critiquées pour leur taille, la présence d'un maître d'ouvrage et d'un opérateur unique associant un architecte à une seule entreprise et le caractère répétitif de l'habitat.
1967	<i>loi foncière de 1967</i>	Substitution des ZAC (zones d'aménagement concerté) aux ZUP : association de plusieurs promoteurs au sein d'une même opération d'aménagement urbain.
1969	<i>mars 1969</i>	Mise en place d'un programme de construction de maisons individuelles pour permettre un désengagement de l'Etat à l'égard du financement du logement.
1972		Suspension par Olivier GUICHARD de la construction des grands ensembles et interdiction des opérations visant à construire plus de 500 logements d'un seul tenant (circulaire de 1973).
1977	<i>loi n°77-1 du 3 janvier 1977</i>	Déplacement des interventions publiques vers l'aide à la personne (prêts d'accession à la propriété (PAP), prêts locatifs aidés (PLA), prêts conventionnés (PC) et aide personnalisée au logement (APL)).
<b>1980-1998 : CREATION DE MAISONS INDIVIDUELLES : REpondre AUX ATTENTES DES MENAGES</b>		
1982	<i>loi de 1982, dite loi QUILLIOT</i>	« Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété

		<i>ouverts à toutes les catégories sociales<sup>124</sup> ».</i>
<b>1983</b>	<b>loi 83-8 du 7 janvier 1983 – article 78</b>	Instauration du programme local pour l'habitat (PLH).
<b>1990</b>	<b>loi 90-449 dite loi BESSON</b>	La garantie d'un droit au logement « constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation <sup>125</sup> ».
	<b>loi d'orientation pour la ville (LOV)</b>	Cohésion sociale et lutte contre les phénomènes de ségrégation.
<b>1998-2006 : VERS UNE DIVERSIFICATION SOCIALE ET URBAINE DE L'HABITAT</b>		
<b>2000</b>	<b>loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)</b>	Le texte réforme les procédures de lutte contre l'insalubrité et le péril, instaure le droit à un logement décent, renforce les capacités d'intervention dans les copropriétés dégradées et unifie les modes d'interventions publiques en faveur de l'habitat privé. Les communes <sup>126</sup> qui n'atteignent pas le seuil de 20 % de logements locatifs sociaux doivent payer une contribution et s'engager dans un plan de rattrapage pour tendre vers l'objectif de mixité sociale <sup>127</sup> .
<b>2003</b>	<b>loi urbanisme et habitat (UH)</b>	Réforme du code de l'urbanisme par des mesures destinées à libérer du foncier pour construire davantage de logements.
<b>2003</b>	<b>loi d'orientation et de programmation pour la ville – loi de rénovation urbaine</b>	Réhabilitation des ZUS à travers le PNRU sur la période 2004-2008. Objectif : réaliser dans ces quartiers 200 000 constructions de logements, 200 000 démolitions et 200 000 rénovations <sup>128</sup> . Restructuration de l'urbanisme (accessibilité des transports publics).
<b>17 novembre 2003</b>		Création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Elle étudie les projets présentés par les maires dans le cadre de la loi de rénovation urbaine et verse les subventions.
<b>13 août 2004</b>	<b>loi 2004-809</b>	Loi relative aux libertés et aux responsabilités locales. Possibilité de délégation des compétences de l'Etat aux collectivités locales en matière de logement.
<b>2005</b>	<b>loi 2005-32</b>	Loi de programmation pour la cohésion sociale. Annonce la construction de 500 000 logements locatifs sociaux pour la période 2005-2009 <sup>129</sup> . Le plan de cohésion sociale (PCS) prévoit le doublement du nombre de logements locatifs privés à loyers maîtrisés réalisés chaque année.
<b>13 juillet 2006</b>	<b>loi ENL portant engagement national pour le logement</b>	Quatre thématiques : aider les collectivités locales à construire, augmenter l'offre de logements à loyer social ou intermédiaire, favoriser l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes et renforcer l'accès de tous à un logement confortable <sup>130</sup> . Unification des statuts des offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) sous le nouveau statut d'offices publics de l'habitat (OPH).

<sup>124</sup> Loi n° 82-526 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, 22 juin 1982, article 1<sup>er</sup>.

<sup>125</sup> Loi n° 90-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement, 31 mai 1990, article 1<sup>er</sup>.

<sup>126</sup> La loi SRU vise les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions. Elles doivent en outre faire partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

<sup>127</sup> Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 13 décembre 2000, article 55.

<sup>128</sup> Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 1<sup>er</sup> août 2003, article 6.

<sup>129</sup> Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, 18 janvier 2005, article 87.

<sup>130</sup> Loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement, 13 juillet 2006.

