



L'avis du Conseil économique,
social et environnemental de

Bourgogne

**QUEL HABITAT
POUR QUEL
HABITANT ?**



QUEL HABITAT POUR QUEL HABITANT ?

Comment accompagner les politiques publiques pour adapter l'offre de logements aux besoins des personnes en Bourgogne ?

AVIS

présenté par

Jean-Claude GIRARD et Éric TAUFFLIEB

COMMISSION N°4

Politiques sociales, politiques de la ville et de l'habitat, politiques de la santé et du sport, politiques culturelles et loisirs

SEANCE PLENIERE DU 10 MARS 2015

SOMMAIRE

CAHIER DES CHARGES	2
INTRODUCTION	6
LES JEUNES	8
CONSTRUIRE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS ?	8
LES ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ	9
LES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS	10
LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	11
LE VIEILLISSEMENT : UNE PROBLÉMATIQUE MAJEURE	12
CONCLUSION	14



Commission n°4

« Politiques sociales, politiques de la ville et de l'habitat, politiques de la santé et du sport, politiques culturelles et loisirs »

Auto-saisine

Quel habitat pour quel habitant ?

Comment accompagner les politiques publiques pour adapter l'offre de logements aux besoins des personnes en Bourgogne ?

Rapporteurs : Jean-Claude GIRARD
Éric TAUFFLIEB

Cahier des charges

1 - Contexte de l'auto-saisine¹

Le logement représente un facteur essentiel d'équilibre, d'insertion et de mieux-être des ménages, des personnes seules et des personnes fragilisées. Tout individu doit pouvoir bénéficier d'un logement décent et le garder, qu'il soit locataire, sous-locataire ou propriétaire ; tout logement doit être autonome, économe en énergie, adapté à ses occupants et accessible financièrement.

Or, chaque année, le rapport de la Fondation Abbé Pierre indique une crise du logement durablement installée dans le paysage français. Si les problèmes sont clairement identifiés (logements inadaptés, loyers impayés, surendettement, ségrégation, vacance, suroccupation...), les réponses apportées par les pouvoirs publics se sont souvent révélées inefficaces. Car en 2013, 3,6 millions de personnes sont mal logées, plus de 5 millions de Français sont fragilisés par rapport au logement et la Fondation estime que « 10 millions de personnes sont aujourd'hui touchées, de près ou de loin, par la crise du logement² ». D'autant que la situation économique, impactant à la fois les capacités budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales, suscite des craintes quant à l'aptitude des politiques publiques à répondre aux nécessités.

Le logement étant une **priorité du Gouvernement**, le contexte dans lequel intervient la réflexion de la commission est celui d'une **intense activité législative et réglementaire**. Tout d'abord, un Plan d'investissement pour le logement a été dévoilé le 21 mars 2013. Ses vingt mesures doivent permettre la construction de 500 000 logements neufs (340 000 privés, 150 000 sociaux et 10 000 intermédiaires) et la rénovation de 500 000 logements (dont 120 000 sociaux) par an d'ici 2017³. Ensuite, le projet de loi pour

¹ Il convient de rappeler que le CESER de Bourgogne avait émis deux avis sur le logement sous l'avant-dernière mandature : *Quel habitat social en Bourgogne dans une société en évolution ?* (2006) et *L'habitat rural en Bourgogne* (2007).

² Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France : 18^e rapport annuel*, 2013, p. 239.

³ Les moyens permettant d'atteindre ces objectifs sont multiples : mobilisation du mouvement HLM et d'Action Logement en faveur du financement du logement locatif social, cession de terrains publics aux collectivités à bas prix, taux réduit de TVA de 5 % pour les opérations de construction/rénovation de logements sociaux, réduction des normes pour limiter les coûts de construction, mise en œuvre d'un Plan de rénovation énergétique...

l'Accès au logement et un Urbanisme rénové (ALUR) a pour ambition d'encadrer durablement les loyers, de simplifier et sécuriser la location, de réduire les coûts du logement, de lutter contre l'habitat indigne, d'engager la transition écologique des territoires, de favoriser le développement de formes d'habitat alternatives ou encore d'instaurer une garantie universelle des loyers⁴ (en discussion au Parlement). Dans le même temps, le projet de loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine veut établir une géographie prioritaire fondée sur un unique critère d'attribution des aides : la concentration de pauvreté. Nouveaux instruments en faveur des quartiers prioritaires, des « contrats de ville » seront mis en place à l'échelle de l'intercommunalité⁵. Enfin, le quatrième Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), qui s'est tenu le 18 décembre 2013 sous la présidence du Premier Ministre, a décidé de lancer douze nouvelles évaluations, qui doivent dégager 3 à 4 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2017. L'une de ces évaluations porte sur la politique du logement avec pour ambition de « réussir l'objectif de 500 000 logements par an ». Mais également de « rationaliser les dispositifs d'intervention⁶ », la politique du logement étant en effet « marquée par la multiplicité des acteurs et l'incohérence de la répartition des compétences et des responsabilités⁷ ».

Au niveau local, le travail de la commission intervient également à un moment opportun. En effet, le conseil régional de Bourgogne adoptera son Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) à l'automne 2014. Il doit comporter « un volet spécifique « habitat » qui constitue le Schéma régional de l'habitat⁸ ». Par ailleurs, le Pacte d'objectifs et de moyens, signé le 8 juillet 2013 entre l'Etat et le mouvement HLM⁹, doit être décliné au niveau régional.

2 - Champ de l'auto-saisine

Si la politique du logement « a pour objectif d'améliorer la qualité des logements et d'aider la population à se loger¹⁰ », elle est souvent réduite aux simples volontés d'augmenter le nombre de propriétaires occupants et de relancer la construction dans les territoires où la demande est forte. Or « de plus en plus de familles peinent à adapter leurs conditions d'habitat à l'évolution de leurs besoins et de leurs aspirations¹¹ ». Des rapports ont récemment souligné les difficultés rencontrées par les ménages modestes¹², les jeunes¹³, les personnes en situation de handicap¹⁴ mais également la nécessité d'adapter le logement au vieillissement de la population¹⁵ ou encore « la diversité des situations familiales [qui] appelle une évolution des solutions de logement¹⁶ ».

⁴ Dossier de presse, 26 juin 2013.

⁵ Le Grand Dijon a été l'un des douze sites retenus pour préfigurer ces contrats.

⁶ Dossier de presse, 18 décembre 2013, p. 1.

⁷ Christophe CARESCHE, Michel PIRON, *Rapport d'information sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins*, juillet 2013, p. 116.

⁸ Première instance régionale de concertation du SRADDT, 9 décembre 2013.

⁹ Faisant suite au Plan d'investissement pour le logement du 21 mars 2013, ce pacte a été conclu pour une période de trois années (2013-2015). L'Etat et le mouvement HLM s'engagent à mobiliser leurs moyens respectifs pour atteindre, d'ici la fin de l'année 2015, les objectifs fixés par le président de la République : la construction de 150 000 logements et la rénovation énergétique de 120 000 logements locatifs sociaux par an.

¹⁰ Suzanne MAURY (dir.), *Les politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 199.

¹¹ Jean-Claude DRIANT, « Les politiques de l'habitat et le creusement des inégalités sociales liées au logement », *Regards sur l'actualité. Ville et logement : quelles politiques ?*, n°367, janvier 2011, p. 44.

¹² *L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France*, Rapport du CESER Ile-de-France, 17 septembre 2013.

¹³ *Le logement autonome des jeunes*, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Claire Guichet, janvier 2013 ; Régis JUANICO, Jean-Frédéric POISSON, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, décembre 2013.

¹⁴ Claire-Lise CAMPION, *Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics*, mars 2013.

¹⁵ Luc BROUSSY, *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population : France : Année zéro !*, janvier 2013 ; Jean-Pierre AQUINO, *Anticiper pour une autonomie préservée : un enjeu de société*, février 2013 ; Martine PINVILLE, *Relever le défi politique de l'avancée en âge. Perspectives internationales*, 2013 ; CNAV, ANAH, *Rapport sur l'adaptation du logement à l'autonomie des personnes âgées*, décembre 2013 ; *Rapport sur l'habitat collectif des personnes âgées autonomes*, Préconisations du groupe de travail relatif aux établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) dont les logements foyers et aux autres formes d'habitat avec services (hors loi 2002-2), novembre 2013.

¹⁶ *Familles et logement*, Avis du Haut conseil de la famille, 10 mai 2012, p. 3.

Cette exigence d'accorder l'habitat à l'habitant est l'un des principaux défis de la politique du logement. Aujourd'hui, il convient à la fois de réagir « à l'urgence et apporter des réponses à ceux qui sont confrontés à des difficultés majeures » et de « s'engager dans une profonde réorientation pour être en capacité de répondre aux besoins sociaux dans leur diversité et de faire reculer le mal-logement¹⁷ ». La Bourgogne est concernée par cette réorientation, l'enjeu prioritaire se caractérisant, selon la Préfecture de Région, « par la nécessité d'adapter l'offre de logements aux besoins¹⁸ ».

En effet, le parc bourguignon est marqué par son ancienneté¹⁹, faisant de la région celle « qui compte la plus importante proportion de logements anciens²⁰ ». La part notable des propriétaires occupants est une autre caractéristique du territoire²¹ ; de même qu'un pourcentage de grands logements supérieur à la moyenne nationale²², entraînant une sous-occupation parfois préoccupante²³. La Bourgogne est également caractérisée par une vacance plus élevée que la moyenne française, notamment dans le parc locatif social²⁴ ou encore par l'inégale répartition de ce dernier sur le territoire.

Cependant, énoncer ces caractéristiques tend à masquer les réalités humaines qu'elles recouvrent. Ainsi, l'augmentation des grands logements dans le périurbain et dans certains secteurs ruraux pose la question de l'attractivité du parc pour les jeunes actifs, les décohabitants ou les personnes à la retraite ; et donc la capacité de la région à offrir des parcours résidentiels complets. De même, le phénomène de sous-occupation est étroitement lié à la réduction de la taille moyenne des ménages²⁵ et implique des difficultés pour les occupants à entretenir leur logement. L'ancienneté du parc, elle, impacte les ménages dont les ressources sont trop limitées pour engager des dépenses permettant le maintien ou l'amélioration de la qualité de vie dans leur logement. Le poids des propriétaires soulève, lui, le problème de la capacité du territoire à répondre à des besoins diversifiés. Il en est de même pour la promotion d'un seul type d'habitat, celui de la maison individuelle en accession.

Ainsi, les particularités démographiques bourguignonnes actuelles et projetées ont et auront des conséquences sur le logement. A la fois cause et destinataire des transformations de l'habitat et de son cadre de vie, la personne sera donc au centre du travail de la commission.

3 - Objectif de l'auto-saisine

Tout d'abord, la commission s'intéressera aux besoins en matière d'habitat. Elle sera attentive aux jeunes, aux jeunes ménages, aux familles monoparentales, aux primo-accédants et ceux désirant accéder à la propriété, aux personnes en situation de handicap, aux personnes âgées, etc. Les difficultés économiques, sociales ou individuelles seront prises en compte, de même que les disparités territoriales ; car « les politiques sociales, qui visent les personnes, ont des effets spatiaux, de même que les politiques territoriales ont des effets sociaux²⁶ ». Plusieurs problématiques seront étudiées : Quel logement ? Quel coût ? Quelle solidarité (aide à la personne) ? Sur quel territoire ?

¹⁷ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état... , op. cit.*, p. 12.

¹⁸ « Le logement, une priorité de l'Etat en Bourgogne », *L'Etat en Bourgogne. Lettre d'information de la préfecture de la Région Bourgogne et des services de l'Etat*, n° 32, novembre 2013, p. 7.

¹⁹ 37 % des résidences principales datent d'avant 1915 (contre 24 % au niveau national) et 65 % du parc a été construit avant 1975, date de la première réglementation thermique française (contre 62 % au niveau national).

²⁰ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial du SRADDT*, décembre 2013, p. 109.

²¹ Les propriétaires occupaient 63,5 % des résidences principales en 2010 (contre 57,8 % à l'échelle nationale).

²² Les logements de 4 pièces ou plus représentent 65 % des résidences principales (contre 61 % en France métropolitaine).

²³ Alors qu'en France on estimait que 51 % des résidences principales étaient sous-occupées en 2009, cette proportion était évaluée à 59 % en Bourgogne.

²⁴ 6,4 % des logements du parc locatif social sont vacants, ce qui représente le double de la moyenne nationale (3,2 %).

²⁵ La Bourgogne est l'une des régions où la taille moyenne des ménages est la plus faible.

²⁶ *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Paul de Viguier, décembre 2013, p. 16.

A partir de cet état des lieux différencié, la commission procédera à l'analyse des politiques publiques du logement par rapport aux faits identifiés. Ceux-ci seront traités dans leur évolution constante. Le statut de l'occupant, le renforcement des préoccupations environnementales, les conditions entourant le choix du logement, les structures familiales... sont en effet marqués par de profondes mutations d'ordre économique, social mais également culturel.

Ainsi, l'existant, les évolutions en cours mais également celles augurées (dans une démarche prospective) amèneront la commission à émettre des préconisations à destination des décideurs, notamment locaux. Car si la politique du logement relève officiellement de l'Etat, les collectivités territoriales élaborent les documents d'urbanisme qui déterminent l'usage du sol et influent sur les types d'habitat. Elles complètent les aides aux promoteurs de logements sociaux, de manière souvent décisive. Ce sont elles qui sont, au final, responsables d'une politique restrictive ou dynamique en termes d'offre.

Les préconisations de la Commission devront permettre d'apporter des pistes de réponse à une question fondamentale :

Quel habitat pour quel habitant ?

Elle sera abordée sous la forme d'un parcours de vie avec ses conséquences sur le parcours résidentiel. La commission s'intéressera à l'habitant tout au long de son existence, avec les situations qu'il peut traverser (qu'elles soient subies ou choisies) et leurs effets sur son habitat : la jeunesse, la formation d'un couple, l'entrée dans la vie active, la naissance d'un enfant, la séparation, la mobilité, le chômage, la vieillesse, la dépendance, la précarité, le décès.

4 - Modalités de travail

Sur le plan méthodologique, ce travail sera mené sur la base de recherches documentaires ainsi que sur les auditions suivantes (liste non exhaustive) :

Un « grand témoin », spécialiste des problématiques de l'habitat

Les services déconcentrés de l'Etat :

- la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

Les collectivités territoriales et leurs groupements :

- le conseil régional de Bourgogne ;

- les conseils généraux ;

- les intercommunalités (Grand Dijon, CUCM, Nevers Agglomération, Grand Chalon...).

L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

Un voire deux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)

Les organismes HLM de Bourgogne : l'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne (USHB).

Les confédérations représentant les locataires, entre autres : la CLCV (Consommation, logement et cadre de vie) ; la CNL (Confédération nationale du logement) ; la CSF (Confédération syndicale des familles)...

La commission prévoit également des auditions *in situ*.

5 - Echéance de l'auto-saisine : Automne 2014

6 - Suivi de l'auto-saisine

- les rapporteurs seront chargés du suivi ;

- le rapport et l'avis seront diffusés à l'ensemble des auditionnés, des élus et des acteurs du secteur ;

- les rapporteurs présenteront l'avis au conseil régional de Bourgogne ;

- les rapporteurs définiront, d'après les orientations données à l'auto-saisine, des axes prioritaires d'évaluation.

INTRODUCTION

Il n'existe aucune définition communément admise du concept d'habitat. On considère néanmoins qu'il dépasse le logement pour réunir le bâti et l'humain. Il porte une attention particulière au cadre de vie, qui doit être propice à l'épanouissement et au développement des relations sociales.

En conséquence, l'habitat ne peut se traiter isolément d'autres problématiques telles que l'emploi, les déplacements ou l'accès aux services publics. **Le conseil économique, social et environnemental de Bourgogne (CESER) souligne la nécessité de décloisonner la politique de l'habitat, qui participe pleinement d'une stratégie globale d'aménagement du territoire.** Aussi les préconisations contenues dans cet avis n'auront-elles d'utilité que si leur application relève d'une large réflexion prenant en considération l'ensemble des problématiques. Dans un contexte de faible dynamisme démographique¹, l'habitat doit constituer un levier essentiel d'un projet de développement permettant de maintenir et attirer les hommes et les activités. Pour favoriser cette attractivité, **le CESER recommande de regarder avec attention le dispositif « New Deal » de la région Auvergne².**

Le présent avis, au vu des multiples constats réalisés depuis plusieurs mois, met en exergue la nécessité de répondre autant que faire se peut à l'aspiration de chaque individu à une meilleure qualité de vie. Dans l'histoire d'un individu, d'un couple ou d'une famille, le choix d'un logement constitue un acte important et difficile. Il résulte d'arbitrages complexes qui engagent différentes dimensions de l'existence et de la vie sociale. Plusieurs contraintes pèsent sur cette décision. Elles découlent des opportunités spatiales, de la situation personnelle mais également des politiques du logement. L'ensemble des contraintes conduit parfois à des « non choix » : s'éloigner pour pouvoir accéder à la propriété d'une maison, rester car l'on ne *peut* pas partir, quitter à vivre dans un environnement peu adapté à la vieillesse...³

Les préconisations du CESER sont guidées par une priorité : permettre aux habitants, à chaque étape de leur vie et sur l'ensemble du territoire bourguignon, d'accéder à un habitat adapté à leurs besoins. Dans cette optique, **le CESER appelle à un changement de paradigme : il convient de penser le logement à partir de la vie qui s'y déroulera.** Les politiques de l'habitat doivent constamment s'adapter et anticiper les évolutions touchant l'habitant, qu'elles soient démographiques, économiques, sociales ou sociétales⁴.

Pour cette raison, le CESER rappelle l'intérêt de la démarche prospective comme instrument d'aide à la décision. Elle est d'autant plus nécessaire que le temps imparti pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du logement est un « temps long ». L'intérêt de la prospective est alors d'agir « *dès maintenant pour permettre à chacun de commencer à reconfigurer son action et ses alliances, en fonction des enjeux de demain* », qui peuvent être aussi « *la simple conséquence de nos pratiques* »

¹ La croissance démographique bourguignonne repose sur le solde migratoire, le solde naturel étant *quasi* nul. Ces tendances devraient s'amplifier d'ici 2040, faisant de la Bourgogne l'une des quatre régions les moins dynamiques.

² Cette opération constitue une initiative unique en France. La région propose sur un site internet dédié 100 offres d'emploi. Toute personne recrutée sur l'un des postes bénéficie d'une aide à la mobilité pouvant atteindre 1 500 euros. Elle permet de financer un logement pendant la période d'essai. La région offre également un accompagnement pour faciliter l'installation de la personne recrutée (recherche d'un appartement, d'un emploi pour le conjoint...).

³ Voir Jean-Yves AUTHIER, Catherine BONVALET, Jean-Pierre LÉVY (dir.), *Élire domicile. La construction sociale des choix résidentiels*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2010.

⁴ Par exemple, la diminution de la taille moyenne des ménages a des conséquences sur les besoins en logements. Ce « desserrement des ménages » provient de différents facteurs : décohabitation, vieillissement de la population, évolution des modes de vie, baisse du nombre d'enfants par femme... La Bourgogne est l'une des régions où cette taille moyenne est la plus faible, de l'ordre de 2,18 personnes par ménage en 2009 ; ce qui fait d'elle la 19^{ème} région française. Même si les tendances démographiques font de la Bourgogne l'une des quatre régions les moins dynamiques, il sera tout de même nécessaire de répondre à une demande croissante de logements (122 200 à 129 700 logements seraient à construire en vingt ans).

d'aujourd'hui⁵. » Comme le soulignait déjà le CESER en 2006, « une politique du logement et de l'habitat exige un effort continu qui doit s'inscrire dans la durée. Cela nécessite une démarche volontariste, basée sur l'anticipation et sur une vision prospective de l'aménagement du territoire⁶ ».

Dans cette perspective, il apparaît indispensable de mobiliser l'ensemble de l'offre possible, sans préférence pour un modèle, qu'il concerne le type de parc, de logement ou le statut d'occupation. En particulier, les parcs public et privé ne peuvent pas être opposés. Ils doivent travailler en complémentarité pour satisfaire l'ensemble des besoins. Par conséquent, **le CESER incite les acteurs à travailler ensemble, afin de dépasser la répartition peu claire des compétences qui caractérise la politique du logement.** Le CESER insiste sur la nécessité d'un travail en commun des structures œuvrant dans le domaine de l'habitat.

Le CESER tient à souligner l'importance du volontarisme politique. Le CESER constate l'existence d'acteurs, de compétences et d'outils permettant de répondre aux enjeux. La volonté politique demeure néanmoins essentielle à toute intervention en faveur du logement. Cette volonté peut provenir des exigences de l'État et du conseil régional ; à condition que ce dernier ait les moyens d'action suffisants. Le conseil régional de Bourgogne a pleinement investi la question du logement. À travers une Stratégie régionale contenue dans le SRADDT⁷, il a défini des priorités en matière d'habitat. Rendre ce schéma prescriptif à l'égard des documents d'urbanisme élaborés par les communes ou leurs groupements permettrait la traduction concrète de ces priorités⁸.

Le CESER incite les collectivités territoriales et leurs groupements à se munir d'outils permettant d'identifier les besoins des catégories de population, d'anticiper leurs évolutions et d'y répondre. Tout d'abord, certains territoires restent encore non couverts par un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; schéma dont l'importance a été confirmée par la loi ALUR⁹. Il offre de précieuses informations permettant d'anticiper le foncier à mobiliser, la répartition des logements et les formes urbaines à développer. Ensuite, les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont peu nombreux en Bourgogne. D'autre part, ils affichent souvent davantage de simples volumes d'intervention sur le parc social et le parc privé plutôt qu'une réelle politique locale de l'habitat. Enfin, le CESER constate que la délégation des aides à la pierre permet d'adapter les crédits plus finement aux réalités du territoire, par un diagnostic et une programmation partagés entre l'État et le signataire, pour la construction de logements sociaux et les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). **Le CESER recommande aux conseils généraux et intercommunalités non délégataires d'envisager une telle possibilité¹⁰.**

Les préconisations suivantes se veulent pragmatiques et réalistes, au plus près des besoins des habitants.

⁵ Henri COING, « La prospective du logement ou : l'identification des trajectoires sur l'avenir », Jean-Claude DRIANT (dir.), *Habitat et villes : l'avenir en jeu*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 107.

⁶ *Quel habitat social en Bourgogne dans une société en évolution ?*, Avis du conseil économique et social de Bourgogne présenté par Kheira BOUZIANE et Maddy GUY, 14 décembre 2006, p. 13.

⁷ Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

⁸ L'article 6 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) fait de ce schéma un document de planification majeur, avec une valeur prescriptive.

⁹ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁰ Avec la loi ALUR, la convention de délégation précise les objectifs et les actions à mettre en œuvre en matière de réalisation, réhabilitation et démolition de logements sociaux, de places d'hébergement ainsi que de rénovation de l'habitat privé. Les conventions conclues antérieurement à la loi peuvent faire l'objet d'un avenant pour prendre en compte ces modifications.

LES JEUNES

Les jeunes ont besoin de logements de courte durée sur des périodes fractionnées. Leur mobilité mérite une réponse adaptée. Alors que cette catégorie de population est largement touchée par la précarité, l'accès des jeunes au parc social est difficile. Leur forte mobilité les éloigne mécaniquement de l'accès à ce parc, dans lequel les délais d'attente sont parfois longs. Les jeunes ayant besoin de trouver un logement rapidement ont tendance à se tourner vers le parc privé, davantage réactif. Une partie de ce dernier semble répondre à leurs attentes. En revanche, traditionnellement destiné à proposer un logement à coût modéré aux familles des classes moyennes, le parc social doit adapter son offre et son fonctionnement ; car « *bien que la vocation de celui-ci soit d'accueillir les plus fragilisés, il ne reçoit que 10 % de locataires de moins de 30 ans*¹¹. » Afin de dépasser cette contradiction, **le CESER encourage les acteurs à réaliser un diagnostic sur leur territoire afin de fournir une réponse adaptée incluse dans les divers documents (PLH, PDH¹², SCOT)**. Le CESER préconise également de :

- **rendre le processus d'accès aux logements sociaux plus rapide par l'utilisation d'outils dématérialisés**¹³ ;
- **favoriser la colocation**, particulièrement adaptée aux capacités financières des jeunes et à leur mode de vie ;
- **développer l'offre de petits appartements meublés sur de courtes durées.**

Plus largement, le CESER incite l'État et les délégataires à sortir des schémas de programmation habituels pour reconsidérer leurs priorités.

CONSTRUIRE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS ?

Construire ne signifie pas forcément répondre à la réalité des besoins¹⁴. La nécessité de créer des logements sociaux neufs en Bourgogne ne se fait réellement sentir que sur quelques territoires limités. Deux objectifs doivent gouverner la construction neuve : l'existence d'une demande (en particulier dans les zones rurales) et la rentabilité économique. Pour évaluer l'éventuelle complémentarité avec le parc privé, **le CESER incite les acteurs (notamment locaux) à mesurer le niveau des loyers pratiqués dans celui-ci, soit par l'utilisation des outils existants**¹⁵, **soit par la création d'observatoires**¹⁶. L'objectif est d'éviter la vacance de logements sociaux dont les loyers s'apparenteraient à ceux pratiqués dans le secteur libre. Le CESER rappelle que 6,8 % des logements sociaux de Bourgogne sont vacants, soit le plus fort taux de toutes les régions françaises. Dans les espaces ruraux les plus fragilisés, le taux de vacance dépasse 10 %.

¹¹ « Des réponses appropriées aux besoins de la jeunesse », *La Gazette des communes*, 22 septembre 2014, p. 22. Par exemple, 9,46 % des locataires de Nièvre Habitat ont moins de 30 ans ; 3,46 % ont entre 18 et 24 ans. Ce taux est de 4,49 % pour les locataires d'Orvitis.

¹² Plan départemental de l'habitat.

¹³ À l'image d'« Attriweb », dispositif développé par l'OPAC Saône-et-Loire pour conquérir de nouveaux locataires. Cette application permet d'organiser des commissions d'attribution des logements (CAL) à distance et d'accorder des logements rapidement (en 72 heures). Avec la loi ALUR, la tenue de commissions d'attribution virtuelles est désormais autorisée à titre expérimental dans les communes non assujetties à la taxe sur les logements vacants.

¹⁴ D'autant plus que, pendant longtemps, les constructions n'ont pas été réalisées dans les zones de forte demande. Le souci de consommer des enveloppes budgétaires conséquentes et d'atteindre les objectifs nationaux dans les délais impartis ont parfois conduit les autorités responsables à favoriser la construction dans les zones les moins dynamiques, les opérations y étant moins onéreuses et plus faciles à démarrer. Dans les territoires peu tendus, où les logements privés peuvent être proposés à des loyers approchants, ce mouvement a eu des effets négatifs sur le taux de vacance du parc.

¹⁵ Développés par l'association CLAMEUR, l'INSEE, le comité régional de l'habitat (CRH), la FNAIM...

¹⁶ À l'initiative des collectivités territoriales et de leurs groupements ou de l'État.

Le CESER appelle les acteurs à poursuivre la rénovation du parc locatif social. Le besoin de rénovation concerne 30 000 des 109 000 logements sociaux de la région. Elle représente un investissement global d'environ 900 millions d'euros. Bien que le gain énergétique soit important (le plus élevé de toutes les régions), peu de logements sont rénovés chaque année en Bourgogne¹⁷. Cependant, la déconstruction doit parfois être préférée à la rénovation en raison de la détente locative. Pour les bailleurs situés en marché détendu et dont le patrimoine ne correspond plus aux attentes des habitants, déconstruire demande un effort conséquent¹⁸ ; l'État ne possédant pas de dispositif financier permettant de faciliter cette démolition¹⁹. **Aussi le CESER met-il en avant la nécessité d'une aide étatique ou régionale pour les bailleurs engagés dans des opérations de déconstruction.**

Le CESER réaffirme l'importance de mobiliser le parc privé à des fins sociales. L'ANAH accorde des subventions pour l'amélioration des logements locatifs de propriétaires bailleurs privés en échange de contreparties sociales²⁰. **Le CESER recommande au conseil régional d'intervenir en faveur du logement social privé en abondant les aides de l'ANAH²¹ ;** et ainsi poursuivre la lutte contre les logements insalubres et la remise sur le marché de logements vacants privés.

LES ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ

Élément fort de promotion sociale et moyen de se constituer un patrimoine, la propriété représente l'aspiration majoritaire des Français. La mise en chantier de logements neufs permet de soutenir le secteur du bâtiment en Bourgogne, secteur ayant perdu 9 % de ses effectifs depuis 2008. La rénovation de l'ancien dynamise le tissu économique local. Aussi l'ouverture du prêt à taux zéro pour l'achat de logements à réhabiliter en milieu rural favorisera-t-elle un secteur déterminant pour la croissance et l'emploi²².

Pour le CESER, la construction neuve ne doit néanmoins pas contribuer à accroître l'étalement urbain²³. Outre la généralisation des SCOT, **le CESER incite à répondre aux nouveaux besoins en logement en priorité par le renouvellement d'espaces urbains et la reconquête des dents creuses avant d'opter pour la consommation de nouveaux espaces.** Par ailleurs, le CESER rappelle que le choix des formes urbaines détermine le niveau de consommation foncière. Deux exemples sont intéressants à suivre : les éco-quartiers et l'habitat intermédiaire²⁴. Ce dernier apparaît comme un

¹⁷ 525 logements (12 opérations) ont été rénovés en 2013 dans le cadre de l'éco-PLS de seconde génération.

¹⁸ L'OPAC Saône-et-Loire (28 030 logements) estime à 4 000 le nombre de logements à mettre en arrêt d'exploitation ou à démolir d'ici 2025 (soit 15 % de son patrimoine). Le coût de démolition d'un logement s'élève à 25 000 euros. Pour Nièvre Habitat (8 937 logements répartis sur 64 communes), la démolition concerne 114 logements sur la période 2013-2022. Elle représente un investissement de 1 482 000 euros (100 % de fonds propres) ; alors que la rénovation énergétique de 105 logements mobilise 3 675 000 euros d'investissement mais 8 % de fonds propres (294 000 euros).

¹⁹ Hormis sur les territoires relevant de la politique de la ville.

²⁰ L'octroi des aides aux travaux est conditionné à la signature d'une convention à loyer maîtrisé. Cette convention, d'une durée de neuf ans, peut être à loyer intermédiaire, social ou très social.

²¹ Préconisation déjà formulée par le CESER dans l'avis *Quel habitat social en Bourgogne dans une société en évolution ?*, présenté par Kheira BOUZIANE et Maddy GUY le 14 décembre 2006.

²² Depuis le 1^{er} janvier 2015, le prêt à taux zéro (PTZ) concerne également l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural. Cette ouverture du PTZ à l'ancien est destinée à favoriser la revitalisation des centre-bourgs. Elle concerne 5 920 communes sélectionnées pour leur caractère rural, leur niveau de services et d'équipements existants et leur potentiel de logements à réhabiliter pouvant être remis sur le marché. La liste des communes concernées a été dévoilée le 5 janvier : 369 sont situées en Bourgogne (77 en Côte-d'Or, 70 dans la Nièvre, 114 en Saône-et-Loire et 108 dans l'Yonne).

²³ Les quinze aires urbaines de Bourgogne couvrent aujourd'hui un tiers du territoire régional. Les deux tiers des habitants vivent dans ces aires, qui concentrent 70 % des emplois.

²⁴ L'habitat intermédiaire se définit dans le cadre d'opérations de logements collectifs, mais dont les volumes, la disposition, les espaces annexes (terrasse, jardin...) de chaque appartement évoquent l'individuel.

modèle à développer pour favoriser l'attractivité du territoire en attirant de jeunes ménages, optimiser l'utilisation de terrains ou reconverter des friches industrielles.

La Bourgogne figure parmi les régions où le prix moyen des terrains à bâtir est le moins élevé. Cependant, son augmentation peut tout de même constituer un frein à l'accession²⁵. **Le CESER incite à rechercher de nouvelles manières de dissocier foncier et bâti pour sortir le premier du portage initial d'un acquéreur.**

Afin d'encourager l'accès des ménages aux revenus moyens à la propriété, **le CESER appelle à développer l'accession sociale en Bourgogne et son principal outil, le prêt social de location-accession (PSLA)²⁶. Le CESER recommande en particulier le développement de l'accession sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, afin de favoriser la mixité et le renouvellement urbain²⁷.**

LES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS

Le CESER rappelle qu'en Bourgogne, 482 673 logements sont occupés par leurs propriétaires. Ces logements représentent 64 % des résidences principales.

La région est caractérisée par l'ancienneté de son bâti²⁸. La présence d'un bâti ancien constitue une richesse patrimoniale. Elle implique néanmoins une problématique de rénovation des logements, souvent énergivores. Cette rénovation permet la création et le maintien d'emplois. Par ailleurs, elle participe à la revitalisation des centre-bourgs et à freiner l'étalement urbain. Enfin, elle lutte contre la précarité énergétique des ménages, composante de la pauvreté.

Établissement public d'État créé en 1971, l'Agence nationale de l'habitat met en œuvre la politique nationale permettant le développement et la réhabilitation du parc privé. L'établissement accorde des subventions pour l'amélioration des résidences principales de propriétaires occupants modestes. L'année 2013 a été marquée par la hausse du nombre de logements subventionnés par l'Agence en Bourgogne, contrairement à ce qui était constaté depuis 2010²⁹.

²⁵ En France, en 2013, le prix moyen des terrains était de 73 euros/m². Il était supérieur à 100 euros/m² en Île-de-France (215 euros), Provence-Alpes-Côte d'Azur (125 euros), etc. À l'inverse, il était inférieur à 40 euros/m² en Bourgogne (38 euros), en Auvergne (35 euros) et dans le Limousin (17 euros). La Bourgogne a tout de même connu une augmentation de ce prix : il était de 36 euros en 2012 et de 35 euros en 2010.

²⁶ Le mécanisme de location-accession permet à un ménage d'acquérir le logement qu'il occupe avec un statut de locataire. Au cours d'une première phase, le ménage acquitte une redevance composée d'une indemnité d'occupation et d'une épargne (la « part acquisitive »). À l'issue de cette première phase, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété. L'épargne constituée lors de la phase locative participe à son apport personnel. Le PSLA représente un dispositif particulièrement sécurisant pour les ménages : ils sont protégés par plusieurs garanties (garantie de rachat, assurance revente, garantie de relogement).

²⁷ Dévoilés en juin 2014, les 1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 2015, d'une TVA réduite pour l'accession sociale à la propriété. Parce qu'elle permet à des familles aux revenus plus élevés de devenir propriétaires dans les quartiers, cette mesure œuvre en faveur de la mixité sociale. En Bourgogne, Beaune (Côte-d'Or) et Joigny (Yonne) sont entrées en politique de la ville. Les communes restant dans cette géographie prioritaire sont : Dijon, Talant, Longvic, Chenôve en Côte-d'Or ; Nevers (quatre quartiers), Cosne-Cours-sur-Loire dans la Nièvre ; Chalon-sur-Saône, Mâcon, Autun, Torcy, Montceau-les-Mines, Le Creusot en Saône-et-Loire ; Auxerre (trois quartiers), Migennes (un quartier) et Sens (deux quartiers) dans l'Yonne.

²⁸ 37 % du parc date d'avant 1915, contre 24 % au niveau national. De toutes les régions françaises, la Bourgogne serait celle qui compte la plus importante proportion de logements anciens.

²⁹ En 2013, 1 231 logements occupés par leurs propriétaires ont été subventionnés dans la région (727 l'avaient été en 2012). Le programme « Habiter Mieux », aide financière à la réalisation de travaux de rénovation thermique, a également connu une augmentation du nombre de dossiers déposés.

Le CESER relève néanmoins des disparités territoriales et la persistance de certaines difficultés. Parmi les freins identifiés se trouvent le reste à charge, les réticences à avouer que son logement est vétuste, la complexité des dossiers de l'ANAH et des procédures trop longues à mettre en œuvre. L'information constitue également un enjeu.

Le CESER préconise donc d'intensifier la communication sur les aides de l'ANAH ainsi que l'accompagnement des personnes pouvant bénéficier de ces aides.

Mais les obstacles viennent parfois du manque d'implication des collectivités territoriales. Une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) permet de dépasser ces limites³⁰. Par le biais d'un contrat entre une collectivité territoriale, l'État et l'ANAH, l'objectif est d'inciter les propriétaires à effectuer des travaux. Une opération programmée permet de réunir l'ensemble des partenaires autour d'un même projet d'action et de déclencher des dynamiques de réinvestissement dans des secteurs délaissés. Au final, elle améliore les conditions de vie des ménages du parc privé grâce à une concentration des moyens humains, techniques et financiers, sur une période allant de trois à cinq ans³¹. **Le CESER incite les collectivités territoriales à s'engager dans des opérations programmées, tout en veillant à leur animation.**

LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

« D'une manière générale, les personnes handicapées aspirent à vivre et à vieillir dans leur lieu de vie habituel, de préférence leur logement en milieu ordinaire ; c'est un élément essentiel pour la réalisation de leur projet de vie³². » On estime que les deux tiers des personnes handicapées vivent à leur domicile, les autres étant accueillies dans une institution spécialisée. L'adaptation du logement est donc l'une des priorités de la politique en faveur des personnes handicapées. Elle doit prendre en compte les besoins des personnes en fonction de leur handicap et de ses spécificités. En application de la loi du 11 février 2005, les constructions neuves sont soumises à des règles d'accessibilité³³. Celles-ci suscitent parfois certaines réserves : elles s'opposeraient à la « qualité d'usage » pour tous dans les petits logements en réduisant le nombre de mètres carrés des pièces à vivre et en imposant des aménagements qui ne correspondent pas au souhait et à la qualité de vie des futurs habitants. La production actuelle engendre également une forme d'insatisfaction lorsque le logement n'est pas spécifiquement adapté au handicap.

Concernant les logements existants, différentes aides peuvent intervenir pour financer les travaux d'adaptation : prestation de compensation du handicap (PCH), aides de l'ANAH et du fonds départemental de compensation du handicap, prêts d'Action Logement. La combinaison des différents dispositifs aboutit à une bonne prise en charge des travaux.

³⁰ En juillet 2014, la Bourgogne était couverte par neuf OPAH et six programmes d'intérêt général (PIG). Sur une échelle plus vaste que les OPAH, les PIG concernent des ensembles d'immeubles ou de logements présentant des problèmes spécifiques en matière d'amélioration de l'habitat.

³¹ En outre, si le logement se situe dans le périmètre d'une opération programmée, les prestations d'accompagnement sont gratuites. Des opérateurs ou animateurs sont chargés d'informer sur le programme et sur les aides de l'ANAH permettant de subventionner les travaux. Ils conseillent le propriétaire et lui apportent l'assistance nécessaire pour la réalisation de ceux-ci.

³² Conseil national de l'habitat, *Rapport du groupe de travail sur l'adaptation des logements pour les personnes en situation de handicap*, mai 2014, p. 7.

³³ Les bâtiments d'habitation collective et leurs abords doivent être conçus pour être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap. Tous les logements doivent présenter des caractéristiques minimales d'accessibilité. Dans les logements situés au rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur, une unité de vie doit être aménagée pour être utilisée par les personnes handicapées, y compris celles se déplaçant en fauteuil roulant. Concernant les maisons individuelles neuves, l'obligation d'accessibilité n'existe que pour celles construites pour être louées ou vendues ; les maisons dont le propriétaire a entrepris la construction ou la réhabilitation pour son propre usage en sont exclues.

Pour le CESER, il convient surtout de rapprocher l'offre de la demande de logements accessibles-adaptés. Certains territoires utilisent pour ce faire la démarche ADALOGIS³⁴. Elle permet de recenser le parc de logements adaptés sur un territoire (à l'échelle d'un département ou d'une intercommunalité) et de mettre en relation les demandeurs en situation de handicap, comme les personnes vieillissantes en perte d'autonomie, avec ce parc. Le parc de logements ADALOGIS intègre autant les logements neufs que les logements existants, les logements des bailleurs publics que privés. **Le CESER préconise la mise en œuvre de la démarche ADALOGIS en Bourgogne.** Le CESER insiste sur le fait que cet outil doit être porté financièrement et politiquement par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale.

LE VIEILLISSEMENT : UNE PROBLÉMATIQUE MAJEURE

Le vieillissement de la population constitue une problématique majeure en Bourgogne. En effet, la population régionale est plus âgée que la moyenne : les personnes de plus de 60 ans représentent 27 % de la population et les plus de 80 ans, 7 % (contre respectivement 23 % et 5 % au niveau national). D'ici 2030, les ménages âgés de 65 ans et plus représenteraient 39 % de l'ensemble des ménages.

Vieillir chez soi représente l'aspiration majoritaire des Français. Une personne souhaite rester dans son logement, là où se sont construits son histoire, son identité et ses repères. Une politique coordonnée de maintien à domicile est donc nécessaire. Elle repose à la fois sur le logement et sur les services de soutien intervenant au domicile. La domotique représente à ce titre l'un des enjeux majeurs de l'habitat de demain.

Le maintien à domicile coûte moins cher aux finances publiques que la construction d'établissements spécialisés. Ce maintien passe néanmoins par une adaptation du logement à l'avancée en âge, notamment pour éviter le problème des chutes³⁵. Or, la France ne compte que 6 % de logements adaptés au vieillissement, le pays ayant fait le choix de privilégier les constructions nouvelles au détriment du stock existant³⁶. Selon l'ANAH, 2 millions de logements nécessiteraient d'être adaptés à l'avancée en âge de leurs occupants.

Le CESER estime nécessaire que les documents d'urbanisme intègrent davantage la question du vieillissement des habitants. Par ailleurs, le CESER souligne qu'avec le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, un diagnostic des besoins en adaptation des logements à l'autonomie sera désormais obligatoire avant la définition de chaque programme d'OPAH³⁷. De ce fait, **le CESER incite d'autant plus les collectivités à mettre en place une opération programmée dans ce domaine.**

³⁴ Le réseau ADALOGIS est une émanation des PACT (associations loi 1901 œuvrant à l'amélioration de l'habitat privé).

³⁵ 62 % des 450 000 chutes enregistrées chaque année surviennent à domicile. On estime qu'environ un tiers des personnes âgées de 65 ans et plus vivant à domicile chute chaque année. Les chutes engendrent un nombre conséquent d'hospitalisations et constituent la principale cause de décès par traumatisme dans cette population.

³⁶ Ce taux place la France derrière les Pays-Bas (16 %), le Danemark (12,2 %), l'Espagne (8,5 %) et l'Allemagne (7,9 %).

³⁷ Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre, le projet de loi incite également les agglomérations et les départements à mettre en place des PIG en matière d'adaptation des logements.

Le CESER encourage la mise en place d'un vaste programme de production de logements adaptés, tant en accession à la propriété que dans les secteurs locatifs privé et social. L'opération « Rhône + » peut constituer un modèle à suivre³⁸.

Pour lutter contre les difficultés des personnes à anticiper la perte d'autonomie, **le CESER préconise l'instauration d'un diagnostic habitat-mobilité à partir de 75 ans**, pris en charge par les mutuelles et les institutions de retraite complémentaire et assuré par des ergothérapeutes. Il aurait pour objectif de donner à la personne une indication sur les éventuels travaux à réaliser ou s'il convient d'en changer.

Le CESER rappelle que la seule adaptation des logements n'a que peu d'utilité. Répondre aux besoins des personnes âgées nécessite une prise en compte globale. **Ainsi, envisager l'adaptation des logements situés dans des environnements propices au « bon vieillissement » est préférable.**

Le déménagement pour un logement adapté peut être assimilé à un risque de perte des relations sociales. **Il doit donc intervenir en dernier recours et bénéficier d'un accompagnement psychologique** permettant à une personne isolée de prendre ses repères, d'identifier l'offre de services mais également de nouer de nouvelles relations.

Dans le parc social bourguignon, 23 % des locataires sont âgés de 65 ans et plus³⁹. Les bailleurs ont dans l'ensemble pris la mesure du défi. Néanmoins, **le CESER préconise une meilleure identification des logements accessibles, de favoriser les échanges et la construction de petits logements**. En outre, **le CESER encourage le développement de pratiques originales**, telles que la mise à disposition d'un logement permettant à une personne âgée d'accueillir temporairement sa famille dans le même immeuble.

Enfin, parce que *« la vieillesse ne correspond plus à un public homogène⁴⁰ »*, **le CESER préconise le développement de solutions novatrices entre le logement autonome et l'EHPAD** ; entre le domicile *stricto sensu* et l'hébergement dans une structure spécialisée. En particulier, l'habitat intergénérationnel représente une voie à explorer. En permettant la cohabitation de plusieurs générations, il favorise le maintien d'un lien avec la société, le sentiment d'être encore utile. Même s'il a conscience que le lien social ne se décrète pas, le CESER souligne néanmoins que ces initiatives permettent de lutter contre l'isolement des personnes âgées. Enfin, l'habitat intergénérationnel constitue une réponse aux problèmes d'accès au logement des plus défavorisés (jeunes, familles monoparentales...).

³⁸ Son objectif est de produire un vaste programme de logements adaptés. Elle vise en priorité le logement neuf mais aussi la réhabilitation des logements anciens publics et privés. Elle s'accompagne de quatre éléments essentiels : l'existence d'un cahier des charges accepté par tous (il définit les normes minimales à respecter) ; un système d'attributions dédiées (dans le parc social à travers les décisions des commissions d'attribution ; dans le parc privé par accord avec les promoteurs) ; des logements banalisés et accessibles ; une localisation ciblée (orientée vers les lieux où l'on estime souhaitable que les personnes âgées vieillissent, c'est-à-dire en centre-ville, centre de quartier ou centre-bourg). Entre 2011 et 2014, ce sont près de 400 logements adaptés, neufs ou rénovés, qui auront été produits dans le Rhône.

³⁹ 27 % des locataires de Nièvre Habitat ont plus de 65 ans ; 38,02 % des locataires de l'OPAC Saône-et-Loire ont plus de 60 ans ; 19,3 % des locataires d'Orvitis ont 66 ans et plus.

⁴⁰ « Loger les personnes âgées, un enjeu qui a ses limites », *La Gazette des communes*, 22 septembre 2014, p. 24.

CONCLUSION

Le concept de zone tendue/détendue a été créé pour cerner les tensions en matière de demandes de logement. S'il est utile, cet outil se révèle néanmoins limité : il assimile demandes et besoins. Par ailleurs, il ne prend pas en compte l'évolution de ces derniers sur le long terme. Au final, cette classification tend à réduire l'analyse et les politiques qui en découlent en « territoires avec besoins » et « territoires sans besoins ».

Or les zones détendues appellent une intervention publique, au même titre que celles tendues. Les secteurs ruraux, éloignés des grands pôles de développement, sont confrontés à un mal-logement spécifique. Dans ces territoires, l'absence de pression sur le marché immobilier se traduit par des prix moins élevés qu'en secteur tendu. Mais l'importance de la vacance, la vétusté des logements, la présence de propriétaires occupants modestes et/ou vieillissants n'ayant pas les moyens de les réhabiliter, représentent de sérieuses difficultés. Si l'accession à la propriété y est plus aisée qu'ailleurs, la faible solvabilité et la vétusté du bien acquis peuvent se cumuler pour aboutir à des situations d'endettement et de précarité énergétique. Comme le soulignait la Fondation Abbé Pierre en 2012, « l'action publique ne peut être conçue en fonction du clivage entre zones tendues et zones qui ne le sont pas, mais devrait l'être en regard d'une situation beaucoup plus complexe⁴¹ ».

Par cet avis, le CESER souhaite montrer qu'il convient de raisonner à partir des besoins des territoires et de leurs habitants. Les notions de « bassin de vie⁴² » et de « territoire vécu » permettent de cerner plus finement ces besoins.

À l'occasion de ce travail, le CESER s'est aperçu qu'il y avait une multiplication des services entourant le logement : logement et mobilité professionnelle, logement et formation des jeunes, logement et accueil des entreprises...

À l'aube de la réforme territoriale, impliquant aussi bien les régions que les départements, la politique de l'habitat ne doit pas être oubliée par le législateur dans les objectifs prioritaires. Comme nous venons de le voir, c'est l'implication de l'ensemble des acteurs, tant publics que privés, qui conditionne la réussite d'une politique de l'habitat. Le CESER doit être particulièrement attentif à ce que la future région Bourgogne – Franche-Comté soit un acteur déterminant de cette politique.

AVIS ADOPTE PAR 64 VOIX POUR, 9 ABSTENTIONS
--

⁴¹ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France. 17^e rapport annuel*, 2012, p. 67.

⁴² Selon l'INSEE, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Ces services et équipements sont classés en six grands domaines : les services aux particuliers ; le commerce ; l'enseignement ; la santé ; les sports, les loisirs et la culture ; les transports.

EXPLICATIONS DE VOTE

**Intervention de Christian HAMONIC
Au titre de la Ligue de l'enseignement**

« Poursuivons nos investigations !

Le logement répond à un besoin essentiel et c'est un droit maintes fois rappelé, avec des dimensions économiques et environnementales considérables.

C'est aussi un marqueur social qui qualifie le sentiment que l'on a de sa position sociale ou que les autres ont de notre propre position sociale.

Être propriétaire est un statut alors que vivre dans un logement dégradé nuit à l'image que l'on a de soi-même.

Il n'est donc pas étonnant que les populations les plus fragiles s'enferment encore plus du fait de la qualité de leur logement : comment recevoir des amis ou de la famille lorsque l'on a honte de son logement.

L'ascenseur social est en panne (expression tout à fait adaptée), comme les parcours résidentiels sont en panne. Les populations s'inquiètent pour l'avenir de leur retraite et beaucoup, en raison des prix de l'accession, se voient dans l'obligation de renoncer à se constituer un patrimoine. Les modifications des modes de vie : séparations, décohabitations, vieillissement... multiplient les situations difficiles à vivre.

Alors, nous souscrivons totalement aux préconisations du présent avis.

Mais nous pensons que rapidement nous devrions nous livrer à un examen approfondi des raisons qui rendent le taux d'effort des ménages en matière de logement, et notamment pour les populations les plus démunies, tout à fait excessif, et quels outils nous pourrions préconiser. Si comparaison n'est pas raison, cet examen doit se faire en observant ce qui se passe en Europe mais aussi aux États-Unis, sans tabou, qu'il s'agisse par exemple des coûts à la construction, de la spéculation foncière, de la fiscalité, des charges... ».



**Intervention de Patricia BIASINI
Au titre de la CGT**

« L'habitant doit être au centre de l'habitat. La garantie pour tous d'un logement adapté à ses propres besoins tout au long de la vie est un élément majeur du bien vivre ensemble, pour se sentir intégré et reconnu socialement. Cependant, l'État doit être le garant de ce droit sur tout le territoire.

Le droit au logement doit assurer l'accès pour tous à un logement décent, l'accessibilité pour tous types de situation de handicap ou de perte d'autonomie. La CGT revendique l'arrêt immédiat des expulsions sans relogement, l'accueil de façon digne et adaptée des personnes sans logis et le développement d'une politique d'hébergement pour répondre aux situations d'urgence.

La CGT relève que l'avis propose le développement d'une politique du logement adaptée aux jeunes démarrant dans la vie active, mais relève aussi la répartition peu claire des compétences en matière de politique de logement. L'avis souligne, mais sans le mentionner, que le libre choix entre la location ou l'accession à la propriété dépend surtout d'avoir un emploi et un revenu décent pour accéder à la propriété.

La maîtrise du coût du logement, l'amélioration de l'efficacité des aides au logement permettront un mieux vivre pour l'habitant. L'organisation, le développement et la répartition des logements, qu'ils soient réhabilités ou construits, doivent répondre aux besoins de l'habitant.

Pour la CGT, la ville, dans le cadre de sa politique du logement, doit favoriser le développement des quartiers par l'implantation de services de proximité publics répondant aux attentes et besoins des populations et donc à l'intérêt général.

Considérant que l'avis répond en partie à nos revendications, la CGT votera cet avis. »



Intervention d'André FOURCADE Au titre de la CFDT

« C'est un long travail qui a été conduit par la commission et le rapport produit contient de multiples constats sur les réalités diverses du logement en Bourgogne.

Quelques remarques:

Tout d'abord, comme le précise un récent rapport public, la politique publique du logement en France ce sont 46 milliards € soit 2 % du PIB avec un résultat global très insuffisant pour la construction neuve -seulement 250 000 logements construits soit la moitié de l'objectif annoncé- donc beaucoup d'argent public pour une efficacité incertaine et limitée.

Comparé aux moyens de la Région cela démontre que l'Etat est bien l'acteur public majeur dans ce domaine. De plus, le logement n'est pas une compétence obligatoire de la Région et risque fort de disparaître complètement avec la suppression envisagée de la compétence générale.

Rappelons que les logements construits chaque année c'est moins de 1 % du parc total au niveau national (250 000 sur 30 000 000) et moins encore en Bourgogne. L'enjeu principal, et de loin, en matière de qualité du logement, c'est donc le bâti existant, son amélioration et son adaptation aux besoins, c'est-à-dire tous les aspects de la rénovation, modernisation.

Ensuite le logement comme le dit l'avis, c'est le moyen de se constituer un patrimoine mais c'est aussi le moyen de s'endetter et pour longtemps, voire au-dessus de ses moyens comme en témoignent les dossiers de surendettement.

Mais en parlant de patrimoine, il faut distinguer deux cas :

1. le patrimoine qui est une source de dépenses du propriétaire occupant, liées à l'occupation (chauffage, impôts, assurance, intérêts d'emprunt, charges de copropriété...) ou à l'entretien du bâtiment et les travaux ;
2. le patrimoine source de revenus pour le propriétaire bailleur qui perçoit des loyers ainsi que des gains en capital en cas de plus-values à la revente. Pour certains investisseurs c'est aussi l'occasion de jouer avec la spéculation immobilière et foncière, et là aussi d'encaisser des plus-values en capital.

Le logement, c'est aussi un grand nombre de dispositifs et de niches fiscales qui se superposent :

Malraux ancien, Scellier, Duflot remplacés par Pinel, Borloo ancien et neuf, Besson ancien, Périssol, Robien classique, Robien recentré, Censi - Bouvard, des réductions d'impôts, des prêts à taux zéro..., c'est aussi les aides aux locataires, les taux réduits de TVA pour les travaux, etc.

La situation du logement est donc la résultante de l'action de mécanismes complexes et du jeu de nombreux acteurs, dont les intérêts forts variés et souvent contradictoires rendent très compliquée la politique du logement.

Revenons à l'avis

L'avis, sur lequel nous allons voter, préconise pour les jeunes un logement de jeunes, pour les handicapés un logement adapté aux handicapés et de la même façon, pour les accédants, les vieux...

Nous ne pouvons que partager l'idée générale que je résumerais ainsi « à chacun son logement adapté à ses besoins » mais qui pourrait être contre ?

Dans l'avis présenté, le CESER incite, préconise, recommande, estime, encourage... mais quelles propositions concrètes nouvelles formule-t-il ? A quels acteurs, à quels décideurs s'adresse-t-il ?

La CFDT Bourgogne reste sur sa faim et ne votera pas l'avis :
Nous nous abstiendrons. »



QUEL HABITAT POUR QUEL HABITANT ?