ANNEXE 2 – LISTE DES ASSOCIATIONS MEMBRES DU COLLECTIF ALERTE DE COTE D'OR

- **Aide en gare, SOS Voyageurs**
- **ADEFO** (association dijonnaise d'entraide des familles ouvrières)
- **Amis et compagnons d'Emmaüs**
- **ATD Quart Monde**
- **ENVIE Dijon**
- **FNARS** (fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) Côte-d'Or
- **Association du Foyer du Renouveau**
- **Habitat et Humanisme Côte-d'Or**
- **Association Nouveau souffle**
- **SDAT** (société dijonnaise d'assistance par le travail)
- **Secours catholique de Côte-d'Or**
- **Solidarité femmes**
- **SOS Familles Dijon – Emmaüs**
- **UCOR** (union côte-d'orientale des associations de réinsertion sociale)
- **URIOPSS** (union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux).

# BIBLIOGRAPHIE

## 1. TEXTES OFFICIELS

### Europe

- Projet de charte européenne du logement, Parlement européen, 9 novembre 2005.
- Résolution 1486 (2006) « Pour une politique dynamique du logement, facteur de la cohésion sociale au niveau européen », Conseil de l'Europe, 17 mars 2006.

### France

- Loi n° 77-1 portant réforme de l'aide au logement, 3 janvier 1977.
- Loi n° 82-526 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, 22 juin 1982.
- Loi n° 90-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement, 31 mai 1990.
- Loi n° 91-662 d'orientation pour la ville, 13 juillet 1991.
- Loi n° 94-624 relative à l'habitat, 21 juillet 1994.
- Loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, 29 juillet 1998.
- Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 13 décembre 2000.
- Loi n° 2003-590 urbanisme et habitat, 2 juillet 2003.
- Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 1<sup>er</sup> août 2003.
- Loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, 13 août 2004.
- Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, 18 janvier 2005.
- Projet de loi modifié par l'Assemblée nationale portant engagement national pour le logement, texte n° 188, 31 janvier 2006.

## 2. AVIS ET COMMUNICATIONS DES CESR

### Avis du CES national

- *Accès au logement, droits et réalités*, Conseil économique et social, 14 janvier 2004.
- *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*, Conseil économique et social, 13-14 décembre 2005.

### Avis du CESR de Bourgogne

- *Politique de l'habitat et du cadre de vie en Bourgogne*, Conseil économique et social de Bourgogne, 21 mars 1988.
- *Le logement en Bourgogne*, Conseil économique et social de Bourgogne, 29 juin 1993.
- *Les 2<sup>èmes</sup> rendez-vous de l'habitat en Bourgogne*, Conseil économique et social de Bourgogne, 30 octobre 1996.
- *Les 3<sup>èmes</sup> rendez-vous de l'habitat en Bourgogne : agir pour le logement social, un levier économique dans les contrats de plan Etat-Région*, Conseil économique et social de Bourgogne, 16 octobre 1998.
- *L'habitat en zone rural*, Conseil économique et social de Bourgogne, 25 juin 2001.
- *Les 4<sup>èmes</sup> rendez-vous de l'habitat*, Conseil économique et social de Bourgogne, 24 octobre 2001.
- *Les rendez-vous de l'habitat 2003 : la prise en compte du vieillissement de la population dans l'évolution de l'habitat*, Conseil économique et social de Bourgogne, 30 septembre 2003.
- *La maîtrise du foncier en Bourgogne*, Conseil économique et social de Bourgogne, 26 octobre 2005.

### Avis des autres CESR

- *Le logement en Ile-de-France en 2002 : constats, réflexions et propositions*, Conseil économique et social d'Ile-de-France, 30 septembre 2002.

- *Le logement des jeunes en Rhône-Alpes*, Conseil économique et social de Rhône-Alpes, 20 octobre 2003.
- *Pour une politique sociale de l'habitat en Bretagne*, Conseil économique et social de Bretagne, 29 mars 2005.
- *Le logement des étudiants en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Conseil économique et social de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 21 juin 2005.
- *Le logement social en Champagne-Ardenne : quelles priorités ?*, Conseil économique et social de Champagne-Ardenne, 10 novembre 2005.

### 3. RAPPORTS ET ETUDES

- *Le logement locatif social : rapport au premier ministre*, La Documentation française, 2002.
- *Rapport sur le financement du logement social*, inspection générale des finances – conseil général des Ponts et Chaussées, mars 2002.
- *Les organismes de logement social : chiffres clés*, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, octobre 2003.
- *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2004.
- *Le financement du logement en France*, ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, 2005.
- Séminaire relatif au « Logement », Direction des études, promotion 2004-2006 « Simone Weil », ENA, 2005.
- *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, avis n° 442, 29 juin 2005.
- *Les organismes de logement social : chiffres clés*, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, septembre 2005.
- *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles sur le projet de loi portant engagement national pour le logement*, Sénat, avis n° 86, 16 novembre 2005.
- *L'état du mal-logement en France*, Fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 2006.