Comment accompagner les politiques publiques pour adapter l'offre de logements aux besoins des personnes en Bourgogne ?

RAPPORT

présenté par

Jean-Claude GIRARD et Éric TAUFFLIEB

COMMISSION N°4

Politiques sociales, politiques de la ville et de l'habitat, politiques de la santé et du sport, politiques culturelles et loisirs

SEANCE PLENIERE DU 10 MARS 2015

« Nul ne peut prévoir avec certitude quelle forme prendra en l'An 2000 la demande d'un meilleur habitat. Du moins peut-on déceler aujourd'hui, dans les aspirations de nos concitoyens, quelques tendances majeures qui, vraisemblablement, s'affirmeront au cours des prochaines années :

- le souhait d'une plus grande justice dans les conditions d'habitat ;*
- la volonté d'une plus grande liberté dans le choix des habitations ;*
 - le désir d'un confort accru des logements ;*
- l'aspiration à une meilleure qualité de l'environnement de l'habitat. »*

(Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement présidée par Raymond BARRE, décembre 1975, p. 12)

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES	5
« POLITIQUES SOCIALES, POLITIQUES DE LA VILLE ET DE L'HABITAT, POLITIQUES DE LA SANTE ET DU SPORT, POLITIQUES CULTURELLES ET LOISIRS »	6
LISTE DES ABREVIATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. LE LOGEMENT : « UNE COMPETENCE PARTAGEE »	11
1.1. LE ROLE DE L'ÉTAT	11
1.1.1. L'État central.....	11
1.1.2. Les services déconcentrés	12
1.2. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS	12
1.2.1. Un rôle fondamental	12
1.2.2. Le conseil régional.....	13
1.2.2.1 Une compétence non-obligatoire.....	13
1.2.2.2 L'action du conseil régional de Bourgogne.....	13
1.2.3. Le conseil général	14
1.2.3.1. De multiples outils	14
1.2.3.2. Les conseils généraux en retrait	15
1.2.4. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.....	16
1.2.5. La commune	16
2. UNE NECESSAIRE EVOLUTION DES OUTILS, UNE INDISPENSABLE RECOMPOSITION DES ROLES ?.....	18
2.1. DES OUTILS AUX DELEGATIONS	18
2.1.1. Des outils faiblement mobilisés et pouvant être améliorés	18
2.1.2. La délégation des aides à la pierre	19
2.2. LA QUESTION DU VOLONTARISME POLITIQUE.....	21
2.3. MIEUX REPARTIR LES COMPETENCES POUR MIEUX REPENDRE AUX BESOINS	23
2.3.1. Un État qui doit rester le garant des politiques du logement... ..	23
2.3.2. ... tout en favorisant leur territorialisation.....	23
2.3.3. Renforcer le rôle du conseil régional ?.....	24
2.3.4. Une cohérence construite autour de l'échelon intercommunal ?.....	24
2.3.5. Favoriser les relations entre les acteurs	24
3. LES AXES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.....	26
3.1. LES ENJEUX DU PARC PUBLIC	26
3.1.1. Une région peu « tendue », des objectifs de production en augmentation.....	26
3.1.2. Où construire ?	27
3.1.3. La rénovation du parc locatif social	28
3.2. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BOURGOGNE	29
3.2.1. Une politique fortement axée sur la rénovation urbaine... ..	30
3.2.2. ... dont les effets sont limités.....	30
3.2.3. Reconstruire une politique plus efficace	31
3.2.4. Quelle nouvelle géographie prioritaire pour la Bourgogne ?	32
3.3. AIDER LES BOURGUIGNONS A ACCEDER A LA PROPRIETE ET RELANCER UN SECTEUR DETERMINANT POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	32
3.3.1. La construction en berne.....	32
3.3.2. Relancer l'accession à la propriété en Bourgogne	33
3.3.3. Développer l'accession sociale.....	34
3.4. LES ENJEUX DU PARC PRIVE EN BOURGOGNE.....	35
3.4.1. La rénovation des logements.....	35
3.4.1.1. Un enjeu national.	35
3.4.1.2. ... fondamental pour le territoire bourguignon et ses habitants	35
3.4.1.3. L'intervention de l'ANAH en 2013 : objectifs et réalisations	36
3.4.1.4. Les difficultés.....	37
3.4.1.5. Les opérations programmées en Bourgogne.....	37

3.4.2. <i>Lutter contre la vacance des logements</i>	38
3.4.2.1. Une part importante de logements vacants en Bourgogne.....	38
3.4.2.2. Une question problématique.....	39
3.4.2.3. Quelle(s) explication(s) ?	39
3.4.3. <i>L'étalement urbain</i>	40
3.4.3.1. Le développement du périurbain : une tendance lourde	40
3.4.3.2. La progression du périurbain en Bourgogne	40
3.4.3.3. Densifier la ville ou maîtriser le périurbain ?	41
3.4.3.4. Reconsidérer le « rêve de la maison individuelle » ?	41
3.5. LES ENJEUX DES TERRITOIRES	42
3.5.1. <i>La croissance démographique bourguignonne</i>	42
3.5.2. <i>L'habitat : un enjeu pour l'attractivité du territoire</i>	43
3.5.3. <i>Quand l'habitat éloigne l'habitant</i>	44
4. REpondre aux besoins d'aujourd'hui, anticiper ceux de demain	45
4.1. LA NECESSITE D'ADAPTER L'HABITAT AUX EVOLUTIONS DES MENAGES	45
4.1.1. <i>Les évolutions des ménages</i>	45
4.1.2. <i>... et leurs conséquences sur les besoins en logement</i>	46
4.1.3. <i>Un parc bourguignon inadapté ?</i>	47
4.1.4. <i>La propriété occupante : un frein à la mobilité ?</i>	48
4.1.5. <i>Diversifier l'offre pour favoriser les parcours résidentiels</i>	48
4.2. ADAPTER L'HABITAT AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION.....	49
4.2.1. <i>Une problématique majeure en Bourgogne</i>	49
4.2.2. <i>L'enjeu du maintien à domicile</i>	49
4.2.3. <i>« Une nécessaire évolution du parc vers l'adaptation des logements »</i>	50
4.2.4. <i>De multiples pistes</i>	51
4.2.5. <i>Le développement de solutions innovantes</i>	52
4.3. LE LOGEMENT DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	53
4.4. LE LOGEMENT DES JEUNES	55
CONCLUSION	58
BIBLIOGRAPHIE	59

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES

Annick ARNAUD-TISSOT, correspondante solidarité et relations externes pour la Côte-d'Or et la Saône-et-Loire, GDF SUEZ

Maryse AUGENDRE, vice-présidente en charge du logement de la communauté d'agglomération de Nevers

Yves BARD, président de la CARSAT Bourgogne et Franche-Comté

Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat

Didier BOUCHER, directeur adjoint de Nièvre Habitat

Jérôme DURAIN, 5^{ème} vice-président du conseil régional de Bourgogne, délégué à l'aménagement du territoire et aux politiques contractuelles des pays

Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne

Antoine HIMPENS, attaché territorial Est, GDF SUEZ

Jacques HOJLO, président de l'Office auxerrois de l'habitat

Jacques LEGRAIN, président de Nièvre Habitat

Jean PERRIN, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et vice-président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Grégory PHILBERT, responsable habitat et logement de la communauté d'agglomération de Nevers

Éric PHILIPPART, directeur général de l'OPAC Saône-et-Loire

Colette POPARD, vice-présidente du Grand Dijon déléguée au logement, au renouvellement urbain et à la politique de la ville

Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne

Cécile REMILLIER, directrice générale de Nièvre Habitat

Bernard SIMON, directeur général du Toit Bourguignon et de Bourgogne Habitat

Bernard TAPIE, directeur de l'accompagnement des publics fragilisés de la CARSAT Bourgogne et Franche-Comté

COMMISSION N°4

« POLITIQUES SOCIALES, POLITIQUES DE LA VILLE ET DE L'HABITAT, POLITIQUES DE LA SANTE
ET DU SPORT, POLITIQUES CULTURELLES ET LOISIRS »

Président : Jean PIRET, représentant des associations culturelles

Vice-Président : Bernard QUARETTA, représentant de l'Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (URIOPSS), de l'Union régionale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (URAPEI), du Centre régional d'études et d'actions sur les handicaps et les inadaptations (CREAI)

Secrétaire : Sarah FLEURY, représentante du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Membres :

Paule ANDRE, représentante des professions libérales (professions médicales et juridiques)

Monique AUGÉ, par accord entre la Section régionale de la Croix rouge française, les fédérations départementales du Secours populaire français, du Secours catholique, les associations d'Emmaüs, les associations ATD Quart monde et les associations départementales des Restos du Cœur

Yves BARD, représentant de la Chambre régionale de métiers (CRM)

Patricia BIASINI, représentante du Comité régional CGT

Sandrine BONNET, représentante de la Mutualité française Bourgogne

Fabienne CORONEL, représentante de l'Union régionale des syndicats CFDT

Chantal DELHOMME, représentante de l'Union régionale des syndicats CFDT

Jean-Claude GIRARD, représentant de l'Union sociale pour l'habitat de la région Bourgogne (USHB)

Christian HAMONIC, représentant de la Ligue de l'enseignement de Bourgogne

Catherine LEPETZ, représentante du Comité régional olympique et sportif (CROS)

Daniel MARTIN, représentant de l'Union régionale CFTC

Eric TAUFFLIEB, représentant des Associations de locataires (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV), Confédération nationale du logement (CNL), Confédération syndicale des familles (CSF))

Martine WESOLEK, représentante de l'Union régionale des associations familiales (URAF)

Cabinet :

Maxime PUTIGNY, chargé d'études

Marie-Claude LEONARD-HAURY, assistante

LISTE DES ABREVIATIONS

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
ALUR	(Loi pour l') accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APL	Aide personnalisée au logement
ASE	Aide de solidarité écologique
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CCAS	Centre communal d'action sociale
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGL	Confédération générale du logement
CLCV	Consommation, logement et cadre de vie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNL	Confédération nationale du logement
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRH	Comité régional de l'habitat
CSF	Confédération syndicale des familles
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DALO	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDT	Direction départementale des territoires
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FART	Fonds d'aide à la rénovation thermique
FDCH	Fonds départemental de compensation du handicap
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées

ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH-RR	Opération programmée d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale
OPAH-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PCH	Prestation de compensation du handicap
PDAHI	Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PIG	Programme d'intérêt général
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PTZ	Prêt à taux zéro
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière
USH	Union sociale pour l'habitat
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZUS	Zone urbaine sensible

INTRODUCTION

L'habitat : « *une question centrale pour le territoire bourguignon*¹ »

L'habitat représente un **enjeu crucial pour un territoire et un individu**. D'une part, il est nécessaire à ce dernier pour son épanouissement, son indépendance et sa reconnaissance dans la société. Il permet la construction d'un parcours résidentiel prenant en compte l'évolution des besoins de la personne. D'autre part, l'habitat est nécessaire à un territoire pour maintenir son attractivité.

L'habitat est également un objet historique. Depuis le milieu du XIX^e siècle², il s'est progressivement construit comme catégorie statistique et économique, comme forme architecturale et enjeu politique. **Aujourd'hui, « le logement est devenu le premier problème des Français³. »** Il y a trente ans, 36 % d'entre eux considéraient comme « très lourd » le poids des dépenses de logement ; en 2011, ils sont 44 %⁴. En effet, le logement constitue le premier poste de dépenses des ménages, devant l'alimentation et les transports⁵. Le coût du logement pèse plus lourdement pour les ménages à faibles ressources, les locataires du parc privé⁶ et les accédants à la propriété⁷. La politique du logement n'a donc pas empêché la perpétuation des inégalités, même si le confort des logements s'est considérablement amélioré depuis un demi-siècle.

De ces inégalités naît un **mal-logement**. S'il est présent sur l'ensemble du territoire national, il revêt cependant de multiples visages. De même que cohabitent un mal-logement des précaires et un mal-logement des classes moyennes, existent un mal-logement des territoires attractifs et un mal-logement des territoires en déclin. « *Une approche sociale dans le premier cas, spatiale dans le second, qui se répondent et se complètent*⁸. » À ces deux approches s'ajoutent deux temporalités : le long et le court terme. Le premier provient de la nature même du logement, distinct de l'hébergement, et des besoins auxquels il est censé répondre. Le second est lié aux évolutions économiques et sociales. Celles-ci génèrent des difficultés croissantes pour de nombreux ménages (fragilité des structures familiales, précarités liées à l'emploi...) et réclament donc des réponses immédiates. Les politiques de l'habitat doivent prendre en compte ces deux durées.

¹ Jérôme DURAIN, 5^{ème} vice-président du conseil régional de Bourgogne, délégué à l'aménagement du territoire et aux politiques contractuelles des pays, audition du 11 mars 2014.

² À cette époque, on prend conscience des problèmes sanitaires qui lui sont liés. Voir Jean-Luc PINOL, *Le monde des villes au XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1991, 230 p.

³ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

⁴ CREDOC, *Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population*, cahier de recherche n°281, décembre 2011, p. 22.

⁵ 11,2 % de la population de l'Union européenne vit dans un ménage dépensant 40 % ou plus de son revenu disponible équivalent pour le logement. Cette moyenne dissimule des différences considérables entre les États membres : à une extrémité, les pays où la proportion des habitants dépensant plus de 40 % du revenu disponible est relativement faible, notamment Malte (2,6 %), Chypre (3,3 %), la Finlande (4,5 %), le Luxembourg (4,9 %) ainsi que la France et la Slovénie (5,2 %) ; à l'autre extrémité, se trouvent la Grèce (33,1 %) et le Danemark (18,2 %), suivis de l'Allemagne (16,6 %), de la Roumanie (16,5 %), de la Bulgarie (14,5 %), des Pays-Bas (14,4 %) et de l'Espagne (14,3 %). (EUROSTAT, *Statistiques sur le logement*, mars 2014.)

⁶ Un locataire du parc privé sur cinq dépense plus de 40 % de ses revenus pour se loger.

⁷ Voir INSEE, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010. Alourdissement pour les locataires du parc privé », *INSEE Première*, n°1395, mars 2012.

⁸ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France : 19^e rapport annuel*, 2014, p. 235.

La Bourgogne est l'une des régions françaises les moins tendues⁹ : trois des quatre départements comptent même parmi les trente départements les moins chers de France métropolitaine¹⁰. Néanmoins, cette région n'est pas épargnée par les difficultés ; **le niveau de tension d'un territoire ne reflétant pas forcément la satisfaction des besoins en logements**. Comme le souligne la Fondation Abbé Pierre, « *le mal-logement est aussi présent dans les territoires en déclin industriel et dans les zones rurales qui connaissent de réelles difficultés, malgré la faible tension du marché immobilier et le coût relativement modéré du logement : une vacance synonyme d'appauvrissement et de perte de valeur immobilière pour des propriétaires souvent modestes, des loyers encore trop élevés pour des ménages aux ressources plus faibles qu'ailleurs, une insalubrité des logements plus fréquente... Dans ces territoires, le mal-logement prend alors une dimension et des couleurs particulières*¹¹ ».

Certaines de ces « couleurs » ont été appréhendées par le conseil économique, social et environnemental de Bourgogne (CESER) à propos de l'**habitat social**¹² et de l'**habitat rural**¹³. Le CESER souhaite aujourd'hui les considérer à travers l'habitant. Pour cela, il s'attachera à présenter les acteurs du logement (1) et les outils utilisés (2) pour mettre en œuvre des politiques répondant à de multiples enjeux (3). Le présent rapport exposera enfin des besoins plus précis, amenés à devenir les enjeux de demain (4).

⁹ L'article 17 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 (modifiée par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) définit la notion de « zone tendue ». Selon ce texte, il s'agit des « zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. »

¹⁰ La Nièvre, la Saône-et-Loire et l'Yonne. À l'inverse, depuis le 1^{er} octobre 2014, 15 communes de l'agglomération dijonnaise sont passées de la catégorie B2 à la catégorie B1.

¹¹ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement...*, op. cit., p. 235.

¹² *Quel habitat social en Bourgogne dans une société en évolution ?*, Avis du conseil économique et social de Bourgogne présenté par Kheira BOUZIANE et Maddy GUY, 14 décembre 2006.

¹³ *L'habitat rural en Bourgogne*, Avis du conseil économique et social de Bourgogne présenté par Maddy GUY, 17 octobre 2007.

1. LE LOGEMENT : « *UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE*¹⁴ »

1.1. LE RÔLE DE L'ÉTAT

Ce rôle a évolué : depuis 1977, l'État s'est désengagé des aides à la construction au profit d'aides à la personne, au motif que la crise du logement était maîtrisée et qu'il était plus juste d'aider les ménages en fonction de leurs ressources que de subventionner la construction¹⁵. Les aides à la pierre avaient connu un grand développement jusqu'au rapport « Barre » de 1975¹⁶. Les interventions publiques ont ensuite été réorientées vers les aides à la personne. La volonté de mieux répondre à la demande en diversifiant l'offre a parallèlement conduit l'État à soutenir financièrement la rénovation du parc privé ancien. Aujourd'hui, l'aide à la personne est plus importante que l'aide à la pierre¹⁷. « *Si cette évolution paraît plus juste, elle peut cependant entraîner moins d'efficacité*¹⁸. »

1.1.1. L'État central

Le rôle de l'État, garant de la solidarité nationale, est « *de permettre à chacun, où qu'il se trouve [...], d'accéder à un logement décent, de bénéficier d'un minimum de liberté de choix, tout en veillant à préserver ou retrouver des formes acceptables de mixité sociale*¹⁹. » **L'État central définit le cadre et les modalités de la territorialisation des politiques qu'il détermine et finance.** Il veille également à ce que les services déconcentrés puissent appliquer ces politiques. Enfin, **l'État délègue une part de son action à deux établissements publics** : l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), pour la réhabilitation du parc privé, et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

L'ANAH est un établissement public d'État créé en 1971. « *Bras armé*²⁰ de ce dernier **pour le parc privé**, l'ANAH a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale permettant son développement et son amélioration. Pour atteindre cet objectif, l'établissement accorde des subventions pour l'amélioration des résidences principales de propriétaires occupants modestes²¹ ou des logements locatifs de propriétaires bailleurs privés²², en échange de contreparties sociales²³. « *Centrée sur les publics les plus modestes*²⁴ »,

¹⁴ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

¹⁵ Suzanne MAURY (dir.), *Les politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 199.

¹⁶ *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement présidée par Raymond BARRE*, décembre 1975.

¹⁷ Les aides au logement (APL, ALF et ALS), versées aux locataires sous conditions de ressources, visent à limiter le taux d'effort ou à permettre d'accéder à des logements de meilleure qualité, à taux d'effort donné. En 2012, les pouvoirs publics ont consacré 15,8 milliards d'euros d'aides personnelles pour les locataires (dont 8,1 milliards pour le secteur locatif privé). En Bourgogne, 27 008 ménages perçoivent l'ALF, 58 573 l'ALS et 69 933 l'APL. L'augmentation du budget de l'État consacré à ces aides est continue depuis la fin des années 1970. Cependant, selon l'INSEE, ces aides peuvent avoir un effet inflationniste : comme elles permettent à certains ménages d'accéder à des logements de meilleure qualité, la demande s'accroît et peut conduire à une hausse des loyers si le nombre et la qualité des logements ne s'ajustent pas suffisamment. « *En d'autres termes, une partie du bénéfice de l'allocation des ménages serait alors transférée aux bailleurs. Cet effet inflationniste serait d'autant plus fort que les bailleurs ont la capacité de connaître les locataires éligibles et perçoivent parfois directement ces aides.* » (Céline GRISLAIN-LETREMY, Corentin TREVIEN, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *INSEE Analyses*, n°19, novembre 2014, p. 1.)

¹⁸ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹⁹ François DELARUE, Alain LECOMTE, Patrice VERGRIETE, *Évaluation de la territorialisation des politiques du logement*, septembre 2013, p. 20.

²⁰ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

²¹ Propriétaire occupant : propriétaire qui occupe son logement.

²² Propriétaire bailleur : personne possédant un ou plusieurs biens immobiliers et qui les loue ou souhaite les louer en réalisant ou non des travaux.

²³ L'octroi des aides aux travaux est conditionné à la signature d'une convention à loyer maîtrisé. Cette convention, d'une durée de neuf ans, peut être à loyer intermédiaire, social ou très social. (ANAH, *Le guide des aides*, 1^{er} janvier 2014, p. 11.)

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

l'Agence a pour priorités le traitement de l'habitat indigne ou très dégradé²⁵, la rénovation thermique et la lutte contre la précarité énergétique, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie liée au handicap ou au vieillissement et le redressement des copropriétés en difficultés. L'ANAH participe au développement d'une offre de logements privés à loyers et charges maîtrisés. L'ANAH est présente dans chaque département par le biais d'une délégation locale intégrée à la direction départementale des territoires.

1.1.2. Les services déconcentrés

La politique du logement relève de trois services déconcentrés : la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction départementale des territoires (DDT) et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). La DREAL est chargée, sous l'autorité du préfet de région, « d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'État en matière de logement, notamment le développement de l'offre de logements, la rénovation urbaine et la lutte contre l'habitat indigne²⁶ ». La DREAL est donc au centre de l'action de l'État dans les territoires. Selon le décret du 3 décembre 2009, la DDT met en œuvre dans le département les politiques relatives « au logement, à l'habitat et à la construction ». Elle peut être également chargée « des politiques relatives aux fonctions sociales du logement, lorsque cette mission n'est pas confiée à la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations²⁷ ». Selon le même décret, la DDCS met en œuvre les politiques relatives « à la prévention et à la lutte contre les exclusions, à la protection des personnes vulnérables, à l'insertion sociale des personnes handicapées, aux actions sociales de la politique de la ville, aux fonctions sociales du logement, à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité des chances²⁸ ». La création des DDT et des DDCS « s'est accompagnée, avec des variantes dans quelques départements, d'une séparation en deux de la conduite des politiques du logement, la « pierre » pour les DDT, les « personnes » pour les DDCS²⁹ ». Renaud Durand confirme cette séparation : « la DDT se concentre sur le logement à proprement parler (l'habitat) tandis que la DDCS porte son action sur l'accompagnement social (l'habitant)³⁰ ». Pour la Fondation Abbé Pierre, cette évolution a néanmoins accentué la dichotomie entre la production et l'approche sociale³¹.

Garant de la solidarité nationale, l'État est ainsi un acteur majeur de l'habitat. Cependant, le logement ne relève pas de sa seule compétence.

1.2. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS

1.2.1. Un rôle fondamental

Entre l'après-guerre et les lois de décentralisation, l'essentiel des décisions en matière de logement relève de l'État. Les communes et les départements peuvent néanmoins exercer une tutelle sur les offices publics et les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (HLM). Des subventions et garanties d'emprunt pour la construction de logements sociaux peuvent être également apportées. À la fin des années 70, les collectivités sont associées contractuellement avec l'État dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou, concernant le parc social dégradé, des opérations « Habitat et vie sociale », prémices de la politique de la ville. Depuis l'Acte I de la décentralisation, les collectivités territoriales ont un rôle central : **elles évaluent les besoins et déclinent au niveau local la politique de l'habitat**. La loi du

²⁵ La notion de logement « indigne » recouvre les logements dont l'état ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. Le traitement de ces logements relève des pouvoirs de police exercés par les maires et les préfets. (ANAH)

²⁶ Décret n°2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, article 2.

²⁷ Décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, article 3.

²⁸ *Ibid.*, article 4.

²⁹ François DELARUE, Alain LECOMTE, Patrice VERGRIETE, *Évaluation...*, *op.cit.*, p. 23-24.

³⁰ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

³¹ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France : 19^e rapport annuel*, 2014, p. 269.

7 janvier 1983 précise que « les communes, les départements, les régions définissent, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat³² ». Avec la mise en exergue des difficultés de logement pour une part croissante de la population, plusieurs lois sont adoptées dans les années 1990 qui permettent le développement des interventions locales³³. Le choix de l'échelle intercommunale va ensuite progressivement s'imposer. Le développement de l'intercommunalité, avec la loi de 1999³⁴, permet en effet d'envisager un nouveau partage des compétences.

1.2.2. Le conseil régional

1.2.2.1 Une compétence non-obligatoire

Le conseil régional est la seule collectivité territoriale qui n'a pas de compétence obligatoire en matière d'habitat. Au moyen de son SRADDT³⁵, il fixe néanmoins les orientations du développement du territoire régional. Ces orientations peuvent comporter un volet logement. Cependant, n'étant pas prescriptif, ce document n'a, pour l'instant, aucune portée contraignante³⁶. « Ainsi, la région ne dispose pas de moyens juridiques ou institutionnels lui permettant d'imposer des orientations³⁷ ». Toutefois, la région peut définir ses priorités en matière d'habitat, après consultation des départements et au vu, le cas échéant, des programmes locaux de l'habitat (PLH). Elle peut s'exprimer sur ces documents en tant que membre du comité régional de l'habitat (CRH). Elle peut également compléter les aides de l'État par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts ou des garanties d'emprunts. Enfin, elle est en capacité d'octroyer des subventions pour l'acquisition ou l'aménagement de terrains pour les opérations d'habitat social proposées par les collectivités, d'instaurer des programmes d'aides à l'amélioration des quartiers et des logements...

1.2.2.2 L'action du conseil régional de Bourgogne

« La Bourgogne compte parmi les quelques régions françaises à avoir investi largement la question du logement³⁸ ». Cet investissement a pris plusieurs formes : soutien aux politiques de rénovation urbaine, soutien à la construction de logements locatifs sociaux et de logements à destination des jeunes, réhabilitation de logements et réaménagement d'espaces publics pour répondre aux besoins de redynamisation du monde rural (Eco Villages Avenir). Entre 2006 et 2012, la Région consacrait en moyenne chaque année à ces dispositifs plus de 27 millions d'euros, dont 7,6 millions pour Eco Villages Avenir. En outre, les financements régionaux en matière de réhabilitation ou de construction de logements neufs sont éco-conditionnés. « Cette action distingue la Bourgogne des autres régions françaises. C'est aujourd'hui sa « marque de fabrique »³⁹ ».

- Faire vivre et accompagner les territoires ruraux

Eco Villages Avenir est l'une des politiques phares du conseil régional. Lancée en 1999 sous l'appellation Cœur de Villages, elle a permis de soutenir les initiatives de près de 1 000 communes. Pour être éligibles,

³² Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, article 76.

³³ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ; loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

³⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³⁵ Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

³⁶ L'article 6 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République « fait de ce schéma [...] un **document de planification majeur**, élaboré par la région, avec une valeur prescriptive [...]. Le SRADDT est doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale - SCoT, plans locaux d'urbanisme - PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements compétents. » (Exposé des motifs)

³⁷ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

³⁸ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial du SRADDT*, décembre 2013, p. 131.

³⁹ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

les communes doivent comprendre moins de 3 500 habitants⁴⁰. Le parc de logements concerné doit avoir été construit avant 1948. « *Ce dispositif a donc favorisé le maintien du logement dans ces bourgs qui représentent aussi l'image de la Bourgogne*⁴¹ ». En juin 2013, Eco Villages Avenir a permis la réhabilitation de 2 832 logements en Bourgogne. La moitié a donné lieu à des conventionnements HLM, alimentant ainsi le parc social en milieu rural. L'autre moitié, sans conventionnement des loyers, occupe « *cependant une fonction sociale dans les territoires ruraux (les loyers pratiqués par les municipalités étant généralement bas)*⁴² ».

➤ Vers une « Stratégie régionale de l'habitat »

Le conseil régional de Bourgogne a souhaité insérer un volet « habitat » au sein de son SRADDT⁴³ ; avec la volonté d'intégrer la politique régionale de l'habitat à une stratégie plus large en matière d'aménagement du territoire. En effet, l'habitat est « *structurant pour l'aménagement et le développement durable de la région. Il permet de construire des conditions de vie et une qualité de vie qui doivent être la vitrine de la Bourgogne*⁴⁴ ». Le conseil régional a identifié quatre axes prioritaires d'intervention : accompagner la structuration des territoires⁴⁵, renforcer l'attractivité du parc de logements régional en privilégiant les centres-villes, les centres-bourgs et les quartiers d'habitat social, et en positionnant la Bourgogne comme une région à la qualité de vie remarquable⁴⁶, rénover et améliorer la performance énergétique des parcs existants (parc HLM, parc public communal et parc privé)⁴⁷, faciliter l'accès au logement des jeunes et des actifs en mobilité⁴⁸. Ces axes constituent un socle à la définition des dispositifs opérationnels et financements assortis. La Stratégie régionale de l'habitat intègre de façon transversale une dimension développement durable (aides éco-conditionnées, incitation au recours à des matériaux locaux). Enfin, la Stratégie doit être territorialisée par type de pôles afin de mettre en œuvre des solutions adaptées aux différents territoires⁴⁹.

L'investissement de la région à travers ce travail sur le SRADDT est souligné par Cécile REMILLIER : « *l'habitat figure réellement parmi les priorités du conseil régional* » qui « *montre une vraie écoute*⁵⁰ ».

1.2.3. Le conseil général

1.2.3.1. De multiples outils

À la différence du conseil régional, le conseil général détermine ses priorités en matière d'habitat. Tout d'abord, la loi du 31 mai 1990 prévoit, dans chaque département, l'élaboration d'un **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**, piloté conjointement avec l'État et dont le fonds de solidarité pour le logement (FSL) est le principal instrument d'intervention. Le PDALPD est

⁴⁰ Soit 1 982 communes sur les 2 046 que compte la région.

⁴¹ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

⁴² Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic...*, op. cit., p. 133.

⁴³ Sur le SRADDT, voir *Le Nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de Bourgogne*, Avis du CESER de Bourgogne adoptés les 13 mars, 26 juin et 20 novembre 2014.

⁴⁴ Conseil régional de Bourgogne, *Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire de Bourgogne*, 24 novembre 2014, p. 78.

⁴⁵ Accompagner la formalisation de stratégies territoriales de l'habitat ; faire intégrer les orientations régionales dans les documents de planification ; être un appui auprès des collectivités en matière d'habitat et d'aménagement.

⁴⁶ Remettre sur le marché des logements vacants durablement déqualifiés ; contribuer à créer une offre résidentielle diversifiée répondant aux attentes des ménages ; maintenir et/ou renforcer les services, commerces et équipements de proximité ; développer de nouvelles formes d'habitat et proposer un modèle d'aménagement durable aussi bien dans les bourgs que les villes.

⁴⁷ Accompagner l'efficacité énergétique des parcs existants ; prévenir et lutter contre la vulnérabilité énergétique ; qualifier, former et sensibiliser les professionnels du bâtiment ; créer les conditions d'intervention financière pour la réhabilitation du parc privé.

⁴⁸ Évaluer les besoins des jeunes actifs et des entreprises ; diversifier et adapter l'offre de logements pour les jeunes et les actifs en mobilité ; faciliter l'accès à l'information pour l'habitat des jeunes ; initier, expérimenter des actions d'accompagnement des jeunes dans leur autonomisation.

⁴⁹ Le SRADDT définit une armature urbaine des villes de Bourgogne, synthétisée en une typologie de cinq grandes familles de pôles : capitale régionale, pôles structurants, pôles de centralité, pôles intermédiaires et pôles de proximité.

⁵⁰ Cécile REMILLIER, directrice générale de Nièvre Habitat, audition du 14 octobre 2014.

conçu pour une durée minimum de trois ans, en concertation avec les communes et leurs groupements, les services de l'État, les bailleurs sociaux et les associations d'insertion par le logement. Il définit des objectifs et des mesures permettant à des personnes éprouvant des difficultés financières et/ou d'insertion sociale, d'accéder à un logement décent et indépendant et de s'y maintenir. « *En Bourgogne, les départements sont à des stades différents de la mise en œuvre de leur plan*⁵¹ ». La Côte-d'Or a élaboré son plan 2014-2018 en retenant les territoires délégataires des aides à la pierre. Le PDALPD de la Nièvre est arrivé à échéance en juillet 2014. Il doit être prorogé d'une année afin de prendre en compte les dispositions définies par la loi ALUR⁵². Le plan 2012-2016 de la Saône-et-Loire est entré en vigueur fin 2012. Dans l'Yonne, le plan devait s'achever en novembre 2014.

Outil du PDALPD, la **commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives** (CCAPEX) émet un avis sur les solutions à mettre en œuvre pour éviter l'expulsion. Elle se concentre à la fois sur les impayés locatifs et sur les expulsions non liées à ces derniers (trouble de voisinage, reprise du logement par le bailleur en fin de bail...). Dans la région, les CCAPEX ont été créées en 2010 (Côte-d'Or, Nièvre, Yonne) et 2011 (Saône-et-Loire). En 2013, elles ont examiné 1 853 dossiers⁵³.

Depuis la loi du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, doit être élaboré dans chaque département un **plan départemental de l'habitat** (PDH), conjointement et pour une durée de six ans par le conseil général, l'État et les établissements publics de coopération intercommunale ayant adopté un PLH ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration d'un tel programme. Le PDH permet d'articuler les politiques locales de l'habitat exprimées par les PLH établis au niveau intercommunal et celles qui sont mises en œuvre sur le reste du territoire, et de les mettre en cohérence avec la politique sociale dont les départements sont chargés. En Bourgogne, le premier PDH validé a été celui de la Saône-et-Loire (le 16 novembre 2011). Le PDH de l'Yonne, engagé en 2010, a été approuvé le 8 février 2013. Le PDH de la Côte d'Or, engagé également en 2010, a été approuvé le 29 mai 2013. Engagé le 12 décembre 2011, le PDH de la Nièvre en est à la phase de diagnostic. Des besoins complémentaires ont été identifiés par les services de la DDT de la Nièvre et du conseil général avant de poursuivre la démarche⁵⁴.

1.2.3.2. Les conseils généraux en retrait

Pour la Fondation Abbé Pierre, « *les conseils généraux, dotés depuis le milieu des années 2000 de la dimension sociale de la politique du logement, paraissent aujourd'hui en retrait*⁵⁵. » Or, en assurant le co-pilotage des PDALPD et la gestion des FSL, les départements occupent une place importante dans la politique du logement en faveur des populations défavorisées, surtout en ce qui concerne les aides aux personnes. L'Acte II de la Décentralisation leur a ouvert la possibilité d'une délégation des crédits des aides à la pierre⁵⁶. Mais seulement un conseil général sur quatre s'était saisi de cette possibilité en 2013. Également, les conseils généraux ont sensiblement réduit leurs aides pour la construction locative sociale, tant pour l'action foncière que pour le financement du logement social. Enfin, début 2013, seulement 45 PDH étaient engagés sur l'ensemble du territoire national (dont 20 effectivement signés)⁵⁷. Cette faible couverture est regrettée par de nombreuses villes moyennes et leurs EPCI. Ce mouvement de repli, lié à la contrainte budgétaire, est « *repérable partout et sans doute appelé à se poursuivre*⁵⁸ ». En effet, le processus de décentralisation, en privilégiant le fait métropolitain devrait accentuer le rôle des

⁵¹ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne. Bilan 2013*, mars 2014, p. 50.

⁵² Dans son article 34, la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) fusionne le PDAHI (plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion) et le PDALPD afin de créer un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). L'objectif est notamment de faciliter les parcours, de l'hébergement au logement, en décloisonnant les politiques publiques.

⁵³ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 55.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁵ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement...*, op. cit., p. 270.

⁵⁶ Par subsidiarité sur les parties de leur territoire non couvertes par une délégation déjà accordée à une ou plusieurs agglomérations.

⁵⁷ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement...*, op. cit., p. 272.

⁵⁸ *Ibid.*

intercommunalités pour assurer la cohérence de la politique de l'habitat sur leur territoire. Cette évolution devrait conduire à une répartition inégale des compétences habitat d'un département à l'autre. Pour la Fondation, les écarts risquent, à terme, d'être considérables entre des départements ruraux, où le conseil général constitue la seule instance de poids, et ceux où son influence se limite aux seuls secteurs non couverts par une métropole (tel le département du Rhône).

1.2.4. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre

L'EPCI a un rôle de **chef de file** dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat⁵⁹. Cependant, sa capacité d'intervention varie d'un établissement à l'autre en fonction des compétences obligatoires attribuées par le législateur, de la nature des compétences optionnelles qui peuvent y être ajoutées, éventuellement tempérées par la définition donnée à l'intérêt communautaire⁶⁰. Elle peut dépendre enfin de la volonté des communes de se défaire de compétences dont le transfert est facultatif. Cependant, certains EPCI doivent obligatoirement se doter d'un **PLH**. Ce dernier est un document stratégique de programmation et de mise en œuvre des politiques de l'habitat au niveau intercommunal. Il existe **sept PLH en Bourgogne**⁶¹. Les EPCI pourvus d'un PLH sont associés à l'élaboration du PLU. S'ils n'exercent pas eux-mêmes de plein droit cette compétence, ils peuvent conclure un accord intercommunal avec les organismes d'habitat social et ont la possibilité d'obtenir de l'État la délégation des aides à la pierre sous certaines conditions. Enfin, dès lors que l'EPCI, qui élabore un PLU intercommunal, a la compétence du PLH, la partie habitat des orientations d'aménagement et de programmation du PLU tient lieu de PLH. **Sept PLU intercommunaux** valant PLH sont en cours d'élaboration en Bourgogne⁶².

1.2.5. La commune

La commune définit ses priorités en matière d'habitat, sauf si cette compétence relève d'un EPCI ; son rôle est dans ce cas tributaire de la définition de l'intérêt communautaire. Toutefois, les communes peuvent être maîtres d'ouvrage de logements sociaux, notamment par l'intermédiaire des offices publics d'habitat social. Par ailleurs, les communes de plus de 20 000 habitants ont l'obligation d'élaborer un PLH lorsqu'elles ne sont pas membres d'un EPCI compétent en matière d'habitat. En outre, de nombreuses communes, notamment rurales, sont à l'initiative d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat en partenariat avec l'ANAH et l'État. Elles peuvent majorer les aides au conventionnement qui permettent de réaliser du logement social ou intermédiaire dans le parc privé. Enfin, les communes délivrent les permis de construire, disposent du pouvoir de préemption de droit commun et participent de droit aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux.

⁵⁹ En matière d'urbanisme, la **métropole** assure de plein droit, en lieu et place des communes, les compétences du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du PLU et, en matière d'habitat, du PLH, des aides financières au logement social, de la résorption de l'habitat insalubre... La **communauté urbaine** exerce la compétence obligatoire du SCOT, du PLU et des documents d'urbanisme en tenant lieu. En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, elle est responsable du PLH, dont l'élaboration est obligatoire. La **communauté d'agglomération** a, parmi ses compétences obligatoires, l'aménagement de l'espace (SCOT), l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. Les **communautés de communes** de plus de 30 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 10 000 habitants doivent obligatoirement se doter d'un PLH.

⁶⁰ L'intérêt communautaire détermine strictement le champ d'intervention de la communauté et permet aux communes membres d'intervenir par subsidiarité pour ce qui n'est pas reconnu comme relevant de cet intérêt.

⁶¹ Les PLH de l'agglomération dijonnaise et de la communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud en **Côte-d'Or** ; de l'agglomération de Nevers dans la **Nièvre** ; de la communauté d'agglomération Mâcon-Val de Saône et de la communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne en **Saône-et-Loire** ; de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois et de la communauté de communes du Sénonais dans l'**Yonne**. La communauté de communes du Pays de Nuits Saint Georges a arrêté un projet de PLH. Le PLH de la communauté urbaine Creusot-Montceau, arrivé à échéance en septembre 2012, doit être révisé en 2014, en même temps que le plan local d'urbanisme intercommunal et le SCOT.

⁶² Ils sont portés par les communautés de communes de Puisaye Nivernaise, du Sud Morvan et Portes Sud du Morvan dans la Nièvre ; la communauté de communes de Matour et sa Région en Saône-et-Loire ; les communautés de communes de la région de Charny, des Coteaux de la Chanteraine et du Toucycois dans l'Yonne. (DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, *op. cit.*, p. 11)

À l'issue de cette présentation, il apparaît que l'habitat est bien une « *compétence partagée* ». D'autres acteurs peuvent être mentionnés, qu'ils soient promoteurs, constructeurs de maisons individuelles, collecteurs d'Action Logement⁶³, associations ou fédérations de locataires⁶⁴, de propriétaires⁶⁵, d'organismes HLM⁶⁶... Par ailleurs, depuis plusieurs années, il se développe entre ces différents intervenants une politique de contractualisation. Néanmoins, cette caractéristique de la politique du logement représente également l'un de ses freins.

⁶³ Le 27 novembre 2014, l'État et Action Logement ont trouvé un accord sur une convention 2015-2019 fixant l'utilisation des 17 milliards d'euros qui seront versés sur ces cinq ans par les entreprises, dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Les fonds de la PEEC permettront ainsi de financer le logement social et intermédiaire à hauteur de 5,9 milliards d'euros d'ici 2019, soit 600 000 logements sur cinq ans, ainsi que le nouveau plan national de rénovation urbaine.

⁶⁴ La Confédération générale du logement (CGL), la Confédération nationale des locataires (CNL, devenue Confédération nationale du logement dans les années 1960), la CLCV (Consommation, logement et cadre de vie) et la Confédération syndicale des familles (CSF).

⁶⁵ L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) regroupe 250 000 adhérents. Elle a succédé en 1964 à l'Union de la propriété bâtie de France (UPBF), créée en 1893.

⁶⁶ L'Union sociale pour l'habitat (USH) de Bourgogne rassemble l'ensemble des organismes HLM présents sur le territoire. Elle a en charge l'animation professionnelle et la représentation du mouvement HLM auprès des pouvoirs publics.

2. UNE NECESSAIRE EVOLUTION DES OUTILS, UNE INDISPENSABLE RECOMPOSITION DES ROLES ?

Pour Pierre BODINEAU, « la politique du logement est caractérisée par une répartition peu claire des compétences⁶⁷ ». En effet, cette politique est « marquée par la multiplicité des acteurs et l'incohérence de la répartition des compétences et des responsabilités⁶⁸. » Chaque niveau de collectivité possédant des leviers d'action, les compétences se trouvent imbriquées. Les nombreux documents de planification en sont le reflet. Cette imbrication peut entraîner des lourdeurs administratives, une articulation complexe des documents et une inertie pour la mise en œuvre de projets d'intérêt général. Il est donc nécessaire de clarifier la gouvernance pour identifier précisément les **besoins** en logement, favoriser une production à la hauteur de ces derniers et équilibrer la répartition du parc au sein du territoire. Jérôme DURAIN confirme cette nécessité et considère que « le principal enjeu est le changement d'échelle des politiques de développement et d'habitat⁶⁹ ». Un tel changement concerne également les outils permettant de mettre en œuvre ces politiques.

2.1. DES OUTILS AUX DELEGATIONS

2.1.1. Des outils faiblement mobilisés et pouvant être améliorés

Le conseil régional de Bourgogne, dans son *Diagnostic territorial du SRADDT*, met en avant « la trop grande faiblesse des documents d'urbanisme et des outils de connaissance du territoire (SCOT, PLU, PLUi, PLH, Observatoires locaux...), permettant de **mesurer les besoins existants et d'anticiper les besoins futurs**. » Cette faiblesse concerne particulièrement « les communes rurales, démunies en matière de planification, de stratégie foncière et de conduite opérationnelle⁷⁰. » De ce fait, le premier axe de la Stratégie régionale de l'habitat désire encourager la structuration des territoires par un « accompagnement » portant « notamment sur la mise en œuvre des PLH, aujourd'hui limitée par des questions politiques mais également financières (pour les communes rurales notamment)⁷¹. » En effet, « dans certains territoires moins favorisés sur le plan économique, l'opérationnalité du PLH peut être entravée par l'insuffisance des moyens financiers de l'agglomération ou d'acteurs locaux susceptibles de mettre en œuvre le PLH⁷². » Au nombre de **sept** sur le territoire, les **PLH sont peu nombreux** en Bourgogne. D'autre part, ils affichent souvent davantage de simples volumes d'intervention sur le parc social et le parc privé plutôt qu'une réelle politique locale de l'habitat. « Or une vision globale de l'habitat est nécessaire. Elle permet notamment d'apprécier les liens entre le logement et l'attractivité du territoire, le développement économique, l'autonomie, le confort de vie...⁷³ » Renaud Durand rappelle que « ces documents sont néanmoins essentiels » car « l'État s'appuie sur eux pour décliner localement son intervention⁷⁴. »

Dix schémas de cohérence territoriale (SCOT), approuvés ou en cours d'élaboration, couvrent les zones les plus densément peuplées de Bourgogne⁷⁵. Ils concernent 41 % des communes de la région et 59 % de la population. « *Cela dit, certaines agglomérations, notamment celles de Sens, d'Auxerre ou du Creusot*

⁶⁷ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

⁶⁸ Christophe CARESCHE, Michel PIRON, *Rapport d'information sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins*, juillet 2013, p. 116.

⁶⁹ Jérôme DURAIN, 5^{ème} vice-président du conseil régional de Bourgogne, délégué à l'aménagement du territoire et aux politiques contractuelles des pays, audition du 11 mars 2014.

⁷⁰ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial du SRADDT*, décembre 2013, p. 134.

⁷¹ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

⁷² François DELARUE, Alain LECOMTE, Patrice VERGRIETE, *Évaluation de la territorialisation des politiques du logement*, septembre 2013, p. 153.

⁷³ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ SCOT de la Bresse bourguignonne, SCOT des agglomérations de Beaune et Nuits-Saint-Georges, SCOT du Dijonnais, SCOT du Chalonnois, SCOT du Grand Nevers, SCOT du Mâconnais, SCOT du Pays Charolais-Brionnais (adopté le 30 octobre 2014), SCOT du Pays Autunois-Morvan, SCOT Loire et Nohain, SCOT de Puisaye-Forterre.

*restent encore non couvertes par de tels documents de planification*⁷⁶ ». Or ces derniers offrent de précieuses informations quant aux futurs besoins en logements. Ils permettent ainsi d'anticiper le foncier à mobiliser, la répartition des logements, les formes urbaines à développer... Les SCOT favorisent donc la réponse aux attentes des ménages en termes quantitatifs et qualitatifs. Par exemple, le Document d'orientation et d'objectifs⁷⁷ du SCOT du Grand Nevers fixe des **objectifs précis** en termes d'offre de **nouveaux logements**, de **mixité sociale**, de **reconquête des logements vacants**, d'amélioration et de **réhabilitation du parc existant** (public et privé), d'**adaptation aux besoins de la population** et d'**aide aux parcours résidentiels**⁷⁸. Il désire **anticiper les besoins futurs** : se basant sur un scénario démographique de 97 500 habitants en 2025 sur son territoire⁷⁹, le SCOT du Grand Nevers fixe comme objectif la **réalisation d'environ 4 400 nouveaux logements d'ici 2025**. Le SCOT définit la **répartition** de ces nouveaux logements par EPCI⁸⁰ et communes isolées et **encourage la réalisation d'un PLH** à l'échelle de chacune des intercommunalités⁸¹.

Voulant renforcer la hiérarchie des documents d'urbanisme, la loi ALUR confirme l'importance de ce schéma : les PLU ou les cartes communales approuvés avant le SCOT devront être mis en conformité avec celui-ci dans l'année en cas d'adaptation mineure ou dans les trois ans si cela implique une révision du PLU ou de la carte. En outre, il n'est plus possible d'élaborer un SCOT sur un périmètre ayant un seul EPCI et pour davantage de souplesse, les communes limitrophes ne sont plus associées à l'élaboration mais consultées⁸².

2.1.2. La délégation des aides à la pierre

En application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (article 61), l'État donne la possibilité aux intercommunalités et aux départements de mettre en œuvre les aides relatives à la construction de logements sociaux *via* un mécanisme de délégation. Les crédits de l'ANAH peuvent être également délégués aux EPCI et aux conseils généraux : c'est alors le président de l'EPCI ou du conseil général qui attribue les aides de l'Agence⁸³. La collectivité délégataire peut aussi décider de moduler les aides. Ce dispositif, basé sur le volontariat, est original puisqu'il ne relève ni de la décentralisation, ni de la déconcentration : l'État fixe les objectifs et évalue la possibilité des EPCI ou des départements à les accomplir. La délégation représente donc « *une responsabilisation majeure des acteurs locaux sur la mise en œuvre des politiques de l'habitat*⁸⁴. » Selon la Cour des comptes, le nombre de délégataires s'élève, en 2011, à 108 (81 EPCI et 27 départements)⁸⁵. Ils exercent ainsi des missions qui ailleurs demeurent réalisées par les DDT. **La délégation favorise la construction de logements sociaux** : entre 2005 et 2009, le nombre de prêts accordés chaque année a progressé globalement de 52 %, passant de 76 992 à 117 368 logements. En 2009, le nombre de logements financés dans le cadre des délégations atteignait 65 344, soit 56 % du total de l'année⁸⁶.

⁷⁶ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic...*, *op. cit.*, p. 135.

⁷⁷ Ce document détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux.

⁷⁸ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Schéma de cohérence territoriale du Grand Nevers. Document d'orientation et d'objectifs*, p. 674-675.

⁷⁹ Il n'est donc pas prévu d'accroissement de la population aux échéances du SCOT.

⁸⁰ 1 710 sont par exemple fixés pour l'agglomération de Nevers.

⁸¹ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Schéma de cohérence territoriale du Grand Nevers. Document d'orientation et d'objectifs*, p. 674.

⁸² « Loi Alur : 10 mesures pour changer la donne », *Le Monde*, n°5758, 4 avril 2014.

⁸³ En dehors des secteurs en délégation de compétence, c'est le préfet, représentant de l'État et délégué de l'ANAH dans le département, qui attribue les aides.

⁸⁴ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

⁸⁵ Cour des comptes, *Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements*, mai 2011, p. 9.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 44.

Trois délégations de compétence sont exercées en Bourgogne : sur l'agglomération de Dijon⁸⁷, sur le reste du département de la Côte-d'Or⁸⁸ et sur le territoire du Grand Chalon⁸⁹. « *Par rapport au développement de l'offre nouvelle du parc public en 2013, les trois délégations de compétence en vigueur totalisent 60 % des logements PLUS/PLAI financés en Bourgogne. S'agissant du parc privé, les délégations de compétences représentent un peu moins de 30 % des logements aidés par l'Anah et 37 % des subventions engagées*⁹⁰ ». La délégation représente donc un dispositif efficace permettant de concilier l'indispensable implication des collectivités dans les politiques de l'habitat et le rôle de l'État, garant du droit au logement. En effet, la loi du 13 août 2004 prévoit un diagnostic et une programmation partagés entre l'État et les signataires des conventions de délégation permettant de répondre de manière plus efficace aux réalités du terrain. Ce dispositif est d'autant plus efficace si les délégataires sont des communautés de communes ou d'agglomération **responsables de PLH qui ont donc conduit un examen détaillé des besoins**.

Néanmoins, la délégation peut présenter certaines **limites**. La première est l'absence d'instance transversale. Elle peut conduire à une relation uniquement bipolaire entre l'État d'un côté et l'EPCI ou le département délégataire de l'autre. Les bailleurs sociaux doivent également trouver une place dans cette configuration. La Cour des comptes a exprimé la nécessité de préciser l'articulation entre les responsabilités de l'État et celles des collectivités territoriales⁹¹. Par ailleurs, « *la dynamique de mobilisation des délégataires pour la rénovation du parc privé ancien apparaît en sensible retrait par rapport à leur engagement dans la construction locative sociale, même s'ils ont parfois cherché à axer de manière volontariste leurs interventions sur des problématiques spécifiques pour répondre à des besoins locaux*⁹² ». Enfin, en raison de la contrainte budgétaire, les crédits nationaux ont parfois été réduits sans que les engagements locaux aient été révisés, au risque d'un certain décalage avec les capacités locales et les besoins réels ; ce qui explique qu'en juillet 2013, les députés Christophe Caresche et Michel Piron « *invitent l'État à réfléchir à la mise en place d'une délégation réelle au lieu de l'actuelle délégation qui fixe des objectifs mais ne donne pas les moyens de les atteindre*⁹³ ».

Aussi l'article 122 de la loi ALUR va-t-il préciser les conditions de la délégation et la nature des aides déléguées⁹⁴. Lorsqu'une convention est conclue, la délégation porte obligatoirement sur l'attribution des aides au logement locatif social et des aides en faveur de l'habitat privé. La convention précise également les **objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre** en matière de **réalisation, réhabilitation et démolition** de logements locatifs sociaux, de places d'hébergement destinées à accueillir les personnes défavorisées ainsi que de rénovation de l'habitat privé. Les conventions conclues antérieurement à la loi ALUR peuvent faire l'objet d'un avenant pour prendre en compte ces modifications.

PDH, PLH, SCOT, délégations... S'ils demeurent perfectibles, ces outils permettent néanmoins de mesurer les besoins mais également d'y répondre ; ce qui amène certains à se demander pourquoi est-ce qu'il existe encore des problèmes. En effet, « *avec les documents d'urbanisme, SCOT et PLU, et les PLH, on peut considérer que le système français de planification territoriale donne aux pouvoirs publics nationaux et locaux tous les moyens de concevoir et de mettre en œuvre une véritable politique territorialisée du logement, dans une*

⁸⁷ Une deuxième délégation de six ans a été signée en août 2010. En 2013, le financement de 551 nouveaux logements (242 PLUS, 121 PLAI et 188 PLS) a été engagé par le Grand Dijon dans le cadre de sa délégation de compétence. Cette programmation a concerné 36 opérations réparties sur huit communes de l'agglomération. Conformément au principe de territorialisation du PLH, 86 % des logements à loyer modéré financés par le Grand Dijon ont concerné les communes déficitaires au titre de l'article 55 : Dijon (428 logements), Marsannay-la-Côte (30 logements) et Saint-Apollinaire (16 logements). (Communauté de l'agglomération dijonnaise, *Rapport d'activités 2013*, p. 61.)

⁸⁸ La première délégation du conseil général, d'une durée de six ans, a été renouvelée en 2013 pour la même durée.

⁸⁹ Une nouvelle délégation de six ans a été signée en 2013 après une année sans délégation en raison de l'absence de PLH.

⁹⁰ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne. Bilan 2013*, mars 2014, p. 13.

⁹¹ Cour des comptes, *Les aides à la pierre...*, op. cit., p. 106.

⁹² *Ibid.*, p. 90.

⁹³ Christophe CARESCHE, Michel PIRON, *Rapport d'information...*, op. cit., p. 128.

⁹⁴ Les EPCI disposant d'un PLH exécutoire peuvent demander à signer avec l'État une convention de délégation de compétences, conclue pour une durée de six ans renouvelable. Cette convention peut être, à l'issue de ce terme, prorogée par avenant d'un an, si l'EPCI dispose d'un PLH exécutoire ou a pris une délibération engageant un nouveau PLH. L'État peut donner son accord ou motiver un refus de signature d'une convention ; il peut aussi dénoncer, après avis du comité régional de l'habitat une convention dont les objectifs et engagements seraient insuffisants.

cohérence, respectueuse d'un développement durable, avec les autres grandes politiques publiques⁹⁵ ». De ce constat découle une interrogation.