### 4. ETUDES STATISTIQUES

- *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 1996*, ministère de l'équipement, des transports et du logement, SES Infos rapides n° 15, juin 1997.
- *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 1997*, ministère de l'équipement, des transports et du logement, SES Infos rapides n° 47, mai 1998.
- *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 1998* ministère de l'équipement, des transports et du logement, SES Infos rapides n° 77, mars 1999.
- *Le parc locatif social au 31 décembre 1998*, ministère de l'équipement, des transports et du logement, SES Infos rapides n° 123, juillet 2000.
- *Recensement de la population 1999 : des logements plus grands et plus confortables*, INSEE, INSEE Première n° 750, novembre 2000.
- *Résultats de la construction neuve en 2000*, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, SES Infos rapides n° 142, janvier 2001.
- *Le parc locatif social au 31 décembre 1999*, ministère de l'équipement, des transports et du logement, SES Infos rapides n° 164, août 2001.
- *Résultats de la construction neuve en 2001*, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, SES Infos rapides n° 177, janvier 2002.
- *Le parc locatif social au 31 décembre 2000*, ministère de l'équipement, des transports et du logement, SES Infos rapides n° 192, juin 2002.
- *La demande potentielle de logement*, INSEE, INSEE Première n° 875, décembre 2002.

- La proportion de logements vacants la plus faible depuis 30 ans, INSEE, INSEE Première n° 880, janvier 2003.
- *Résultats de la construction neuve de l'année 2002*, ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, SES Infos rapides n° 212, janvier 2003.
- *De plus en plus de maisons individuelles*, INSEE, INSEE Première n° 885, février 2003.
- *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2002*, ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 228, juillet 2003.
- Les conditions de logement des ménages en 2002 : enquête logement 2002, INSEE, INSEE Résultats n° 20, octobre 2003.
- *Construction neuve en 2003 : bonne conjoncture pour le logement*, ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la me, SES Infos rapides n° 246, janvier 2004.
- Le parc locatif récent : davantage de maisons et de petits immeubles, INSEE, INSEE Première n° 957, avril 2004.
- Difficultés à se déplacer et problèmes d'accessibilité : une approche à partir de l'enquête HID, DREES, Etudes et résultats n° 306, avril 2004.
- *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2003*, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 260, juin 2004.
- *La construction neuve en forte accélération en 2004*, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 282, janvier 2005.
- *Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2004*, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SES Infos rapides n° 296, juin 2005.
- La construction en 2004 : une année exceptionnelle pour le logement, INSEE, INSEE Première n° 1021, juin 2005.
- La situation démographique en 2003 : mouvement de la population, INSEE, INSEE Résultats, n° 41, septembre 2005.
- Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés : l'incidence des aides au logement en France, INSEE, Economie et statistiques n° 381-382, octobre 2005.
- *Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges*, INSEE, Economie et statistiques n° 381-382, octobre 2005.
- *Observatoire national des zones urbaines sensibles*, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, décembre 2005.
- *Chiffres clés du logement*, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, janvier 2006.
- Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 : 31,5 millions de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2005, INSEE, INSEE Bourgogne n° 1060, janvier 2006.
- *Niveau historiquement haut de la construction neuve de logements en 2005*, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SESP Infos rapides n° 320, janvier 2006.
- *Résultats de la construction fin février 2006*, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, SESP Infos rapides n° 325, mars 2006.

## 5. DOCUMENTS CARTOGRAPHIQUES

- Atlas de l'habitat privé en Bourgogne : fonctions, enjeux, évolutions, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, 2004.

## 6. ARTICLES ET COMMUNIQUES DE PRESSE

- Le solaire dans le logement social, Plein soleil, n° 1, mars 2003.
- Politique du logement ; 60 ans et puis plus rien ?, La Lettre de l'ACMIL, mai-juin 2004.

- Chalon-sur-Saône : un quartier durable sur des jardins maraîchers, *Le Moniteur des travaux publics*, n° 5293, 6 mai 2005.
- Marsannay-la-Côte : l'urbanisme fait des vagues, *Le Bien Public*, 12 septembre 2005.
- *Banlieues, les mauvais*, *Le Parisien*, 17 novembre 2005.
- Logement social : le parent pauvre de la construction ?, *Le Bien Public*, 1<sup>er</sup> décembre 2005.
- Les projets de Marsannay n'ont pas la cote, *Le Bien Public*, 19 décembre 2005.
- Les députés vident de sa substance la loi SRU, *le Monde*, 27 janvier 2006.
- Les députés modifient le quota des 20 % de logements sociaux, *Les Echos*, 27 janvier 2006.
- La loi sur la mixité sociale a été modifiée avec l'aval de l'Élysée, *Le Monde*, 28 janvier 2006.
- Le Languedoc-Roussillon équipe son parc de capteurs solaires, *Les Echos*, 4 avril 2006.