2.2. LA QUESTION DU VOLONTARISME POLITIQUE

Pour la Fondation Abbé Pierre, « *la volonté politique demeure essentielle à toute intervention en faveur du logement et de la lutte contre le mal-logement : le non-respect d'obligations, pourtant légales, par de trop nombreuses communes [...] est de ce point de vue emblématique*⁹⁶ ». Sur le territoire national, la prise en compte des enjeux du logement par les élus locaux est inégale, de même que les moyens qu'ils accordent à cette politique. Cette diversité provient de la capacité des décideurs à s'emparer de la question et à la traduire en actes. « *Une capacité qui s'inscrit notamment dans l'histoire politique et institutionnelle des territoires, mais qui dépend aussi fortement de la philosophie politique qui fonde l'action des collectivités locales. Là où elles ont une tradition d'intervention publique, le processus de prise en charge de la question du logement progresse évidemment plus vite que dans les communes qui, par choix politique, comptent avant tout sur le marché pour satisfaire les besoins sociaux en matière de logement et rejettent l'idée d'une intervention publique régulatrice*⁹⁷ ». Ainsi, une série de facteurs permettent d'expliquer la capacité (ou non) des territoires à mettre en œuvre une politique ambitieuse : l'antériorité de la mobilisation des collectivités sur cette question (visible à Rennes, Nantes ou Lyon), l'existence d'une tradition d'intervention publique, la proximité des responsables politiques et des acteurs, l'intégration de cette problématique dans une stratégie globale de développement du territoire... « *A contrario, la faiblesse des instances intercommunales, l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, ont pu freiner le développement de politiques de l'habitat équilibrées et cohérentes à l'échelle des bassins d'habitat*⁹⁸ ».

Commandée par la Fondation Abbé Pierre, l'enquête « **Les élus et le mal-logement**⁹⁹ », réalisée auprès de 200 élus de communes de 3 500 habitants et plus, révèle que, pour 72 % des sondés, le **logement et l'urbanisme sont des enjeux prioritaires** dans leur commune ; 91 % pensent que la situation du logement y est un problème important. Selon eux, les populations les plus à risque en matière de logement sont les personnes en **situation précaire** (66 % jugent qu'il est difficile pour celles-ci de trouver un logement adapté) et les **familles monoparentales** (61 %). Viennent ensuite les **jeunes actifs** (56 %) et les **étudiants** (47 %)¹⁰⁰. Les difficultés perçues pour ces populations sont encore plus importantes dans les communes de moins de 10 000 habitants. Pour les élus, les principaux freins à la lutte contre le mal-logement sont les difficultés de financement, des réglementations trop complexes ainsi que des lois inadaptées et peu efficaces¹⁰¹.

La Fondation note que les élus sont aujourd'hui davantage convaincus de la nécessité de produire du logement accessible. « *Le contexte les y a aidés, puisqu'ils sont de plus en plus souvent interpellés sur des problèmes de logement par leurs administrés*¹⁰² ». Ce sentiment est partagé par Pierre BODINEAU : « *le regard porté sur le logement social est aujourd'hui différent.* » Pour le président de SCIC Habitat, les élus sont « *davantage sensibilisés à cette question*¹⁰³ ». Le volontarisme politique en Bourgogne peut dès lors s'apprécier au regard du respect de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000¹⁰⁴. En effet, la loi « SRU » oblige

⁹⁵ François DELARUE, Alain LECOMTE, Patrice VERGRIETE, *Évaluation...*, op. cit., p. 151.

⁹⁶ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France : 19^e rapport annuel*, 2014, p. 238.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 242.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 244.

⁹⁹ IPSOS / STERIA, *Les élus et le mal-logement*, janvier 2014.

¹⁰⁰ À l'inverse, la majorité pense qu'il est plutôt facile pour les familles (52 %) et les seniors (53 %) d'accéder à un logement adapté sur le territoire de leur collectivité.

¹⁰¹ Les bailleurs sociaux et la municipalité sont jugés comme les plus actifs dans la lutte contre le mal-logement. Seulement 43 % des élus interrogés pensent que l'intercommunalité figure parmi les acteurs les plus actifs. Ils sont 30 % à penser que celle-ci doit prendre la responsabilité et organiser la lutte contre le mal-logement. Le même taux concerne l'État. Le passage au PLU intercommunal arrive en dernière position des orientations gouvernementales les plus appréciées par les élus sondés.

¹⁰² Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement...*, op. cit., p. 248.

¹⁰³ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹⁰⁴ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

certaines communes¹⁰⁵ à atteindre un pourcentage de logements sociaux, sauf à encourir, si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints, des sanctions financières et à devoir élaborer un programme de rattrapage. Cette obligation a été renforcée en 2013 : la loi du 18 janvier¹⁰⁶ et son décret d'application du 24 juillet¹⁰⁷ relèvent de 20 à 25 % la part exigible de logements locatifs sociaux sur le territoire de certaines communes. Elle prévoit toutefois le maintien du taux de 20 % lorsque le parc existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Parallèlement, des exemptions de seuil sont prévues pour les communes s'inscrivant dans un EPCI en décroissance démographique, à condition que celui-ci soit doté d'un PLH. Le rythme de rattrapage devient également plus exigeant et le régime des sanctions est renforcé¹⁰⁸.

Quatorze communes étaient soumises à l'article 55 en Bourgogne en 2012. Elles ne sont plus que **neuf en 2013** : Coulanges-les-Nevers, Garchizy, Chatenoy-le-Royal, Saint-Marcel et Saint-Rémy, en décroissance démographique, ne sont plus astreintes à un objectif de production. **L'agglomération dijonnaise** est concernée par l'accroissement des obligations de production provenant de la loi du 18 janvier 2013. Elle va ainsi compter une nouvelle commune soumise à l'article 55 : **Chevigny-Saint-Sauveur**. Le tableau suivant indique le nombre de logements sociaux financés sur la période 2011-2013¹⁰⁹. Cependant, comme le rappelle Renaud Durand, « *cette obligation de production de logements sociaux ne signifie pas obligatoirement un défaut de motivation des communes. Elles sont astreintes à un objectif triennal de production mais c'est leur progression qui importe, leur rythme de rattrapage*¹¹⁰ ».

Département	Commune	% logements sociaux en 2010(base de la période)	Objectif triennal	Logements financés en 2011/2013(*)
Côte d'Or	Dijon	16,50	1320	1372
	Fontaine les Dijon	8,72	195	116
	Marsannay la Cote	9,52	75	100
	Saint Apollinaire	13,28	75	35
Saône et Loire	Le Breuil	8,30	48	27
	Saint Vallier	17,47	16	109
	Charnay les Mâcon	11,43	42	117
	Givry	9,26	18	10
Yonne	Moneteau	9,17	28	0

(*) chiffres provisoires pour le Grand Dijon

Source : DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne. Bilan 2013*, mars 2014, p. 30.

¹⁰⁵ Communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions, comprises dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

¹⁰⁶ Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

¹⁰⁷ Décret n°2013-670 du 24 juillet 2013 pris pour l'application du titre II de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013.

¹⁰⁸ Plusieurs dispositions visent également à pallier les contournements de la loi SRU pratiqués par certaines communes dont l'attrait pour le logement social se limite au seul PLS.

¹⁰⁹ Chiffres donnés à titre indicatif, le bilan étant en cours de réalisation.

¹¹⁰ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

Par exemple, « *la ville de Dijon, avec un taux de 16,5 % de logements sociaux, était concernée par un objectif triennal de 1 320 logements. Avec 1 372 logements produits, son rattrapage est donc bien engagé*¹¹¹ ». Renaud DURAND estime que « *la Bourgogne est une région plutôt en avance, où la grande majorité des acteurs contribuent à la réponse sociale à apporter aux plus démunis*¹¹² ».

2.3. MIEUX REPARTIR LES COMPETENCES POUR MIEUX REpondre AUX BESOINS

Mieux répartir les compétences permettrait de répondre plus efficacement aux besoins des territoires, donc des habitants ; mais également de dépasser l'inadéquation entre la dimension nationale de l'habitat et les enjeux territoriaux. C'est « *une question fondamentale* » pour Pierre BODINEAU, à laquelle il est « *néanmoins difficile d'apporter une réponse catégorique*¹¹³ ».

2.3.1. Un État qui doit rester le garant des politiques du logement...

Une décentralisation complète des politiques du logement signifierait confier entièrement à l'appréciation locale le montant des aides à la personne, les critères d'attribution des logements conventionnés, la fiscalité liée au logement... Elle générerait une grande diversité de situations autour d'un bien considéré comme de grande nécessité. Or « *la dimension étatique du logement est nécessaire car elle permet de garantir l'équité*¹¹⁴ ». L'État doit donc rester le garant ultime de cette équité territoriale, de même que des principes fondateurs de la politique du logement. Le rôle qui lui est donné par la loi sur le droit au logement opposable confirme d'ailleurs cette nécessité¹¹⁵. Il n'en reste pas moins que la politique du logement « *ne peut se conduire depuis Paris et nécessite une meilleure répartition des compétences*¹¹⁶ ».

2.3.2. ... tout en favorisant leur territorialisation

En 1992, le sociologue Henri COING se dit « *frappé par le contraste qui existe entre le discours des spécialistes, au niveau central et celui des responsables, sur le terrain* ». Il ajoute que « *prendre en compte l'avenir, aujourd'hui en France,* » implique « *une modification substantielle des relations existant entre pouvoir central et pouvoirs locaux en matière de logement*¹¹⁷ ». Vingt ans plus tard, la Fondation Abbé Pierre dresse le même constat :

Il apparaît ainsi que **les orientations des politiques de l'habitat doivent être adaptées plus finement aux contextes locaux et les actions appropriées aux spécificités de chaque territoire**. Si cela peut paraître évident, les orientations fixées au niveau national ont pu le masquer un temps, notamment lorsque le Plan de cohésion sociale insistait sur l'objectif de développer massivement la production de logements sociaux. **Sur la scène locale, des besoins nouveaux et segmentés ont fait irruption** (qu'ils soient liés aux âges de la vie, à l'évolution des structures familiales, au développement de la précarité et de la pauvreté), sans qu'il puisse leur être apporté de réponses suffisantes dans le cadre de l'action sociale [...] ou du logement social. Pour le dire brièvement, les problématiques sociales ont largement débordé des cadres où elles étaient prises en charge et viennent percuter le champ des politiques locales de l'habitat¹¹⁸.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

¹¹⁶ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹¹⁷ Henri COING, « La prospective du logement ou : l'identification des trajectoires sur l'avenir », Jean-Claude DRIANT (dir.), *Habitat et villes : l'avenir en jeu*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 105 et 106.

¹¹⁸ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement...*, op. cit., p. 252.

2.3.3. Renforcer le rôle du conseil régional ?

L'absence de compétences obligatoires ainsi que de pouvoir décisionnel peut freiner aujourd'hui l'action des régions les plus volontaristes. Se pose alors la question d'un renforcement des compétences des conseils régionaux. Pour Pierre BODINEAU, « *la région est relativement éloignée des territoires* ». Néanmoins, le conseil régional a « *tout de même son « mot à dire », notamment pour veiller à un développement équilibré du territoire* ». Selon le président de SCIC Habitat, « *il conviendrait donc qu'elle fixe clairement les conditions de son intervention* » ; par exemple en décidant de soutenir un territoire défavorisé au détriment d'un autre plus avantageux. « *Cette démarche nécessiterait un certain courage mais serait légitime*¹¹⁹ ». Elle est d'ailleurs celle du conseil régional de Bourgogne. En effet, « *en inscrivant l'habitat dans le SRADDT, l'objectif de la région est justement d'établir une typologie des territoires à privilégier car ils concentrent services, transports, etc.*¹²⁰ ».

2.3.4. Une cohérence construite autour de l'échelon intercommunal ?

Échelon efficace, l'intercommunalité constitue notamment une véritable opportunité pour les communes rurales où le manque d'ingénierie peut se révéler gênant. Cependant, il convient de rendre cet échelon « *plus cohérent avec les compétences communales* ». Selon Pierre BODINEAU, « *l'Acte III de la décentralisation devrait favoriser cette cohérence*¹²¹ ». En effet, la simplification des compétences en matière de logement est encouragée par la loi du 27 janvier 2014¹²², mais au seul niveau de la **métropole**¹²³. La systématisation des **plans locaux d'urbanisme intercommunaux** (PLUi) devrait renforcer la compétence et la crédibilité des regroupements intercommunaux. Considérée comme la « *mère de toutes les batailles*¹²⁴ » dans la recherche de foncier constructible et d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation à l'échelle des agglomérations, la compétence du PLUi a suscité de fortes oppositions dans les débats sur le projet de loi ALUR¹²⁵. Si la loi votée prévoit que l'élaboration du PLU soit transférée à l'intercommunalité en mars 2017, elle stipule également que la compétence restera communale si plus de 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y opposent. Il reste que le principe du PLUi, désormais inscrit dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), devient la règle. Les citoyens vivant et circulant sur un bassin de vie et non sur une seule commune, il semble logique que les commerces, écoles... et naturellement les logements soient prévus à cette échelle¹²⁶ ; même si pour certains, la minorité de blocage instaurée constitue un vrai recul¹²⁷.

2.3.5. Favoriser les relations entre les acteurs

Ces relations sont en effet décisives. Dans la Nièvre, Maryse AUGENDRE note qu'il « *existe une réelle synergie entre les acteurs* », qui « *crée des liens de proximité et un soutien*¹²⁸ ». Cette synergie résulte d'une volonté de travailler ensemble. L'implication de la communauté d'agglomération de Nevers doit être soulignée car, à

¹¹⁹ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹²⁰ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

¹²¹ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹²² Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹²³ Les métropoles exerceront des compétences renforcées par rapport aux intercommunalités « classiques ». Elles seront notamment compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale, et verront leurs compétences en matière de logement étendues : elles pourront se voir déléguer la responsabilité de la garantie du droit au logement opposable (et à ce titre gérer le contingent de logements préfectoral) ou encore la gestion de l'hébergement d'urgence. Elles pourront également exercer par convention des compétences relevant en principe du département, comme la gestion des fonds de solidarité pour le logement.

¹²⁴ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement...*, op. cit., p. 278.

¹²⁵ Le PLUi a d'abord été obligatoire sans opposition possible, puis obligatoire sauf opposition de 25 % des communes représentant 10 % de la population puis sauf opposition de 45 % des communes représentant 45 % de la population. Il a fait l'objet d'un compromis qui penche plutôt en faveur du Sénat.

¹²⁶ « Loi Alur : 10 mesures pour changer la donne », *Le Moniteur*, n°5758, 4 avril 2014.

¹²⁷ « Le projet de loi « Alur » adopté : révolution ou compromis ? », *La Gazette des communes*, n°2210, 24 février 2014.

¹²⁸ Maryse AUGENDRE, vice-présidente en charge du logement de la communauté d'agglomération de Nevers, audition du 14 octobre 2014.

la manière des agglomérations les plus volontaristes¹²⁹, elle a souhaité se doter d'un **observatoire de l'habitat**. Il permet d'appréhender les évolutions du parc, du marché immobilier et des demandes sociales. Cet observatoire associe les bailleurs sociaux, l'État, la Chambre des notaires, l'Association régionale d'études pour l'habitat Est, la FNAIM... Néanmoins cette bonne entente ne se retrouve pas sur la totalité du territoire régional. En effet, il convient d'encourager, soutenir et conjuguer les initiatives privées et publiques.

Créé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le comité régional de l'habitat (CRH)¹³⁰ doit **favoriser cette cohérence des politiques locales** et les concertations permettant de mieux répondre aux **besoins**. Le CRH de Bourgogne a été installé en 2005 et renouvelé en 2012 pour six ans. Ses membres sont répartis en trois collèges (élus, professionnels, associations)¹³¹. L'assemblée plénière du CRH se réunit au moins une fois par an. Il peut constituer un bureau¹³² et des commissions spécialisées pour faciliter ses travaux¹³³. Chaque année, le CRH émet, sur la base d'un rapport présenté par le préfet de région, un avis sur la satisfaction des besoins en logement des différentes catégories de population, les orientations de la politique de l'habitat dans la région et les actions engagées par l'État et les collectivités. Le CRH est également consulté sur les projets de PLH et les projets de PLUi ayant valeur de PLH, les projets d'arrêtés de carence des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU au vu des bilans triennaux, les projets de PDALPD... En 2013, le Bureau du CRH de Bourgogne a par exemple rendu un avis sur le projet de PLH de la communauté d'agglomération de Beaune, Côte et Sud, sur le projet de PLUi de la communauté de communes des Coteaux de la Chanteraine ou encore sur le projet de liste régionale des terrains de l'État cessibles pour la réalisation de logements¹³⁴. Le CRH permet donc des **rencontres régulières entre l'État et les collectivités territoriales**. Néanmoins l'intérêt des CRH est perçu de façon très variable selon les régions. Certains sont vus comme de véritables lieux de débat, utiles à l'action. D'autres sont au contraire perçus comme de simples chambres d'enregistrement éloignées des véritables centres de décision, notamment sur la répartition des crédits entre les territoires. Le nombre de membres (en moyenne 46 ; 51 en Bourgogne) est également vu comme une difficulté¹³⁵.

¹²⁹ Certaines agglomérations souhaitent s'affirmer comme des autorités organisatrices et régulatrices des politiques de l'habitat sur leur territoire. Brest Métropole a par exemple instauré une conférence intercommunale du logement regroupant l'ensemble des acteurs concernés. Plusieurs agglomérations ont mis en place de tels dispositifs (Grand Nancy, Lille Métropole, Grand Lyon...). Parmi ses dispositions ayant trait au logement social, la loi ALUR permet à tout EPCI doté d'un PLH de créer sa conférence intercommunale du logement. Co-présidée par le président de l'EPCI et le préfet, elle rassemble les maires des communes membres, les bailleurs sociaux, les associations de locataires, etc. Cette conférence adopte notamment des orientations sur les attributions de logements.

¹³⁰ Avec la loi ALUR, le CRH devient comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

¹³¹ Le préfet de région peut également inviter toute personne dont la présence lui paraît utile.

¹³² Dix-neuf membres issus des trois collèges en Bourgogne.

¹³³ En Bourgogne, quatre thématiques ont été retenues : les personnes âgées, la rénovation thermique, le logement d'abord et le logement des jeunes. Des commissions départementales suivent l'élaboration et la mise en œuvre des PDH. Le secrétariat du CRH, de son bureau et des commissions est assuré par la DREAL.

¹³⁴ DREAL Bourgogne, *Le logement...*, *op. cit.*, p. 5.

¹³⁵ François DELARUE, Alain LECOMTE, Patrice VERGRIETE, *Évaluation...*, *op. cit.*, p. 162.

3. LES AXES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

3.1. LES ENJEUX DU PARC PUBLIC

La Bourgogne compte **109 000 logements locatifs sociaux**, soit 13,3 % des résidences principales. 216 000 personnes vivent dans ces logements (13,1 % des habitants de la région)¹³⁶.

3.1.1. Une région peu « tendue », des objectifs de production en augmentation

Depuis le Plan de cohésion sociale de 2005, l'État affiche des objectifs annuels de construction de logements sociaux (de 100 000 à 130 000 selon les années). Dévoilé le 21 mars 2013, le Plan d'investissement pour le logement vise à produire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Les circulaires de programmation des aides à la pierre pour le logement locatif social prévoient la réalisation annuelle de ces 150 000 nouveaux logements. Elles réaffirment également le recentrage des aides au logement vers les régions ou les zones infra-régionales tendues. « Pour la **Bourgogne**, cette double orientation s'est traduite par une **augmentation de 24 % de son objectif de production de logements locatifs sociaux PLUS/PLAI, et ce malgré le classement de la Bourgogne parmi les régions dont le marché du logement est le moins tendu**¹³⁷. » Les objectifs de production dans le parc public pour l'année 2013 ont donc été fixés à 370 PLAI, 770 PLUS et 1 010 PLS, soit 2 150 logements locatifs sociaux (+ 6 % par rapport à l'année 2013). Ces objectifs ont même augmenté en cours d'année¹³⁸. **Or construire ne signifie pas forcément répondre aux besoins**. Pour la Fondation Abbé Pierre, la production peut être insuffisante pour faire face aux besoins générés par la **dégradation de la capacité contributive des ménages et à l'affaiblissement du rôle social du parc privé**, paramètre rarement pris en compte dans la définition des objectifs de production. La Fondation regrette ainsi « la faiblesse, pour ne pas dire l'absence, de mesures supplémentaires concernant la mobilisation du parc privé à des fins sociales, car il s'agit là d'un vecteur essentiel à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la mixité sociale¹³⁹. » Jean Perrin développe des idées similaires en considérant que, d'une manière générale, la Bourgogne « n'est pas caractérisée par une crise du logement provenant d'un manque de logements. Sa crise provient de la diminution de la capacité de contribution financière des candidats locataires. Cette diminution, qui se constate dans la France entière, n'est pas la conséquence d'une augmentation drastique des loyers. » Pour Jean Perrin, « c'est cette évolution, plus qu'une pénurie de logements, qui représente la difficulté fondamentale¹⁴⁰. »

Par ailleurs, le mode de calcul des objectifs de production de logements PLS est critiqué. Selon l'Union sociale pour l'habitat, il conduit à **amplifier les programmations parfois trop ambitieuses des années précédentes**. « Pour sept régions (Auvergne, Basse-Normandie, **Bourgogne**, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Picardie, Poitou-Charentes) les objectifs de PLS représentent plus de deux logements locatifs sociaux sur cinq programmés, **indépendamment de la capacité des marchés à les accueillir**¹⁴¹. » En effet, plusieurs territoires ne sont pas à même d'accueillir une production de cette ampleur. Bien que les objectifs de production aient augmenté en 2013, la Bourgogne n'a d'ailleurs pas vu sa production s'accroître en conséquence. Le taux de réalisation des objectifs de PLUS, PLAI et PLS est de **68 %**. Ce bilan, jugé « **médiocre**¹⁴² » par la DREAL, a pour causes divers blocages, retards d'avancement ou retards dans la

¹³⁶ Union sociale pour l'habitat, *Le logement social en régions 2013*, s.l.n.d., p. 12.

¹³⁷ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne. Bilan 2013*, mars 2014, p. 6.

¹³⁸ La Bourgogne ayant reçu, en novembre 2013, une dotation exceptionnelle de 700 000 euros en PALULOS pour la réhabilitation du foyer Coallia de Nevers (80 logements destinés aux jeunes) et 82 500 euros de réserve non affectée pour une opération sur le Grand Chalon, les objectifs ont été portés à 2 187 logements (796 PLUS, 381 PLAI et 1 010 PLS).

¹³⁹ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France : 19^e rapport annuel*, 2014, p. 277.

¹⁴⁰ Jean PERRIN, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et vice-président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), audition du 22 avril 2014.

¹⁴¹ « Aides à la pierre. Programmation 2013 », *Actualités habitat*, n°965, 30 mars 2013, p. 7.

¹⁴² DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne. Bilan 2013*, mars 2014, p. 16.

commercialisation des logements privés associés, particulièrement sur le Grand Dijon. Pour les PLS, la faible production « est notamment due à la publication tardive de la liste des établissements bancaires habilités à dispenser ce produit financier et aux réticences de certaines banques à le distribuer, ce qui a entravé le financement de certaines opérations ou les a reporté sur 2014¹⁴³. » Le taux de réalisation est même en retrait par rapport à 2012 pour les logements PLUS et PLAI.

Au final, pour les régions peu tendues comme la Bourgogne, « le besoin d'une offre locative sociale neuve significativement renforcée ne se fait réellement sentir que sur **quelques territoires limités**¹⁴⁴ » ; ce qui pose une question fondamentale.

3.1.2. Où construire ?

« Il convient, d'une part, de prendre en considération l'existence d'une demande et d'autre part, de bâtir sur des territoires où le logement social est utile voire indispensable aux besoins des populations¹⁴⁵ ». Or, pendant longtemps, les constructions n'ont pas été réalisées dans les zones de forte demande. En 2009, selon la Cour des comptes, **75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes**, et seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues¹⁴⁶. Ce n'est que depuis 2010 que l'État a rééquilibré les attributions de crédits vers celles-ci. Les instruments qu'il a utilisés sont cependant discutés.

La répartition départementale des logements sociaux en Bourgogne est globalement proportionnelle au nombre d'habitants¹⁴⁷. Cette répartition est cependant inégale selon les secteurs : elle est largement **concentrée dans les secteurs urbains**, au détriment des territoires périurbains et ruraux¹⁴⁸. Si le territoire du SCOT du Grand Nevers bénéficie par exemple d'une offre sociale satisfaisante¹⁴⁹, celle-ci se concentre sur le pôle-centre¹⁵⁰. « En effet, les financements disponibles pour le logement social et la répartition de ces financements à l'intérieur du périmètre du SCOT ne permettent pas de programmation de ces logements en dehors de la ville de Nevers¹⁵¹ ». Néanmoins, « les logements sociaux sont surtout nécessaires dans les **zones urbaines**¹⁵² ». En Bourgogne, les plus gros besoins sont concentrés sur l'agglomération dijonnaise¹⁵³. Le reste est majoritairement localisé dans les huit autres pôles urbains¹⁵⁴. « **Dans les zones rurales, il convient d'abord d'apprécier le niveau des loyers privés avant d'entreprendre tout projet**¹⁵⁵ ». Le but est d'estimer l'éventuelle complémentarité entre le parc social et le parc privé. Les montants des loyers tendent à se rapprocher en raison de la détente du marché. Cependant, peu d'informations existent sur le niveau des loyers dans le parc privé. Un observatoire des loyers permettrait de pallier ce manque de renseignements¹⁵⁶. En effet, la loi ALUR instaure un nouveau mécanisme d'encadrement des loyers qui doit

¹⁴³ *Ibid.*, p. 21.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

¹⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, février 2012, p. 487.

¹⁴⁷ Au 1^{er} janvier 2011, la Saône-et-Loire concentrait 34 % de la population régionale et 39 % des logements sociaux ; la Côte-d'Or, respectivement 32 % et 30 % ; l'Yonne, 21 % et 18 % ; la Nièvre, 13 % et 13 %.

¹⁴⁸ Les pôles urbains accueillent 89 % de l'ensemble de l'offre locative sociale régionale (pour 49 % de la population). Le périurbain concentre 7 % de l'offre (pour 32 % de la population) et le rural, 4 % de l'offre (pour 19 % de la population). (Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial du SRADDT*, décembre 2013, p. 100.)

¹⁴⁹ Plus de 9 000 logements sociaux, soit 20,5 % du parc de résidences principales en 2008.

¹⁵⁰ Ce dernier centralise 89 % de l'offre totale de logements sociaux à l'échelle du SCOT ; 6 000 logements (soit 66 % de l'offre totale) sont situés dans Nevers.

¹⁵¹ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Rapport de présentation*, p. 486.

¹⁵² Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

¹⁵³ Environ 60 % des logements nouveaux programmés annuellement dans la région sont situés sur le Grand Dijon.

¹⁵⁴ La production 2013 est surtout concentrée autour des agglomérations de Dijon, Sens, Chalon-sur-Saône et Nevers.

¹⁵⁵ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

¹⁵⁶ En Allemagne, les principales villes se sont dotées d'un « miroir des loyers » (*Mietspiegel*), institué non pas par les pouvoirs publics mais par les représentants des locataires et des propriétaires. Ils fournissent le niveau moyen des loyers selon la taille,

s'appuyer sur des observatoires des loyers¹⁵⁷. Ils peuvent être créés à l'initiative des collectivités territoriales, des EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'habitat ou de l'État. Les zones dites « tendues » (la Bourgogne n'en fait pas partie) doivent en être obligatoirement dotées pour l'application du mécanisme d'encadrement ; ou plutôt « devaient » car le Plan de relance pour le logement du 29 août 2014 limite « la mise en œuvre de l'encadrement des loyers de la loi Alur à titre expérimental à la Ville de Paris¹⁵⁸ ».

De ce fait, comment estimer la complémentarité entre les parcs privé et social dans les zones rurales ? Prendre en compte l'existence d'une demande est fondamentale « car le logement social représente une **politique de long terme** : il « dure » 10, 50 voire 100 ans s'il est réhabilité. **Mais la rénovation d'un logement n'a aucune utilité sans l'existence d'une population susceptible de l'occuper** ». Adopter une vision sur la longue durée est donc « essentielle pour éviter ou réduire la **vacance**¹⁵⁹ ». Or celle-ci est importante en Bourgogne. Selon la préfecture de région, 6,4 % des logements sociaux bourguignons sont vacants, ce qui représente le double de la moyenne nationale (3,2 %)¹⁶⁰. L'Union sociale pour l'habitat évoque un taux de vacance commerciale de 6,8 %, soit le plus fort taux de toutes les régions françaises¹⁶¹. Dans les **espaces ruraux les plus fragilisés**, le **taux de vacance dépasse les 10 %**. La vacance du parc social est également préoccupante dans **certaines villes** comme Bourbon-Lancy (21 %), Clamecy (19 %), Gueugnon (16 %), Le Creusot (14 %), Cosne-Cours-sur-Loire (13 %), Nevers (12 %), Chalon-sur-Saône (12 %) ou Montceau-les-Mines (11 %)¹⁶².

3.1.3. La rénovation du parc locatif social

Troisième axe du Plan d'investissement pour le logement, le **Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH)** met en œuvre l'engagement du président de la République de rénover 500 000 logements, dont 120 000 sociaux, par an. Aujourd'hui, seuls 25 000 logements sociaux sont rénovés chaque année en France.

Selon l'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne, environ **30 000 des 110 000 logements à loyer modéré dans la région nécessiteraient d'être réhabilités**, représentant un investissement global d'environ 900 millions d'euros¹⁶³. L'éco-PLS, mis en place en 2009, n'a permis de financer en Bourgogne que **11 opérations de rénovation (1 000 logements rénovés)**, plaçant la région en **avant-dernière position des régions françaises**. Un éco-PLS de seconde génération est distribué depuis décembre 2011. En 2013, la part de logements sociaux rénovés dans le cadre de ce dernier représente 0,75 % du parc bourguignon : 304 logements (4 opérations) ont été rénovés en 2012 ; 525 (12 opérations) en 2013. Cependant, « si la part des logements traités en Bourgogne est **modeste** au regard des chiffres nationaux, le **gain énergétique moyen par logement** » est « **le plus élevé des régions françaises**¹⁶⁴ ». De plus, 4,5 millions d'euros de crédits FEDER sont affectés à la rénovation énergétique des logements sociaux, complétés par 4,5 millions

l'emplacement et la qualité des logements. Tout locataire qui estime que son loyer est indûment supérieur de 20 % au « loyer-miroir » peut saisir un juge qui examinera sa réclamation.

¹⁵⁷ Ils peuvent prendre la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public (GIP) réunissant des bailleurs, locataires, gestionnaires, personnes qualifiées, les EPCI et l'État. Ils sont agréés par le ministre du Logement après avis du CRHH. Les observatoires ont notamment pour mission de recueillir les données relatives aux loyers sur une zone géographique déterminée et de mettre à la disposition du public des résultats statistiques représentatifs de ces données.

¹⁵⁸ Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, *Plan de relance du logement*, dossier de presse, 29 août 2014, p. 5. Le premier ministre explique que « les conditions techniques ne sont pas réunies, et ne le seront pas avant des mois, voire des années. C'est notamment le cas pour la collecte des données des loyers [...]. Le dispositif [...] ne sera pas étendu aux autres agglomérations concernées tant qu'un bilan sur sa mise en œuvre n'aura pas été réalisé. » (Discours du 29 août 2014)

¹⁵⁹ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

¹⁶⁰ « Le logement, une priorité de l'État en Bourgogne », *L'État en Bourgogne. Lettre d'information de la préfecture de la région Bourgogne et des services de l'État*, n°32, novembre 2013, p. 6.

¹⁶¹ Union sociale pour l'habitat, *Le logement social...*, op. cit., p. 12.

¹⁶² Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial...*, op. cit., p. 101.

¹⁶³ Union sociale pour l'habitat de Bourgogne, *Quel avenir pour la Bourgogne dans 20 ans ? Contribution de l'USH de Bourgogne à la réflexion prospective du CESER*, mars 2013, p. 12.

¹⁶⁴ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 29.

d'euros de contreparties des collectivités territoriales. De 2011 à 2013, 24 opérations (1 886 logements) ont été prévues sur le FEDER. La subvention FEDER moyenne est de 2 382 euros par logement et les opérations de réhabilitation « *ont entraîné une réduction moyenne des coûts de 800 euros par an et par habitant, ce qui est considérable*¹⁶⁵ ». Dans le cadre de sa politique de développement durable, le conseil régional de Bourgogne a souhaité intervenir pour favoriser cette réhabilitation énergétique. Pour Renaud DURAND, cet investissement « *mérite d'être souligné* » car « *une telle implication ne concerne pas tous les conseils régionaux*¹⁶⁶ ».

Cependant, l'USH de Bourgogne soutient que la **démolition** « *doit souvent être préférée* [à la réhabilitation] **et accompagnée de constructions neuves, adaptées aux nouveaux modes de vie**¹⁶⁷ ». Cécile REMILLIER précise qu'en raison de l'amiante, « *des réhabilitations vont coûter plus cher que des démolitions accompagnées de nouveaux logements adaptés aux besoins* ». Elle rappelle également que « *les logements réhabilités ne sont pas forcément attractifs*¹⁶⁸ ». Pourtant, l'État ne possède pas de dispositif financier permettant de faciliter cette démolition, hormis sur les territoires relevant de la politique de la ville (par l'intermédiaire de l'ANRU). Ceci explique qu'« *aucune opération de démolition n'a été financée en 2013 sur des crédits d'État en raison de la **priorité** donnée au niveau national à la production nouvelle*¹⁶⁹ ». En effet, l'État considère que le logement social doit faire l'objet d'une « stratégie patrimoniale » élaborée par l'organisme, dans laquelle il doit planifier la construction, la réhabilitation et la déconstruction. Pour des bailleurs situés en marché détendu et dont le patrimoine ne correspond plus aux attentes des habitants, cette déconstruction demande un effort conséquent¹⁷⁰.

Pour résumer, les objectifs de construction de logements sociaux sont en augmentation en Bourgogne en raison d'une priorité nationale qui ne concerne pas l'ensemble du territoire régional. La rénovation ne touche que peu de logements, bien qu'elle entraîne un gain énergétique important. Le soutien à la démolition en dehors des quartiers relevant de la politique de la ville est, lui, *quasi* inexistant¹⁷¹.

3.2. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BOURGOGNE

La politique de la ville est fondée sur l'analyse que les zones urbaines sensibles (ZUS) manquent d'emplois, de services publics, de sécurité, et ont besoin de moyens pour combler leur retard. La politique de la ville est une politique de l'État, mais contractuelle : les collectivités territoriales et les partenaires intéressés (CAF, bailleurs sociaux...) y participent. Sa vocation transversale en fait une politique complexe : si les ambitions globales sont élevées, les réalisations concrètes sont parfois difficiles. Elle est jugée lourde et dispersée : de 150 quartiers en 1984, la couverture est passée à 750 ZUS dans lesquelles on a ensuite distingué des zones de redynamisation urbaine (ZRU) et des zones franches. A l'inverse, des quartiers moins touchés ont été aidés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Au total, 2 500 quartiers sont couverts, contre 300 en Allemagne et 40 aux Pays-Bas.

¹⁶⁵ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Union sociale pour l'habitat de Bourgogne, *Quel avenir...*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶⁸ Cécile REMILLIER, directrice générale de Nièvre Habitat, audition du 14 octobre 2014.

¹⁶⁹ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, *op. cit.*, p. 30.

¹⁷⁰ L'OPAC Saône-et-Loire (28 030 logements) estime à 4 000 le nombre de logements à mettre en arrêt d'exploitation ou à démolir d'ici 2025 (15 % de son patrimoine) en raison de la détente locative (l'office est concerné par un taux de vacance commerciale de 6,2 %). En grande majorité, les immeubles visés « *sont très souvent de petits collectifs, de quatre étages, en secteur détendu.* » Néanmoins, « *le financement de ces opérations par ses propres moyens est un poids pour l'entreprise* », le coût de démolition d'un logement s'élevant à 25 000 euros. (OPAC Saône-et-Loire, *Rapport d'activités 2013*, p. 18 et 19.) Pour Nièvre Habitat (8 937 logements répartis sur 64 communes), la démolition concerne 114 logements sur la période 2013-2022. Elle représente un investissement de 1 482 000 euros (100 % de fonds propres) ; alors que la rénovation énergétique de 105 logements mobilise 3 675 000 euros d'investissement mais 8 % de fonds propres (294 000 euros). Les démolitions représentent 29 % des fonds propres nécessaires aux différentes actions du plan de stratégie patrimoniale de Nièvre Habitat. (Nièvre Habitat, *Rapport d'activité 2013*, p. 15).

¹⁷¹ Nevers est la seule agglomération de Bourgogne finançant des opérations de démolition en dehors des zones ANRU.

3.2.1. Une politique fortement axée sur la rénovation urbaine...

Depuis la loi « Borloo » du 1^{er} août 2003¹⁷², le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est devenu l'axe principal de la politique de la ville : une agence spécifiquement créée a réhabilité, démoli et reconstruit 490 quartiers. 45 milliards d'euros ont été dépensés en dix ans, dont les deux tiers à charge des bailleurs et des collectivités territoriales. Sur le Grand Dijon, les six quartiers d'habitat social faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine représentent un total de 42 000 habitants¹⁷³. Les moyens financiers sont passés entre mai 2005 et décembre 2012 de 181 millions d'euros à plus de 374 millions d'euros. Cette loi a donc instauré « *un système de destruction/relogement très coûteux*¹⁷⁴ ».

L'objectif de la rénovation urbaine est également d'attirer des populations différentes pour restaurer une mixité sociale disparue. Si cette notion est critiquée (la HALDE l'avait qualifiée de « *floeu conceptuel*¹⁷⁵ »), elle est néanmoins devenue depuis trente ans un but à atteindre ; avec pour ambition de lutter contre la concentration de populations en difficulté. Pour plusieurs observateurs, si les quartiers relevant de la politique de la ville ont été embellis, les objectifs de mixité sociale n'ont cependant pas été atteints. Car cette politique « *n'a pas apporté de réponse à un problème de fond : faut-il reloger les populations au même endroit (générant ainsi une concentration de difficultés sociales) ou ailleurs ?*¹⁷⁶ ».

3.2.2. ... dont les effets sont limités

Année après année, le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) montre que les écarts entre les ZUS et les quartiers hors ZUS ne se sont pas réduits¹⁷⁷. Du rapport Hamel de 2009¹⁷⁸ à celui de la Cour des comptes en 2012¹⁷⁹, les explications sont convergentes : complexité, saupoudrage de moyens, zonage étrié ne permettant pas de mener des politiques d'agglomération, faible mobilisation des ministères pour adapter aux ZUS les politiques de droit commun...

En Bourgogne, le paysage architectural des quartiers ciblés par la politique de la ville s'est transformé. Dans ces derniers, 58 % des résidences principales ont aujourd'hui une bonne qualité thermique¹⁸⁰. Des quartiers ont été métamorphosés, tels que la Morlande à Avallon ou les Grésilles à Dijon. Cependant, leurs habitants cumulent toujours difficultés économiques et sociales. La crise de 2008 a également accentué les inégalités. Dans ces quartiers, le revenu médian annuel par unité de consommation¹⁸¹ s'élève à 11 900 euros, soit 5 700 euros de moins que sur l'ensemble de quinze unités urbaines de la région étudiées par l'INSEE en 2014. À « la Grande Pâturée » à Nevers et « le Stade » à Chalon-sur-Saône, la moitié des habitants déclarent moins de 5 400 euros par an de revenu fiscal¹⁸². Ces faibles revenus vont souvent de pair avec un niveau de chômage élevé et un emploi précaire plus fréquent. Dans les quartiers

¹⁷² Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

¹⁷³ Le Mail à Chenôve, les Grésilles et Fontaine d'Ouche à Dijon, le Bief du Moulin à Longvic, le Centre-Ville à Quetigny et le Belvédère à Talant. En 2013, le quartier Stalingrad Via Romana a été classé éligible aux aides de l'ANRU.

¹⁷⁴ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹⁷⁵ Thomas KIRSZBAUM, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris, La documentation française, 2008, p. 39.

¹⁷⁶ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

¹⁷⁷ Dévoilé en décembre 2013, le dernier rapport de l'ONZUS montre que le taux de pauvreté y est presque trois fois plus élevé et que la moitié des moins de 18 ans vit sous le seuil de pauvreté. En 2012, le taux de chômage y est de 24,2 %, contre 10,1 % au niveau national. Le revenu annuel moyen des habitants en ZUS représente avec 12 542 euros à peine la moitié (54 %) de ceux hors-ZUS. L'illettrisme des adultes est également un phénomène touchant davantage les populations habitant les ZUS que les agglomérations « classiques » : il s'élève à 15 % en 2011 contre 7 % dans le reste de la France. (Voir Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2013*, novembre 2013, 240 p.)

¹⁷⁸ Gérard HAMEL, Pierre ANDRÉ, *Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, rapport fait à la demande de M. François Fillon, septembre 2009, 83 p.

¹⁷⁹ Cour des comptes, *La politique de la Ville. Une décennie de réformes*, rapport public thématique, juillet 2012, 344 p.

¹⁸⁰ Christine LECRENAIS, Marie LÉGER, « Emploi, jeunes, logements en Bourgogne : les difficultés concernent d'abord les quartiers politiques de la ville », *Bourgogne Dimensions*, n°200, mai 2014, p. 4-5.

¹⁸¹ C'est-à-dire tenant compte de la taille du ménage.

¹⁸² Christine LECRENAIS, Marie LÉGER, « Emploi, jeunes, logements... », art. cit., p. 2.

prioritaires, 23 % des actifs sont au chômage, une part supérieure de 12 points à celle des autres quartiers. Elle dépasse 40 % à « Fontaine aux Loups » à Chalon-sur-Saône, « Harfleur » au Creusot, « Champs Plaisants Sud » à Sens et « les Rosoirs » à Auxerre. Les jeunes des quartiers prioritaires sont également moins diplômés. Parmi eux, 31 % ne poursuivent pas d'études et sont sans emploi, soit deux fois plus que dans les autres quartiers.

3.2.3. Reconstruire une politique plus efficace

En 2013, le Gouvernement a souhaité mettre fin au découpage en vigueur. Sa réforme aboutit le 21 février 2014 avec la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine¹⁸³. Un nouveau et unique critère d'attribution des aides a été défini : la concentration de pauvreté¹⁸⁴. Selon François LAMY, ancien ministre de la Ville, « *la politique de la ville a vocation aujourd'hui à s'appliquer à tous les territoires urbains et pas seulement aux banlieues des grandes agglomérations*¹⁸⁵ ». En effet, des petites ou moyennes villes de territoires ruraux, « *souvent victimes de la désindustrialisation, souffrent autant que les autres, car elles sont plus enclavées, peu reliées aux grandes métropoles*¹⁸⁶ ». Le mot « zone » est abandonné et remplacé par « quartier » : les ZUS et autres CUCS deviennent des « QP » pour « quartiers prioritaires ». De nouveaux et uniques contrats de ville, succédant aux actuels CUCS, seront proposés, intégrant rénovation urbaine, renforcement des politiques de droit commun et actions spécifiques destinées à améliorer la cohésion sociale. Ils seront élaborés à l'échelle de l'intercommunalité¹⁸⁷. Ces nouveaux contrats porteront une attention particulière aux problématiques de qualité de vie au quotidien rencontrées par les habitants : ascenseurs en panne, parties communes dégradées, nuisances sonores... Les bailleurs sociaux s'engageront sur des niveaux de service minimum et les préfets devront construire des mécanismes permettant de suivre ces engagements, y compris en recevant des réclamations. Des « conseils citoyens » permettront de garantir la place des habitants dans toutes les instances de pilotage des contrats¹⁸⁸. La signature des nouveaux contrats doit intervenir en juin 2015.

Dans le cadre d'un nouveau programme national de renouvellement urbain, le Ministère doit retenir les 200 quartiers qui, identifiés par l'ANRU comme présentant les dysfonctionnements urbains les plus lourds¹⁸⁹, bénéficieront d'une rénovation urbaine. Elle mobilisera 5 milliards d'euros de subventions nationales. Celles-ci feront « effet levier » pour un investissement de près de 20 milliards au total sur 2015-2024. « *Dans chaque projet, seront désormais fixés des objectifs substantiels de mixité sociale, d'amélioration du cadre de vie et de développement de la mobilité. Le renouvellement urbain ne doit plus se contenter de reconstruire sur place des tours. Il doit désenclaver les quartiers et pour cela, il doit aussi désenclaver les esprits*¹⁹⁰ ». Le plan de rénovation urbaine en cours est prolongé jusqu'à fin 2015 pour finaliser les projets entamés ou déjà prévus.

¹⁸³ Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

¹⁸⁴ Utilisant la méthode du carroyage (la France a été divisée en carreaux de 200m sur 200m), une carte de la concentration de la pauvreté a été établie. Les quartiers où plus de la moitié des habitants vivent avec moins de 60 % du revenu fiscal médian national sont les nouveaux quartiers prioritaires, en ville comme à la campagne. Les autres paramètres comme le taux de chômage, la présence de grands ensembles, la jeunesse de la population... disparaissent.

¹⁸⁵ « La nouvelle carte des quartiers pauvres », *Le Journal du Dimanche*, 10 novembre 2013.

¹⁸⁶ « Je veux pénaliser la discrimination par l'adresse », *La Croix*, 21 novembre 2013.

¹⁸⁷ Le comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a défini le cadre de cette contractualisation et décidé qu'elle ferait l'objet d'une préfiguration sur un nombre limité de sites-tests à l'échelle de l'intercommunalité. Douze furent retenus, dont le Grand Dijon.

¹⁸⁸ Cette participation des habitants est notamment issue des préconisations du rapport de la sociologue Marie-Hélène Bacqué et du président d'AClefeu, Mohamed Mechmache. Les auteurs voulaient alors transformer la politique de la ville en remettant les citoyens au cœur de la vie de la cité. En effet, les comparaisons internationales montrent que les politiques qui réussissent allient renforcement des services publics et implication des habitants. Cependant, pour plusieurs observateurs, la loi n'irait pas assez loin. (Voir « La politique de la ville cible la pauvreté au-delà des banlieues », *Le Monde*, 23 novembre 2013).

¹⁸⁹ Ces « graves dysfonctionnements urbains » sont établis à partir de critères tels que l'état de l'habitat et sa diversité, l'enclavement du quartier, la mixité des activités... Le premier programme reposait, lui, sur un appel à projets.

¹⁹⁰ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, *La nouvelle géographie de la politique de la ville*, dossier de presse, mardi 17 juin 2014, p. 5.

3.2.4. Quelle nouvelle géographie prioritaire pour la Bourgogne ?

La nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville a été dévoilée le mardi 17 juin 2014 par la ministre de la Ville, Najat VALLAUD-BELKACEM : 1 300 quartiers (dont 200 quartiers en rénovation urbaine) ont été identifiés en métropole. Les territoires concernés se situent tant en quartiers périphériques de grandes agglomérations, qu'en centre-ville ou encore en ville moyenne. Ils sont répartis sur 700 communes, en lieu et place des 900 villes jusqu'ici. 100 communes bénéficieront pour la première fois de la politique de la ville. En Bourgogne, **Beaune** (Côte-d'Or) et **Joigny** (Yonne) entrent en politique de la ville. Les communes restant dans cette géographie prioritaire sont : Dijon, Talant, Longvic, Chenôve en **Côte-d'Or** ; Nevers (quatre quartiers), Cosne-Cours-sur-Loire dans la **Nièvre** ; Chalon-sur-Saône, Mâcon, Autun, Torcy, Montceau-les-Mines, Le Creusot en **Saône-et-Loire** ; Auxerre (trois quartiers), Migennes (un quartier) et Sens (deux quartiers) dans l'**Yonne**¹⁹¹. La politique de la ville étant une politique de transition, 300 communes sortent de cette géographie¹⁹². Certaines pourront être classées en veille active.

La liste des 200 quartiers d'intérêt national bénéficiant du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) 2015-2024 a été dévoilée le mardi 16 décembre. Quatre sont situés en Bourgogne¹⁹³. En complément de ces 200 quartiers, 200 sites d'intérêt régional doivent être repérés par les préfets de région dans le cadre d'une réflexion avec les collectivités. 55 quartiers d'intérêt régional dits « signalés » ont déjà été identifiés par l'ANRU. Quatre se trouvent en Bourgogne¹⁹⁴.

3.3. AIDER LES BOURGUIGNONS A ACCEDER A LA PROPRIETE ET RELANCER UN SECTEUR DETERMINANT POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

3.3.1. La construction en berne

En 2013, 25 000 emplois ont été détruits dans la construction ; 33 % des entreprises dites « défaillantes » provenaient du bâtiment¹⁹⁵. Cette même année, 331 867 logements neufs avaient été mis en chantier, un chiffre en repli de 4,2 % sur un an. « *La barre des 300 000 nouvelles constructions ne sera sans doute pas atteinte en 2014 car le nombre de permis de construire est en baisse de 17 % sur un an*¹⁹⁶ ». Entre juillet 2013 et juin 2014, le nombre de mises en chantier de logements neufs en Bourgogne a chuté de 33,3 % par rapport aux douze mois précédents. « *La Bourgogne est ainsi la deuxième région française la plus touchée par la crise dans ce domaine*¹⁹⁷ » ; la baisse étant, au niveau national, de 20,2 %. Depuis 2008, le secteur du bâtiment, qui représente plus de 40 000 emplois dans la région, a perdu 9 % de ses effectifs. De ce constat découle une inquiétude : « *comment va-t-on produire le logement de demain si nous n'avons plus d'entreprise ?*¹⁹⁸ ».

Afin de relancer la construction, plusieurs mesures ont été annoncées par le Gouvernement en juin 2014. Les **normes de construction** doivent notamment être simplifiées¹⁹⁹. En effet, celles-ci « *engendrent un surcoût qui est nécessairement répercuté sur le prix de vente et qui rend plus difficile l'accès au logement*²⁰⁰ ». Pour

¹⁹¹ Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, *Réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville : communes – territoires cible de la politique de la ville*, p. 4-5.

¹⁹² En Bourgogne, ce sont les communes de Quetigny (Côte-d'Or), Fourchambault, Garchizy, Varennes-Vauzelles (Nièvre), Champforgeuil, Châtenoy-le-Royal, Saint-Marcel, Saint-Rémy (Saône-et-Loire), Avallon et Saint-Florentin (Yonne). (*Idem*, *Réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville : liste des communes sortantes*, p. 4).

¹⁹³ Le quartier du Mail (Chenôve), les Prés-Saint-Jean (Chalon-sur-Saône), les Brichères et Sainte-Geneviève (Auxerre), les Champs Plaisants – Champs d'Aloup (Sens).

¹⁹⁴ Fontaine d'Ouche (Dijon), le Banlay (Nevers), Bernanos/Pagnol/Claudel (Chalon-sur-Saône), Chanaye-Résidence (Mâcon).

¹⁹⁵ « Loi Duflot, démolition en cours », *Le Journal du dimanche*, 24 août 2014.

¹⁹⁶ « Promoteurs et constructeurs sont plutôt satisfaits du plan de relance du logement », *Les Echos*, 1^{er} septembre 2014.

¹⁹⁷ « Constructions de logements neufs : la Bourgogne s'enlise », *Le Bien public*, 19 août 2014.

¹⁹⁸ Bernard SIMON, directeur général du Toit Bourguignon et de Bourgogne Habitat, audition du 16 septembre 2014.

¹⁹⁹ Entre autres, les normes obligeant à construire deux parkings par logement. De même, la norme handicapée est assouplie : pour les VEFA, l'acheteur pourra demander à en être dispensé.

²⁰⁰ Jean PERRIN, *La propriété en danger : sauvons-la !*, Paris, UNPI, 2014, p. 73.

le Premier ministre, « *la multiplication des normes décourage et freine la construction*²⁰¹ ». Ceci explique que la simplification des normes figure également parmi les mesures du Plan de relance du logement du 29 août. L'augmentation des coûts générée par les multiples normes n'est pas contestée par Pierre BODINEAU. Néanmoins, celui-ci rappelle qu'elles « *naissent de bonnes intentions* » et que « *la construction de logements accessibles aux personnes handicapées favorise l'adaptation des logements au vieillissement de la population*²⁰² ». Renaud DURAND précise que la norme « *répond d'abord à une demande sociale* » et rappelle « *qu'en France, la norme précède rarement les besoins des populations. Elle répond souvent à ces derniers, même si elle peut paraître ensuite obsolète*²⁰³ ».

3.3.2. Relancer l'accèsion à la propriété en Bourgogne

L'accèsion à la propriété est le processus permettant « *d'acquérir progressivement la propriété de son logement en ayant recours à un crédit à long terme*²⁰⁴ ». Dans la plupart des pays industriels, les gouvernements s'efforcent de l'encourager²⁰⁵. L'accèsion répond à une aspiration majoritaire des habitants, particulièrement des catégories modestes et moyennes pour lesquelles elle constitue le « couronnement » d'un parcours résidentiel réussi et un élément fort de promotion sociale. Expression du refus de payer un loyer considéré comme à fonds perdu, c'est aussi un moyen de se constituer un patrimoine. Du point de vue de la collectivité, « *la propriété est souvent envisagée comme un élément de stabilisation des familles, comme le moyen d'une meilleure intégration des personnes dans la vie économique et d'une plus forte implication dans celle de la ville, du quartier*²⁰⁶ ». Elle contribue également à la maîtrise des dépenses publiques : l'aide à l'accèsion est jugée moins coûteuse que celle tournée vers le locatif. Du prêt aidé d'accèsion à la propriété (PAP) mis en place en 1977 au prêt à taux zéro qui l'a remplacé en 1995, la politique du logement a ainsi encouragé l'accèsion. Mis en place le 1^{er} janvier 2011 en remplacement du PTZ, du Pass foncier et du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts, le PTZ+ (prêt à taux zéro plus) fut d'abord ouvert à tout primo-accédant d'une résidence principale, quels que soient ses revenus. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les acheteurs sont éligibles sous conditions de ressources et les opérations financées recentrées sur le logement neuf. En Bourgogne, « *le recentrage du PTZ+ sur le neuf ainsi que le plafonnement des ressources ont eu pour effet une **baisse massive du nombre de prêts en 2012.*** » En 2013, « *le nombre de prêts baisse de 53 % (Côte d'Or) à 90 % dans la Nièvre par rapport aux trois premiers trimestres de l'année 2012*²⁰⁷ ». Ce dernier département est passé de 1 001 PTZ+ en 2011 à 180 en 2012 puis 10 sur les trois premiers trimestres 2013. **Au total, la région est passée de 8 696 prêts en 2011 à 1 570 en 2012 puis 313 sur les trois premiers trimestres 2013.**

Parmi les mesures de relance de la construction dévoilées en juin 2014, plusieurs visent à faciliter l'accèsion. Afin d'augmenter le nombre de ménages bénéficiaires du PTZ+, le Gouvernement désirent passer de 44 000 à plus de 70 000 octrois par an, ce dernier doit inclure, à partir du 1^{er} janvier 2015, l'ancien à réhabiliter dans certaines zones rurales. Ainsi le PTZ+ sera-t-il de nouveau accessible à ceux qui achètent un **logement ancien** ; mais à condition que cette acquisition se fasse dans **certains centre-bourgs en zone rurale et que l'acquéreur engage des travaux** dans ce logement. Pour le PTZ+ dans le neuf, l'amélioration a eu lieu dès le 1^{er} octobre 2014²⁰⁸.