## 7. DOCUMENTS DIVERS

- Production d'eau chaude sanitaire solaire pour 707 logements de la ZAC Saint Jean – Sainte Pierre à Narbonne, ADEME, mai 2003.
- Logement : le Gouvernement s'engage. Plus de 60 mesures pour sortir de la crise, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, 2005.
- *Les Français, le logement et la mixité sociale*, Habitat et humanisme, La Croix, SOFRES, janvier 2005.
- *Les aides financières au logement*, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, janvier 2005.
- Crise du logement, crise du vivre ensemble ?, Habitat et humanisme, 22 janvier 2005
- Bâtiment et démarche HQE®, ADEME, mars 2006.

## 8. PRINCIPAUX SITES INTERNET

<a href="http://www.ademe.fr">www.ademe.fr</a>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
<a href="http://www.anah.fr">www.anah.fr</a>	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
<a href="http://www.anil.org">www.anil.org</a>	Agence nationale pour l'information sur le logement
<a href="http://www.anru.fr">www.anru.fr</a>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<a href="http://www.assemblee-nationale.fr">www.assemblee-nationale.fr</a>	Assemblée nationale
<a href="http://www.assohqe.org">www.assohqe.org</a>	Association pour la haute qualité environnementale
<a href="http://www.cofhuat.org">www.cofhuat.org</a>	Confédération française pour l'habitat, l'urbanisme et l'aménagement du territoire
<a href="http://www.conseil-economique-et-social.fr">www.conseil-economique-et-social.fr</a>	Conseil économique et social
<a href="http://www.credit-immobilier-de-france.fr">www.credit-immobilier-de-france.fr</a>	Crédit immobilier de France
<a href="http://www.esc.eu.int">www.esc.eu.int</a>	Conseil économique et social européen
<a href="http://www.esh-fr.org">www.esh-fr.org</a>	Fédération nationale des entreprises sociales pour l'habitat
<a href="http://www.fedsem.fr">www.fedsem.fr</a>	Fédération des sociétés d'économie mixte
<a href="http://www.fnar-habitat.org">www.fnar-habitat.org</a>	Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social
<a href="http://www.hlm.coop">www.hlm.coop</a>	Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM
<a href="http://www.logement.equipement.gouv.fr">www.logement.equipement.gouv.fr</a>	Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du logement
<a href="http://www.minefi.gouv.fr">www.minefi.gouv.fr</a>	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
<a href="http://www.offices-hlm.org">www.offices-hlm.org</a>	Fédération nationale des offices d'HLM
<a href="http://www.senat.fr">www.senat.fr</a>	Sénat
<a href="http://www.union-habitat.org">www.union-habitat.org</a>	Union sociale pour l'habitat
<a href="http://www.ville.gouv.fr">www.ville.gouv.fr</a>	Délégation interministérielle à la Ville

## TABLE DES ENCADRES

Encadré 1 Loi portant engagement national pour le logement – 2006 .....	4
Encadré 2 : Financement du logement social (2000-2005).....	6
Encadré 3 : PALULOS financées en montant de subvention (hors ANRU) et en nombre de logements (1997-2004).....	7
Encadré 4 : Interventions des collectivités locales en faveur du logement en France (2000) .....	14
Encadré 5 Evolution du prix de l'énergie utilisée dans le logement .....	25
Encadré 6 : Répartition départementale du parc locatif social bourguignon (1 <sup>er</sup> janvier 2004).....	28
Encadré 7 : Evolution du parc locatif social en Bourgogne (1995-2004).....	28
Encadré 8 : Répartition du parc locatif social par année de fin de construction des logements (1 <sup>er</sup> janvier 2004).....	29
Encadré 9 : Evolution de la vacance et de la vacance > à 3 mois en Bourgogne et en France (1994-2003) .....	30
Encadré 10 : Objectifs du plan de cohésion sociale en Bourgogne, par type de financement (2005-2009).....	32
Encadré 11 : Plafonds de ressources pour l'accès aux logements HLM à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2006.....	37
Encadré 12 : Locataires du parc social percevant des minima sociaux en Bourgogne .....	37
Encadré 13 Consommation des ménages par fonction (2005) .....	39
Encadré 14 Evolution du montant total des aides personnelles reçues.....	40