²⁰¹ « Logement : « Je veux donner une impulsion forte » », *Aujourd'hui en France*, 25 juin 2014.

²⁰² Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

²⁰³ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

²⁰⁴ Marion SEGAUD, Jacques BRUN, Jean-Claude DRIANT (dir.), *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 2.

²⁰⁵ Selon EUROSTAT, un peu plus de sept Européens sur dix (70,6 %) vivent dans un logement dont ils sont propriétaires. 18,5 % des Européens sont locataires et paient un loyer au prix du marché. 10,9 % occupent un logement à loyer réduit ou mis à disposition gratuitement. Le pourcentage de propriétaires va de 53,2 % en Allemagne à 96,6 % en Roumanie. En France, 58,2 % des ménages sont propriétaires.

²⁰⁶ Marion SEGAUD, Jacques BRUN, Jean-Claude DRIANT (dir.), *Dictionnaire critique...*, op. cit., p. 2.

²⁰⁷ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 33.

²⁰⁸ L'accès à ce prêt est élargi. L'effort porte surtout sur les zones peu ou pas tendues (B2 et C). Le plafond de ressources est relevé pour se rapprocher de la zone plus tendue (B1). Quelle que soit la zone, le barème est amélioré : le remboursement du prêt commencera dans sept ans, et non plus dans cinq ans. (« Matignon dope les aides au logement », *Les Échos*, jeudi 26 juin 2014.)

Réalisée par Sciences Po Paris, une étude commanditée par Nexity émet plusieurs préconisations pour renouveler l'accèsion à la propriété en France²⁰⁹. La première est d'accorder la pleine compétence de l'habitat aux intercommunalités²¹⁰. Par ailleurs, l'étude incite à chercher de **nouvelles manières de dissocier foncier et bâti**. En effet, le démembrement de la propriété est encore relativement rare en France²¹¹. Il est plus courant dans d'autres pays²¹². Bien que la Bourgogne figure parmi les régions où le prix moyen des terrains à bâtir est le moins élevé²¹³, son augmentation peut tout de même constituer un frein à l'accèsion²¹⁴. Bernard SIMON souhaite que l'on parvienne à un « *démembrement foncier-bâti* », à l'aide d'un montage juridique et technique permettant de différer le remboursement du foncier et de sortir ce dernier du « *portage initial pour un acquéreur*²¹⁵ ». La neutralisation du foncier pourrait être opérée par une collectivité territoriale ou une société d'économie mixte. Mais l'étude de Nexity préconise aussi le déploiement d'un dispositif : le PSLA.

3.3.3. Développer l'accèsion sociale

L'accèsion dite « sociale » concerne des ménages disposant de revenus moyens. Le **prêt social de location accèsion (PSLA)** a été mis en place en 2004 avec pour objectif de permettre un parcours résidentiel ascendant aux personnes insuffisamment sécurisées par les dispositifs de droit commun. Il s'adresse à des ménages sous plafonds de ressources qui achètent leur logement neuf situé dans une opération agréée par l'État. Ce prêt conventionné, pouvant financer jusqu'à 100 % de l'opération, est accordé à la personne morale (organisme HLM, SEM, promoteur privé...) qui entreprend l'opération de location-accession. « *Le PSLA représente le moyen idéal pour basculer de la location à l'accèsion. In fine, la personne devient propriétaire. Elle passe cependant par une phase intermédiaire proche de la location pendant laquelle elle peut capitaliser une épargne lui permettant, ultérieurement, de devenir accédant [...]. Ce prêt offre une sécurisation à la personne souhaitant « franchir le pas » : à tout moment elle peut reprendre le statut locatif. Elle valide l'accèsion entre un et cinq ans après l'entrée dans les lieux*²¹⁶ ». Néanmoins, malgré ses avantages²¹⁷, le dispositif PSLA est très faiblement mobilisé en Bourgogne : 140 en 2013²¹⁸. Le Grand Dijon souhaite développer cet outil²¹⁹.

²⁰⁹ Nexity, Sciences Po, *Accession à la propriété. Le rôle clé des collectivités locales*, octobre 2013, p. 30.

²¹⁰ L'étude rappelle le rôle central des collectivités et de leurs groupements : constitution de réserves foncières permettant d'agir sur les prix en amont, aides directes aux ménages, mise en place de chartes pour réguler les prix, développement de partenariats (avec les bailleurs sociaux, les promoteurs immobiliers ou les établissements bancaires)...

²¹¹ Propriétaires d'un important patrimoine, les Hospices civils de Lyon (HCL) ont mis en place des baux de longue durée (72 ans) permettant de dissocier foncier et bâti. Les ménages paient un loyer pour le terrain, tout en étant propriétaires de leur logement. Les baux sont dotés d'une clause de restitution des terrains nus : les bâtiments doivent être démolis à la fin du bail. Toutefois, dans les faits, le renouvellement du bail est quasiment automatique. Ce système fonctionne parce qu'il bénéficie de la confiance des ménages en raison de son ancienneté (il s'agissait alors de gérer des legs de terrains assortis d'une clause en proscrivant la vente). Également, le statut d'établissement public des HCL est une sécurité pour les acquéreurs.

²¹² Au Luxembourg, les appartements et maisons de la Société nationale des habitations à bon marché (opérateur immobilier public créé en 1919) sont vendus sous le régime du droit d'emphytéose. Les accédants bénéficient d'une réduction substantielle du prix, le terrain n'étant pas vendu en pleine propriété mais cédé sous la forme d'un bail à très long terme (99 années). L'emphytéote (le locataire) dispose de la pleine jouissance du terrain à condition de s'acquitter d'une redevance annuelle. À l'expiration du droit d'emphytéose, la Société peut soit proposer sa prolongation, soit reprendre les constructions érigées sur les terrains loués (à charge pour elle d'en rembourser la valeur).

²¹³ En France, en 2013, le prix moyen des terrains au mètre carré est de **73 euros** (soit 8,8 % de plus qu'en 2012). Il est supérieur à 100 euros/m² en Île-de-France (215 euros), en Provence-Alpes-Côte d'Azur (125 euros), en Languedoc-Roussillon (125 euros), en Alsace (108 euros), en Rhône-Alpes (101 euros) et dans les départements d'outre-mer (118 euros). Il est inférieur à 40 euros/m² en **Bourgogne (38 euros)**, en Auvergne (35 euros) et dans le Limousin (17 euros). En métropole, la part du terrain dans le coût total lié à l'acquisition d'une maison individuelle varie de 18 % pour le Limousin à 47 % pour l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. La Bourgogne fait partie des régions où cette part est la plus faible (inférieure à 27 %). (Commissariat général au développement durable, « Le prix des terrains à bâtir en 2013 », *Chiffres & statistiques*, n°576, novembre 2014).

²¹⁴ En Bourgogne, le prix moyen des terrains au mètre carré était de 36 euros en 2012 et de 35 euros en 2010.

²¹⁵ Bernard SIMON, directeur général du Toit Bourguignon et de Bourgogne Habitat, audition du 16 septembre 2014.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Logements de qualité à des prix inférieurs à ceux du marché, accompagnement de l'accédant, offre de financement personnalisé grâce à des partenariats noués avec des établissements bancaires...

²¹⁸ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, *op. cit.*, p. 34.

²¹⁹ Communauté de l'agglomération dijonnaise, *Rapport d'activités...*, *op. cit.*, p. 64. Avec le Plan de relance du logement, une TVA réduite à 5,5 % doit d'ailleurs être appliquée pour l'accèsion sociale dans le neuf dans les 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le but est de favoriser la mixité et le renouvellement urbain.

3.4. LES ENJEUX DU PARC PRIVE EN BOURGOGNE

« *Le parc privé de la région Bourgogne représente 663 558 logements (soit 88 % des résidences principales)²²⁰ » : 482 673 logements sont occupés par leurs propriétaires (64 % des résidences principales) et 180 885 logements sont loués (24 % des résidences principales).*

3.4.1. La rénovation des logements

3.4.1.1. Un enjeu national...

La loi « Grenelle 1²²¹ » fixait comme objectif la rénovation de 400 000 logements par an à compter de 2013. Or, aujourd'hui, seuls 120 000 logements privés et 25 000 logements sociaux sont rénovés chaque année en France ; ce qui explique la mise en place du PREH. Son ambition est à la fois écologique (atteindre une diminution de 38 % des consommations d'énergie à horizon 2020), sociale (lutter contre la précarité énergétique) et économique : la rénovation de 500 000 logements permettrait la création ou le maintien de 75 000 emplois²²². Mais également, « *en favorisant l'achat ou la rénovation de logements anciens par des ménages modestes, l'accession à la propriété ou à la location pourrait se faire à moindre coût pour la collectivité, tout en participant à la revitalisation des bourgs centres et en limitant l'éclosion désordonnée de lotissements bon marché²²³ ».*

3.4.1.2. ... fondamental pour le territoire bourguignon et ses habitants

L'importance de cette problématique en Bourgogne est à lier à l'ancienneté du parc, notamment dans le Morvan, l'ouest de l'Yonne, le nord de la Saône-et-Loire et la Nièvre. Le *Diagnostic territorial du SRADDT* évalue à 38 % la part des résidences principales construites avant 1949 (contre 29 % à l'échelle métropolitaine). Selon la préfecture de région, 37 % du parc date d'avant 1915, contre 24 % au niveau national. Le conseil régional soutient même que « *de toutes les régions françaises, la Bourgogne est celle qui compte la plus importante proportion de logements anciens²²⁴ ».* De ce fait, la rénovation est l'un des quatre axes de la Stratégie régionale de l'habitat du conseil régional car, dans la région, « *la rénovation énergétique de l'existant représente un enjeu plus important que le développement du parc²²⁵ ».* On retrouve ainsi le **même constat que pour le parc public.**

La rénovation contribue à diminuer la **précarité énergétique** des ménages²²⁶. On peut définir celle-ci comme « *l'incapacité ou la difficulté d'accéder à une fourniture d'énergie suffisante pour satisfaire les besoins élémentaires de la vie quotidienne, notamment le maintien d'une température de chauffage acceptable au sein du logement²²⁷ ».* Antoine HIMPENS souligne qu'elle « *combine situation de bas revenus et logement mal isolé* » et « *est une composante de la pauvreté²²⁸ ».* De ce fait, la rénovation des logements amène « *des économies*

²²⁰ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 36.

²²¹ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

²²² Pour parvenir aux objectifs fixés, le PREH met en place un service téléphonique unique à destination des propriétaires souhaitant réaliser des travaux de rénovation. En outre, 1 000 ambassadeurs de la rénovation énergétique doivent être recrutés et formés d'ici à 2015 par les collectivités locales ou les associations en partenariat avec l'ANAH ; dont les taux d'intervention sont d'ailleurs améliorés.

²²³ Renée NICOUX, Gérard BAILLY, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir des campagnes*, 2013, p. 136.

²²⁴ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial...*, op. cit., p. 109.

²²⁵ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

²²⁶ Selon le premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique, « *l'ensemble des populations en situation de précarité énergétique dans leur logement serait de l'ordre de 5,1 millions de ménages (et 11,5 millions d'individus), soit environ 20 % de la population totale.* » (ONPE, *Rapport de synthèse*, septembre 2014, p. 19).

²²⁷ Antoine HIMPENS, attaché territorial Est, GDF SUEZ, audition du 25 mars 2014.

²²⁸ *Ibid.*

d'énergie susceptibles d'intéresser les plus modestes²²⁹ ». Par ailleurs, « l'habitat très ancien est souvent occupé par une population vieillissante aux revenus inférieurs aux plafonds de ressources de l'ANAH, ce qui fait de l'amélioration de l'habitat un sujet majeur pour la Bourgogne²³⁰ ».

3.4.1.3. L'intervention de l'ANAH en 2013 : objectifs et réalisations

En 2013, l'objectif fixé était d'atteindre 2 000 logements subventionnés ANAH en Bourgogne ; objectif en augmentation de 383 logements par rapports à 2012²³¹. La DREAL note que « l'année 2013 se caractérise par une **forte hausse des réalisations** contrairement à ce qui était constaté depuis 2010. Le nombre de logements subventionnés est de **1 349**, représentant un taux de réalisation de **67 % de l'objectif régional**²³² ». Il était de 57 % en 2012. Néanmoins, de fortes disparités territoriales sont constatées : la Côte-d'Or et la Saône-et-Loire ont un taux de réalisation respectif de 126 % et de 83 % tandis qu'il est de 48 % dans l'Yonne et de 23 % dans la Nièvre. De plus, les objectifs fixés aux programmes « lutte contre l'habitat indigne » en PO et PB (taux global de réalisation de 8 %) et « logement très dégradé » (LTD) en PB n'ont pas été atteints. Selon la DREAL, « la **difficulté de certains travaux** et leur **coût élevé**, des **procédures parfois longues** à mettre en œuvre, la question de l'**hébergement pendant travaux**, le **conventionnement des loyers pendant neuf ans** et surtout le **reste à charge** pour le propriétaire constituent des freins au passage à l'acte²³³. » En effet, les subventions de l'ANAH ne portent pas sur le montant total des travaux mais sur un montant plafonné de travaux éligibles. « De ce fait, le reste à charge est souvent important pour les propriétaires éligibles aux aides de l'ANAH dont les revenus sont modestes. La mise en place de dispositifs de micro-crédit avec la collaboration d'établissements financiers permettrait le financement des dossiers des personnes les plus en difficulté²³⁴ ». Dans le cas des propriétaires bailleurs, le faible nombre de dossiers peut s'expliquer de deux façons : soit les bailleurs (souvent âgés) ne peuvent ou ne veulent investir, soit ils réhabilitent leur logement mais ne souhaitent pas être liés par un conventionnement les obligeant à appliquer un loyer modéré pendant neuf ans.

Le programme « Habiter Mieux » permet de lutter contre la fracture énergétique²³⁵. « La région Bourgogne fait partie des **régions potentiellement les plus concernées** » par sa mise en œuvre, « notamment en raison de la présence d'un **bâti très ancien** et par conséquent très énergivore. Par ailleurs, elle compte un nombre important de **propriétaires occupants âgés** et éligibles aux aides de l'ANAH. Certains territoires sont particulièrement touchés par la problématique de la précarité énergétique (partie morvandelle, nord Côte-d'Or, parties sud et est de la Saône-et-Loire ainsi que les principales agglomérations de la région) et constituent ainsi des zones d'action à privilégier²³⁶. » Pour la période 2011-2017, l'objectif est donc de traiter **11 490 logements**²³⁷. La mise en place du nouveau régime des aides de l'ANAH a provoqué une augmentation du nombre de dossiers déposés²³⁸. En 2013, l'objectif était de rénover 1 000 logements occupés par leurs propriétaires en Bourgogne. 760 logements ont été traités, soit un taux de réalisation de 71 %²³⁹. Si le but n'a pas été atteint, le taux est cependant en **forte augmentation** : il était de 29 % en 2012 (294 logements).

²²⁹ Jean PERRIN, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et vice-président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), audition du 22 avril 2014.

²³⁰ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 36.

²³¹ Les propriétaires bailleurs (PB), avec 360 logements, représentaient 18 % de l'objectif. Concernant les propriétaires occupants (PO), l'objectif de réalisation était de 1 640 logements dont 61 % sur la thématique « Habiter Mieux ».

²³² DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 39.

²³³ *Ibid.*, p. 40.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Grâce à ce programme, un ménage de trois personnes habitant Igé (Saône-et-Loire) peut améliorer de 40 % la performance énergétique de son logement, avec des travaux subventionnés à hauteur de 71 %. (« Le logement, une priorité de l'État... », art. cit., p. 12.)

²³⁶ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 43.

²³⁷ 2 523 en Côte-d'Or, 2 191 dans la Nièvre, 4 147 en Saône-et-Loire et 2 629 dans l'Yonne.

²³⁸ Le lancement du PREH, la mise en œuvre du plan national de lutte contre la pauvreté et l'évaluation de la réforme des aides de l'ANAH intervenue en 2011 sont à l'origine de l'amélioration du régime des aides. Il est entré en application le 1^{er} juin 2013. La réforme augmente les plafonds de ressources des propriétaires occupants, permet l'éligibilité au programme « Habiter Mieux » de tous les propriétaires occupants sous plafond de ressources ANAH, l'ouverture de ce programme aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriété en difficulté et l'amélioration des conditions de développement d'un parc locatif à loyer social.

²³⁹ 825 logements si l'on tient compte des logements qui ont bénéficié des aides de ce programme en recevant l'aide de solidarité écologique (ASE).

L'accroissement concerne tous les départements, à l'exception de la Nièvre. Depuis 2013, les propriétaires bailleurs sont également éligibles à ce programme²⁴⁰. Les travaux portent le plus souvent sur le changement de chaudière, de système de chauffage et l'isolation des combles. Pour les propriétaires occupants, le gain énergétique moyen s'élève à 37 % (38 % au niveau national). Il est de 67 % pour les propriétaires bailleurs. La subvention moyenne est de 11 026 euros par logement pour les propriétaires occupants (9 218 euros au niveau national) et de 19 711 euros pour les propriétaires bailleurs.

3.4.1.4. Les difficultés

D'une manière générale, « *la vétusté des logements anciens et leur concentration dans des villages et des bourgs jugés parfois peu attractifs font que les travaux nécessaires à leur rénovation apparaissent comme disproportionnés au regard des revenus et de la motivation des propriétaires*²⁴¹ ». D'autre part, certains propriétaires n'osent pas dire que leur logement est vétuste. Jean PERRIN note que les aides de l'ANAH ne sont « *pas assez connues* » et souligne les « *difficultés [qui] apparaissent pour contacter les propriétaires [occupants] susceptibles d'être intéressés*²⁴² ». Les dossiers peuvent être également perçus comme complexes. Ces limites expliquent que tous les crédits de l'Agence n'aient pas été consommés en 2013²⁴³. Jean PERRIN estime que « *la région pourrait favoriser l'information sur ces aides*²⁴⁴ ». Mais les obstacles viennent parfois du manque d'implication des collectivités territoriales. Une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) permet de dépasser ces limites.

3.4.1.5. Les opérations programmées en Bourgogne

L'OPAH constitue depuis 1977 le principal outil d'intervention publique sur des territoires présentant des difficultés liées à l'habitat privé. Une opération programmée est un contrat entre une collectivité territoriale, l'État et l'ANAH²⁴⁵. L'objectif est d'inciter les propriétaires occupants et/ou bailleurs à effectuer des travaux. Elle permet ainsi de réunir l'ensemble des partenaires autour d'un même projet d'action et de déclencher des dynamiques de réinvestissement dans des secteurs délaissés. Au final, elle améliore les conditions de vie des ménages du parc privé grâce à une concentration des moyens humains, techniques et financiers, sur une période allant de trois à cinq ans.

En juillet 2014, la Bourgogne était couverte par neuf OPAH. Il existe cependant plusieurs types d'opérations programmées permettant de répondre aux différentes problématiques rencontrées par les territoires :

- **L'OPAH de droit commun** porte sur l'habitat dégradé, la vacance des logements, le déclin des commerces et la déqualification des espaces publics. Elle concerne les quartiers de zone rurale, péri-urbaine ou urbaine confrontés à un habitat dégradé, à un manque de logements de qualité et de commerces, et à l'insuffisance des équipements publics. Il existe trois OPAH de ce type en Bourgogne²⁴⁶.
- **L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU)** concerne les zones urbaines où se concentrent insalubrité, forte dégradation de l'habitat ou d'autres problèmes entraînant d'importantes difficultés d'habitabilité et/ou de fonctionnement urbain²⁴⁷. Trois OPAH-RU sont en cours dans la

²⁴⁰ Aucun objectif n'avait cependant été fixé pour l'année 2013. Au final, dix logements ont été subventionnés (59 avec l'ASE).

²⁴¹ Renée NICOUX, Gérard BAILLY, *Rapport d'information...*, op. cit., p. 136.

²⁴² Jean PERRIN, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et vice-président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), audition du 22 avril 2014.

²⁴³ Le taux de consommation des crédits ANAH dans la région a été de 91 % de la dotation initiale. Il est néanmoins en forte progression (73 % en 2012) en raison du nouveau régime d'aide. L'écart avec le taux de réalisation (67 %) s'explique notamment par des subventions parfois plus élevées que l'estimation initiale.

²⁴⁴ Jean PERRIN, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) et vice-président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), audition du 22 avril 2014.

²⁴⁵ Voir également d'autres financeurs.

²⁴⁶ OPAH Plaine Sud et Côte Chalonnaise, OPAH du canton de Chauffailles, OPAH des cantons de Semur et Marcigny.

²⁴⁷ Friches urbaines, vacance et extrême vétusté des immeubles, typologies de logements inadaptées, nécessité de recomposition urbaine en secteur dense...

région : celle de la communauté urbaine du Creusot-Montceau, celle du centre-ville de Tonnerre et celle de la ville de Mâcon.

- **L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH-RR)** cible les territoires ruraux confrontés à une décroissance démographique, au vieillissement de la population (voire à la désertification et la paupérisation) et qui nécessitent la mise en place d'un dispositif d'intervention sur l'habitat et le cadre de vie. La Bourgogne est concernée par trois OPAH-RR²⁴⁸.

En outre, il existe six programmes d'intérêt général (PIG) en Bourgogne²⁴⁹. Les PIG concernent des ensembles d'immeubles ou de logements, en zone urbaine ou rurale, qui présentent des problèmes spécifiques en matière d'amélioration de l'habitat mais qui ne rencontrent pas de dysfonctionnements globaux. Ces programmes s'appliquent à une échelle plus vaste que les OPAH. Par exemple, le PIG du Grand Dijon se concentre sur la « reconquête du parc privé ancien » en ciblant les travaux de rénovation des logements de plus de 15 ans.

Selon la DREAL, ces opérations programmées ont eu **plus de succès en 2013** grâce au nouveau régime d'aides de l'ANAH. « *Toutefois, l'animation des programmes s'est avérée très inégale selon les territoires, notamment dans la Nièvre où les résultats ont été faibles*²⁵⁰ ».

3.4.2. Lutter contre la vacance des logements

3.4.2.1. Une part importante de logements vacants en Bourgogne

Selon la préfecture de région, 10,8 % du parc bourguignon est vacant alors que la moyenne nationale est de 8,9 %²⁵¹. Le *Diagnostic territorial du SRADDT* mentionne, lui, **76 500 logements vacants en 2009, soit 8,6 % des logements**. Il ajoute que la Bourgogne est la troisième région de France métropolitaine la plus affectée par cette problématique, derrière l'Auvergne (10,6 %) et le Limousin (9,5 %). Si les chiffres diffèrent, ils tendent néanmoins vers un constat similaire : **la Bourgogne est fortement touchée par la vacance de ses logements**. Celle-ci est même en **augmentation**. Entre 1999 et 2009, la part des logements vacants est ainsi passée de 9 % à 10,4 % dans la Nièvre, de 7,4 % à 9,1 % dans l'Yonne, de 7,8 % à 8,5 % en Saône-et-Loire et de 7,1 % à 7,4 % en Côte-d'Or²⁵². Pour le conseil régional, l'augmentation de la vacance dans ces deux derniers départements y semble cependant moins problématique qu'ailleurs²⁵³, hormis dans les secteurs de Châtillon-sur-Seine, Montbard et Le Creusot-Montceau-les-Mines²⁵⁴. À l'inverse, sur le périmètre du SCOT du Grand Nevers, on dénombre **5 334 logements vacants en 2009**, soit 10,3 % du parc (contre 7,8 % en 1990). La vacance a donc augmenté de **46 % depuis 1990**, représentant 1 685 unités supplémentaires. La vacance a même continué de progresser dans les communes ayant bénéficié d'Eco

²⁴⁸ OPAH-RR de la communauté de communes des Grands lacs du Morvan, OPAH-RR de la communauté de communes du Sinémurien, OPAH-RR de la communauté de communes du Pays Corbigeois. Par exemple, **l'OPAH-RR de la communauté de communes du Pays Corbigeois (Nièvre)**, signée le 25 janvier 2012 par la communauté de communes, l'État et l'ANAH pour trois ans, s'appuie sur une étude pré-opérationnelle réalisée entre septembre 2009 et novembre 2010. Celle-ci a mis en lumière les problématiques et enjeux auxquels ce territoire est confronté : part importante de personnes en difficulté sociale et financière, pourcentage élevé de logements indignes, population vieillissante, forte demande locative et taux de rotation élevé signifiant l'insatisfaction des candidats locataires face à un parc inadapté, mauvaise qualité thermique des logements, forte demande de travaux exprimée par les propriétaires occupants... Cinq champs d'intervention ont alors été définis : lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ; améliorer la qualité thermique des bâtiments et lutter contre la précarité énergétique ; maintenir la population en place et accueillir de nouveaux ménages ; préserver le patrimoine architectural et le cadre de vie ; mobiliser les propriétaires et les partenaires. La convention prévoit notamment l'amélioration ou la réhabilitation de 36 logements par an (15 locatifs et 21 occupés par des propriétaires).

²⁴⁹ PIG du Grand Dijon, PIG du Pays Plaine de Saône Vingeanne (précarité énergétique et maintien à domicile), PIG du département de la Nièvre contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, PIG du Pays du Tonnerrois (habitat indigne et précarité énergétique), PIG du Pays Avallonnais (habitat indigne, précarité énergétique et adaptation des logements au vieillissement de leurs occupants), PIG Habiter Mieux dans le Sénonais.

²⁵⁰ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 37.

²⁵¹ « Le logement, une priorité... », art. cit., p. 6.

²⁵² INSEE, *Chiffres clés*, juin 2012.

²⁵³ Taux initial plutôt bas et activité de construction neuve importante.

²⁵⁴ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial...*, op. cit., p. 114.

Villages Avenir, passant de 8,1 % du parc en 1999 à 8,6 % en 2010 ; progression montrant la difficulté à endiguer ce phénomène.

3.4.2.2. Une question problématique

La vacance des logements est un sujet délicat. Elle est en outre caractérisée par un manque de données précises. Un logement est dit « vacant » lorsqu'il « n'est utilisé, tout ou partie de l'année, ni comme résidence principale, ni comme résidence secondaire pour des séjours temporaires²⁵⁵. » Les sources fournissent généralement une estimation du nombre de logements inoccupés à un moment, sans que l'on puisse préjuger de leur potentialité d'occupation. Se pose également une question centrale : tous les logements vacants sont-ils disponibles ? Un parallèle est souvent fait entre le nombre de sans-abri et le nombre de logements vacants, aboutissant à la conclusion suivante : la vacance est un gâchis. Or « la réalité est tout autre. La vacance, pour une très large part, n'est pas un statut mais une étape²⁵⁶ ». Les logements vacants ne sont donc pas tous disponibles et la vacance n'est pas nécessairement un « gâchis ». Les experts parlent d'ailleurs d'un taux naturel de vacance (4 à 5 % minimum) pour souligner l'utilité d'un stock de logements vacants permettant d'assurer un fonctionnement normal du marché. L'utilisation d'un terme générique masque également plusieurs types de vacance. Certains logements peuvent aussi relever de différentes catégories²⁵⁷. Néanmoins, « *en Bourgogne, un faisceau d'indices laisse suspecter la présence d'un parc durablement déqualifié relevant davantage de la vacance de longue durée*²⁵⁸ ».

3.4.2.3. Quelle(s) explication(s) ?

Pour le conseil régional, cette vacance de longue durée traduit la présence d'un **parc déqualifié**. Sur un territoire détendu comme une large partie de la Bourgogne, le marché ne suffit pas à la réhabilitation des logements dégradés²⁵⁹. La préfecture de région explique la vacance bourguignonne par l'**ancienneté du parc privé**, bien souvent en mauvais état et nécessitant des travaux importants pour répondre aux normes d'habitabilité. La problématique de la requalification du parc et de la remise sur le marché de ces logements apparaît ainsi comme l'un des principaux enjeux régionaux. La vacance des logements doit être parallèlement reliée à leur **inadaptation aux souhaits des ménages**. Ainsi, la vacance est importante sur certains îlots de centre-ville à l'habitat ancien peu adapté à la demande. Dans les quartiers « Saint-Martin-Saint-Etienne » au centre de Nevers, « Centre-Ville » à Autun ou encore « Vieille Ville » à Joigny, 22 % des logements sont inoccupés²⁶⁰. Dans le Grand Mâconnais²⁶¹, un tiers des habitations ont été construites avant 1949. Elles répondent peu aujourd'hui aux critères des ménages. Cet habitat ancien est délaissé entraînant une progression de 19 % du nombre de logements vacants entre 1999 et 2008 (passant de 2 919 à 3 463). Ainsi, les besoins en logement ont surtout été couverts par la construction neuve²⁶². L'inadaptation à la demande peut être également d'ordre géographique, la vacance provenant alors du déclin démographique et du manque d'attractivité du territoire : 17 % des logements sont déclarés vacants à Saint-Florentin tandis que 7 % le sont dans l'unité urbaine de Dijon²⁶³.

²⁵⁵ Marion SEGAUD, Jacques BRUN, Jean-Claude DRIANT (dir.), *Dictionnaire critique...*, op. cit., p. 415.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Une vacance de rotation ou frictionnelle (inévitabile et nécessaire à la fluidité du marché) ; une vacance de transformation des biens (qui rassemble diverses causes techniques, juridiques ou urbanistiques) ; une vacance de dévalorisation, d'obsolescence ou encore d'inadaptation (concerne des logements qui ne répondent plus à la demande soit par manque de confort, soit parce que leur taille ou leur situation ne correspond plus aux besoins). Elle touche surtout les zones rurales et/ou les logements de moindre qualité ; la vacance dite « expectative » comprend les logements qui ne sont pas mis sur le marché car ils sont soit réservés ou déjà affectés mais pas encore occupés, soit en attente d'une affectation.

²⁵⁸ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial du SRADDT*, op.cit., p. 114.

²⁵⁹ À l'inverse, dans un contexte de forte tension, la demande se reporte sur ces logements et participe à leur rénovation (ou à des conditions de mal-logement). Sur un marché peu tendu, la production de logements neufs participe au renforcement des difficultés dans le parc ancien par un effet de concurrence.

²⁶⁰ Christine LECRENAIS, Marie LÉGER, « Emploi, jeunes, logements... », art. cit., p. 5.

²⁶¹ C'est-à-dire l'aire urbaine de Mâcon agrémentée de quelques communes.

²⁶² David BRION, Annick DETROIT, « Le Grand Mâconnais : une vitalité économique et démographique aux portes du Grand Lyon », *Bourgogne Dimensions*, n°176, février 2012.

²⁶³ Christine LECRENAIS, Marie LÉGER, « Emploi, jeunes, logements... », art. cit., p. 5.

Bien entendu, les explications peuvent se conjuguer. L'augmentation de la vacance sur le périmètre du SCOT du Grand Nevers a été très prononcée sur le pôle centre²⁶⁴. Si celui-ci a perdu 8 % de sa population depuis 1990, cette perte ne peut, à elle seule, expliquer une telle augmentation. « *La qualité des logements, en superficie et nombre de pièces, leur ancienneté ou leur environnement général ont certainement contribué à l'augmentation*²⁶⁵ ». En effet, la vacance varie également en fonction du type de logement et de sa taille. Sur ce territoire, « *les appartements sont surreprésentés dans le parc de logements vacants en dehors des pôles*²⁶⁶ ». Et sur le pôle centre, les petits logements représentent 70 % des logements vacants alors qu'ils seraient adaptés aux personnes seules et aux familles monoparentales. Les raisons sont donc « *certainement à rechercher dans la qualité de cette offre (ancienneté notamment) mais aussi dans la concurrence de logements plus grands à des prix attractifs*²⁶⁷ ». Ainsi la reconquête de ces logements passe-t-elle d'abord par le recensement du parc vacant à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux. Le recensement doit permettre d'engager ensuite les actions nécessaires à sa réduction. Celles-ci doivent d'ailleurs limiter l'artificialisation de nouveaux espaces pour la construction de logements²⁶⁸.

3.4.3. L'étalement urbain

3.4.3.1. Le développement du périurbain : une tendance lourde

« *La promotion de l'habitat collectif, à partir des années 1950, puis de l'habitat individuel, dans les années 1980, ont conduit à élargir les villes*²⁶⁹ ». Alors que de 1999 à 2008 la population a crû de 6,2 % en France métropolitaine, la population périurbaine et la surface qu'elle occupe ont augmenté de plus de 40 %²⁷⁰. Cette croissance s'est déroulée au détriment des espaces agricoles ou naturels. Aujourd'hui, les grandes aires urbaines occupent près de la moitié du territoire, contre un tiers dix ans auparavant. Ce processus contribue à la satisfaction du désir de nombreux ménages. Il s'accompagne cependant d'un coût individuel lié à celui des transports et d'un coût collectif en matière de dépenses d'infrastructures routières.

3.4.3.2. La progression du périurbain en Bourgogne

« *De plus en plus de personnes vivent dans l'espace périurbain et cette tendance s'amplifie par rapport à la période 1982-1999*²⁷¹ ». Les quinze aires urbaines de Bourgogne couvrent aujourd'hui un tiers du territoire régional. Les deux tiers des habitants vivent dans ces aires, qui concentrent 70 % des emplois²⁷². Entre 2000 et 2006, 700 hectares ont par exemple été artificialisés dans l'aire urbaine de Dijon, représentant une progression de 0,6 % chaque année (120 hectares). Le rythme de cette artificialisation s'est accentué par rapport à celui constaté entre 1990 et 2000. L'augmentation serait en partie causée par l'évolution de la structure des ménages²⁷³. Car si la croissance démographique dans la zone d'influence de Dijon a été assez faible entre 1999 et 2006 (+ 0,4 % par an), elle s'est cependant accompagnée d'une croissance du nombre de logements bien supérieure : + 1 % en moyenne par an, soit 13 700 logements supplémentaires. La baisse de la taille moyenne des ménages explique que population et logements ne progressent pas au même rythme²⁷⁴. Sur le territoire du SCOT du Grand Nevers, 450 hectares ont été

²⁶⁴ Le pôle centre est composé des villes de Nevers, Varennes-Vauzelles, Coulanges-lès-Nevers, Saint-Éloi et Marzy. Le taux de vacance y est passé de 6,9 % en 1990 à 11,2 % en 2009.

²⁶⁵ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Rapport de présentation*, p. 81.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 91.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Schéma de cohérence territoriale du Grand Nevers. Document d'orientation et d'objectifs*, p. 674.

²⁶⁹ Mohamed HILAL, Yves SCHAEFFER, Cécile DÉTANG-DESSENDRE, « Espaces ruraux et ruptures territoriales », Éloi LAURENT (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, 2013, p. 64.

²⁷⁰ Jean-Michel FLOCH, David LEVY, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines », *INSEE Première*, n°1375, octobre 2011, p. 2.

²⁷¹ *Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne*, Rapport du conseil économique, social et environnemental de Bourgogne présenté par Marc BENNER, 21 janvier 2011, p. 13.

²⁷² *Ibid.*, p. 12.

²⁷³ Christine LECRENAIS, Edouard TISSOT, « Aire urbaine de Dijon : l'artificialisation progresse vers l'est », *Bourgogne Dimensions*, n°158, avril 2010, p. 3.

²⁷⁴ Voir *infra*.

gagnés par les espaces artificialisés sur les espaces agricoles entre 1990 et 2006²⁷⁵. Afin d'enrayer la poursuite de l'étalement urbain et du mitage des espaces naturels et agricoles, le SCOT fait donc le choix de limiter les besoins en foncier aux seuls besoins relatifs aux activités économiques et aux grands équipements. La réponse aux besoins en logements doit être réalisée à enveloppe urbaine constante²⁷⁶.

3.4.3.3. Densifier la ville ou maîtriser le périurbain ?

Face à cet étalement urbain, les arguments des partisans de la densification sont multiples. Seule une forte densité permet de limiter la consommation du sol, de minorer la consommation énergétique et de faciliter l'accessibilité de tous²⁷⁷. L'un des objectifs de la loi ALUR est justement de favoriser cette densification²⁷⁸.

Pour les opposants à la « ville compacte », l'étalement lié à la construction de maisons individuelles n'est au contraire ni un problème, ni une question. Ils minimisent l'impact de cette construction²⁷⁹, la dépendance associée à l'automobile mais également les retombées environnementales. *A contrario*, les stratégies de densification seraient loin d'avoir les effets escomptés en termes de réduction du trafic. De plus, l'habitat collectif n'amènerait pas une baisse des charges collectives, contredisant ainsi l'opinion selon laquelle l'habitat individuel entraîne leur accroissement. Au final, si les ménages acceptent une augmentation de leurs coûts de mobilité, c'est en raison de trois dimensions qui fondent leur choix : la liberté, la nature et l'intimité²⁸⁰. De ce fait, si les causes du développement du périurbain relèvent (en partie) des aspirations des habitants, comment des lois pourraient-elles le maîtriser ?

Mais la question périurbaine n'est-elle pas mal posée ? En effet, la périurbanisation n'est pas amenée à disparaître ; il faut donc la réinventer et dépasser le stade des injonctions. Plutôt que d'appeler à contenir la croissance de ces territoires, le géographe Martin VANIER plaide ainsi pour un projet périurbain :

La **périurbanisation doit être organisée plutôt que combattue**. Elle répond à une tendance profonde, qui ne peut être ni contrée dans sa force [...] ni même réfutée dans son fondement : les ménages, comme les entreprises, sont à la recherche d'espace, de confort spatial, et ceci est universel. Mais on peut très bien choisir **de combattre l'étalement urbain, tout en organisant la périurbanisation**, c'est même le vrai sens de l'aménagement du territoire dans les campagnes, plutôt que d'être tenté de nier ce qui s'y passe²⁸¹.

3.4.3.4. Reconsidérer le « rêve de la maison individuelle²⁸² » ?

« Organiser la périurbanisation » n'empêche cependant pas le réexamen d'un modèle. En effet, « *l'idéal collectif de la maison individuelle avec jardin ne doit plus être la seule référence²⁸³* ». Le modèle pavillonnaire « *induit dépendance énergétique et impact sur l'environnement²⁸⁴* ». Jérôme DURAIN soutient qu'« *en ville, une réflexion pourrait notamment être envisagée sur le modèle de l'habitat intermédiaire²⁸⁵* ». Forme de logement apparue dans les années 1970, l'habitat intermédiaire représente une troisième voie entre l'habitat

²⁷⁵ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Rapport de présentation*, p. 279.

²⁷⁶ Le renouvellement d'espaces urbains (à proximité des transports notamment) et la reconquête de dents creuses doivent être envisagés en priorité, avant d'opter pour la consommation de nouveaux espaces et l'artificialisation des sols. Le SCOT rappelle également que les choix opérés entre les formes de logements, les densités, le type de bâtiment... sont des facteurs qui déterminent le niveau de consommation foncière. La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées est obligatoire avant toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau.

²⁷⁷ Bernard COLOOS, *Habitat et ville. Quinze questions et controverses*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2010, p. 185-186.

²⁷⁸ Le rapport de présentation du SCOT devra désormais comporter une analyse des capacités de densification. Le projet d'aménagement et de développement durable du PLU analysera également les possibilités de densification.

²⁷⁹ Si tous les ménages français vivaient en maison individuelle sur 1 500 mètres carrés chacun, cela ne mobiliserait « que » 7 % du territoire.

²⁸⁰ Bernard COLOOS, *Habitat et ville...*, *op. cit.*, p. 182-183.

²⁸¹ Renée NICOUX, Gérard BAILLY, *Rapport d'information...*, *op. cit.*, p. 135.

²⁸² *Maîtriser l'étalement urbain...*, *op. cit.*, p. 23.

²⁸³ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

²⁸⁴ Jérôme DURAIN, 5^{ème} vice-président du conseil régional de Bourgogne, délégué à l'aménagement du territoire et aux politiques contractuelles des pays, audition du 11 mars 2014.

²⁸⁵ *Ibid.*

individuel et l'habitat collectif ainsi qu'un enjeu important dans le contexte du développement durable. Il se définit dans le cadre d'opérations de logements collectifs, mais dont les volumes, la disposition, les espaces annexes (terrasse, jardin...) de chaque appartement évoquent l'individuel²⁸⁶. Ce type d'habitat constitue une option intéressante pour des collectivités locales qui cherchent à densifier des zones pavillonnaires importantes, créer une nouvelle offre attractive pour de jeunes ménages, lutter contre la désertification en zone rurale, optimiser l'utilisation de terrains ou encore reconverter des friches industrielles²⁸⁷.

3.5. LES ENJEUX DES TERRITOIRES

Les choix de localisation des individus, des familles ou des entreprises exercent des effets majeurs sur l'organisation de l'espace, ainsi que sur la réduction ou l'accentuation des déséquilibres territoriaux. Aussi la mobilité résidentielle a-t-elle une influence directe sur le développement « durable » des territoires.

3.5.1. La croissance démographique bourguignonne

La Bourgogne compte **1 642 734 habitants**. Entre 1982 et 2011, 46 700 habitants ont été gagnés, faisant de la Bourgogne l'une des régions à la démographie la moins dynamique²⁸⁸. **La croissance démographique bourguignonne, de 0,2 % en moyenne annuelle, est bien inférieure à celle de la France métropolitaine (0,5 %)**. Elle repose sur le **solde migratoire**, le solde naturel étant *quasi nul*²⁸⁹. De plus, la croissance bourguignonne a été **portée par deux départements** : la Côte-d'Or et l'Yonne. La Nièvre et la Saône-et-Loire ont perdu des habitants²⁹⁰. Les territoires les plus dynamiques se situent dans le **prolongement de l'axe rhodanien et du Bassin parisien**. À l'inverse, en 30 ans, la Saône-et-Loire a perdu 15 900 habitants (- 0,1 % par an) et la Nièvre, 21 300. La diminution est importante (- 0,32 % par an) et fait de la Nièvre l'un des départements les moins dynamiques de France²⁹¹. En trente ans, sur les 2 046 communes bourguignonnes, **790 ont perdu des habitants**. Elles sont surtout situées au cœur de la région. Les communes qui gagnent des habitants sont établies pour la plupart dans les grandes aires urbaines ou à proximité.

D'ici 2040, en supposant que les tendances démographiques se maintiennent, la population de la France augmenterait de 15 %²⁹². Le nombre d'habitants en Bourgogne augmenterait légèrement. En 2040, la région pourrait compter 1,725 millions d'habitants avec une progression annuelle de 0,16 %, inférieure à celle que devrait connaître la France métropolitaine (+ 0,41 %). Cette projection ferait de la Bourgogne **l'une des quatre régions les moins dynamiques**²⁹³. Le déficit naturel ne cesserait de se creuser pour atteindre 5 000 en 2040. La Bourgogne serait ainsi la quatrième région métropolitaine avec le Limousin, l'Auvergne et la Corse où le solde naturel deviendrait déficitaire. Là aussi des disparités territoriales sont présagées : l'augmentation de la population devrait être plus marquée en **Côte-d'Or** et dans **l'Yonne** (+ 0,25 % par an), qu'en **Saône-et-Loire** (deux fois plus faible). La **Nièvre**, elle, continuerait à perdre des

²⁸⁶ Marion SEGAUD, Jacques BRUN, Jean-Claude DRIANT (dir.), *Dictionnaire critique...*, op. cit., p. 248.

²⁸⁷ Barbara ALLEN, Michel BONETTI, Jean WERLEN, *Entre individuel et collectif : l'habitat intermédiaire*, juillet 2010, p. 13-14.

²⁸⁸ Après Champagne-Ardenne, le Limousin, l'Auvergne, la Lorraine et Nord-Pas-de-Calais.

²⁸⁹ « Nouvelles populations légales : 1 642 734 Bourguignons au 1^{er} janvier 2011 », *Bourgogne Dimensions*, hors-série n°7, janvier 2014.

²⁹⁰ « Trente ans d'évolution démographique en Bourgogne : une faible croissance avec des inflexions récentes », *Bourgogne Dimensions*, hors-série n°8, janvier 2014.

²⁹¹ Après la Haute-Marne, la Creuse et le Cantal. Mais à la différence de la Creuse, la période 2006-2011 ne marque aucun infléchissement de tendance. Au contraire, le solde migratoire, légèrement positif sur la période 1982-2006, tend à devenir nul tandis que le solde naturel se dégrade un peu plus, signe que la population nivernaise vieillit.

²⁹² Olivier LEON, « La population des régions en 2040. Les écarts de croissance démographique pourraient se resserrer », *INSEE Première*, n°1326, décembre 2010.

²⁹³ Les autres étant Champagne-Ardenne (qui perdrait des habitants), la Lorraine et Nord-Pas-de-Calais (qui en gagneraient relativement peu).

habitants, l'attractivité ne compensant pas le déficit naturel. La Nièvre serait l'un des sept départements en baisse démographique : en 2040, il perdrait 7 000 habitants par rapport à 2007²⁹⁴.

D'ici 2040, la croissance démographique bourguignonne devrait donc être entièrement portée par l'excédent migratoire²⁹⁵. D'où l'enjeu d'attirer les populations.

3.5.2. L'habitat : un enjeu pour l'attractivité du territoire

« Pour des territoires en déclin, la politique de l'habitat peut devenir un *levier essentiel* d'un projet de développement, pour *attirer des populations, maintenir des jeunes, accueillir les familles avec enfants* (dont la présence permet de conserver les écoles, comme les services, etc.)²⁹⁶. » L'attractivité du territoire est ainsi l'une des raisons qui ont poussé la communauté de communes du Pays Corbigeois à planifier une OPAH²⁹⁷. Certaines collectivités s'investissent à travers des dispositifs originaux. Pour la troisième année consécutive, la région Auvergne facilite l'installation professionnelle de nouveaux habitants. L'opération « New Deal » vise en effet à attirer de jeunes actifs en permettant à une centaine de personnes de bénéficier d'aides financières pour leurs déplacements, leur déménagement ou une **prise en charge du loyer** dans une limite de 1 500 euros pendant la période d'essai d'un emploi en Auvergne²⁹⁸.

Le conseil régional de Bourgogne a également saisi l'importance de l'habitat pour l'attractivité : les objectifs d'Eco Villages Avenir sont de faire vivre les territoires ruraux tout en accompagnant les communes rurales dans leurs projets d'aménagement et d'habitat. Par exemple, la réhabilitation de trois logements à Champvert (Nièvre) doit permettre à la commune d'étoffer son parc locatif social et d'attirer de nouveaux habitants dans un contexte de décroissance démographique²⁹⁹. **Renforcer l'attractivité du parc de logements** représente d'ailleurs l'un des axes de la **Stratégie régionale de l'habitat**. Les centres-villes, les centres-bourgs et les quartiers d'habitat social doivent être privilégiés. Mais « *le renforcement de l'attractivité concerne également les services, la mobilité et les déplacements dans une perspective d'aménagement du territoire*³⁰⁰ ».

Il convient de remarquer les similitudes entre l'investissement du conseil régional de Bourgogne, initié dès 1999 avec Cœurs de villages, et les orientations nationales prises récemment. Le 23 juin 2014, les ministres du Logement, de la Décentralisation et des Outre-Mer ont en effet lancé un dispositif expérimental pour la revitalisation des centre-bourgs car « *dans les zones rurales ou périurbaines [...], la présence de centres-bourgs animés est indispensable à la qualité de vie de nos concitoyens, à la cohésion sociale et au développement économique local. C'est un enjeu majeur pour l'égalité des territoires*³⁰¹ ». L'objectif de ce dispositif est donc « *d'encourager des collectivités rurales ou périurbaines à mener un projet de revitalisation en créant une offre de logements, de commerces, d'équipements et de services adaptés aux besoins des habitants, et ainsi limiter l'étalement urbain*³⁰² ». Les 54 communes amenées à participer à cette expérimentation ont été choisies parmi 300 de moins de 10 000 habitants dont le centre-bourg est en difficulté (en termes

²⁹⁴ Céline SILACTCHOM, David BRION, « La population en Bourgogne d'ici 2040 : croissance modérée et vieillissement », *Bourgogne Dimensions*, n°163, décembre 2010.

²⁹⁵ Différence entre le nombre d'arrivées et celui des départs. Les migrations seraient de plus en plus importantes en raison d'un regain d'attractivité vis-à-vis de l'Île-de-France (notamment des retraités) et de Rhône-Alpes.

²⁹⁶ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement...*, op. cit., p. 245.

²⁹⁷ « L'évolution démographique négative mais en voie de stabilisation, le vieillissement de la population, l'intérêt de revitaliser le territoire du Pays Corbigeois sont autant d'indicateurs qui révèlent la nécessité de mise en place de projets de développement local [...] élaborés à l'échelle intercommunale autour d'un bourg centre ou d'une petite ville, et dont **l'amélioration de l'habitat, l'offre de meilleurs logements et des actions d'aménagement, sont des leviers essentiels**. » (ANAH, *Communauté de communes du Pays Corbigeois. Convention : 2012-01*, p. 5.)

²⁹⁸ « L'Auvergne sort le grand jeu pour l'emploi », *Aujourd'hui en France*, 14 octobre 2014.

²⁹⁹ « Redonner de la vie au bourg », *Le Journal du Centre*, 28 janvier 2014.

³⁰⁰ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

³⁰¹ *Communiqué de presse*, 23 juin 2014.

³⁰² Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, *Projet de loi de finances pour 2015. Relancer la construction, faciliter l'accès au logement, favoriser l'égalité des territoires et l'attractivité des ruralités*, septembre 2014, p. 4.

démographique, d'habitat, d'offre d'équipements et de services...) ³⁰³. Trois des lauréats sont en Bourgogne : Tournus, Avallon et Montbard ³⁰⁴.

Ainsi le logement est-il une composante de l'aménagement du territoire. « *Cette notion, fondamentale, explique également l'une des faiblesses des interventions : on a tendance à cloisonner une question qui ne devrait pas l'être* ³⁰⁵ ». S'il a « naturellement » des liens étroits avec la démographie, qui « *commande les besoins et les styles de vie* ³⁰⁶ », l'habitat est aussi conditionné par la situation économique du territoire. Le sénateur Dominique de LEGGE a par exemple montré les conséquences de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)** sur la ville de Joigny (Yonne, 10 676 habitants). La ville aurait perdu 500 emplois du fait de la réforme des cartes hospitalière, judiciaire et de la défense, de la reconfiguration des forces de police et de gendarmerie, ainsi que de l'évolution des effectifs au lycée et au collège, à Pôle emploi, au Trésor public et à EDF-GDF. Depuis le départ du 28^e groupe géographique ³⁰⁷, « *le marché immobilier est déséquilibré, les commerces souffrent et des familles entières ont quitté ce territoire* ³⁰⁸ ».

3.5.3. Quand l'habitat éloigne l'habitant

À l'inverse d'un levier, l'habitat peut représenter un frein à l'attractivité. Le syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers établit clairement un lien entre l'inadaptation du parc de logements et la décroissance démographique :

La décroissance démographique du territoire en général et celle de la ville de Nevers en particulier résultent notamment d'une offre de logements inadaptés aux besoins des habitants et du vieillissement du parc de logement. Les demandeurs insatisfaits se seraient alors éloignés des centres, des services et des emplois, ce qui entraîne une augmentation du nombre et de la durée des déplacements, un accroissement des dépenses énergétiques, une urbanisation sur consommatrice d'espaces agricoles et naturels [...]. Pour un territoire, le logement est un critère d'attractivité déterminant, l'offre doit donc bien correspondre à la demande ³⁰⁹.

De ce fait, le Syndicat mixte désire améliorer la qualité des logements, lutter contre la vacance et la précarité énergétique, favoriser la qualité des logements locatifs sociaux et leur insertion dans l'urbanisation existante. Mais surtout, « *les politiques publiques à mettre en œuvre en application du SCOT du Grand Nevers devront proposer des logements diversifiés, adaptés, répondant bien aux aspirations et aux moyens des habitants, permettant leur épanouissement* ³¹⁰ ».

³⁰³ La liste des 300 communes éligibles a été publiée le 7 juillet. Douze communes de Bourgogne y figurent : Auxonne, Montbard, Seurre (Côte-d'Or), Luzy, La Charité-sur-Loire, Decize (Nièvre), Cuiseaux, Gueugnon, Tournus (Saône-et-Loire), Tonnerre, Migennes et Avallon (Yonne).

³⁰⁴ Les communes lauréates (associées aux EPCI) signeront une convention avec l'État et seront accompagnées par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'ANAH. Les projets seront soutenus à hauteur de 40 millions d'euros par an. Pour Avallon, l'un des axes phares est de « *fournir des logements adaptés dans le centre-ville, notamment aux personnes âgées, pour qu'elles puissent se rapprocher des services et des commerces.* » (« L'État choisit d'aider la ville d'Avallon », *L'Yonne républicaine*, 28 novembre 2014.)

³⁰⁵ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

³⁰⁶ *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Paul de VIGUERIE, décembre 2013, p. 90.

³⁰⁷ Régiment spécialisé dans la cartographie militaire (410 emplois directs).

³⁰⁸ Dominique de LEGGE, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, juin 2011, p. 153.

³⁰⁹ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Projet d'aménagement et de développement durables*, p. 622.

³¹⁰ *Ibid.*

4. REpondre aux besoins d'aujourd'hui, anticiper ceux de demain

L'habitat est lié aux évolutions démographiques, économiques et sociales. Aussi les politiques de l'habitat doivent-elles constamment s'adapter à l'évolution de l'habitant ; voire l'anticiper. Se pose alors la question des relations entre deux trajectoires : le parcours de vie et le parcours résidentiel³¹¹.

4.1. LA NECESSITE D'ADAPTER L'HABITAT AUX EVOLUTIONS DES MENAGES

4.1.1. Les évolutions des ménages...

En 2010, en France métropolitaine, 61,3 millions de personnes résidaient dans 27,1 millions de logements individuels, constituant autant de ménages³¹². La taille moyenne de ceux-ci a diminué. Ce phénomène, appelé « **deserrement des ménages** », provient de différents facteurs : décohabitation³¹³, vieillissement de la population, évolution des modes de vie, baisse du nombre d'enfants par femme... L'augmentation des ménages d'une personne³¹⁴ « s'explique surtout par les **changements des modes de cohabitation avant 60 ans en lien avec l'individualisation croissante des comportements et des unions plus fragiles**³¹⁵ ». En effet, les modes « traditionnels » de cohabitation se raréfient³¹⁶. Les unions libres, en moyenne plus fragiles que les mariages, concernent une proportion croissante des couples. Par ailleurs, la vie en couple semble présenter moins d'attrait pour les jeunes : quand ils quittent leurs parents, c'est plus souvent pour vivre seul³¹⁷. L'indépendance économique des femmes a également une incidence. Depuis trente ans, plus diplômées que leurs aînées, elles ont rejoint massivement le monde du travail. Elles interrompent plus rarement leur carrière pour s'occuper de leurs enfants. Ces phénomènes réduisent les « gains à attendre » de la vie à deux. De même, la part des ménages formés d'un couple vivant avec des enfants a fortement diminué ; elle est devenue comparable à celle des ménages formés d'un couple vivant sans enfant. La part de ces derniers a augmenté de trois points entre 1982 et 2010, comme celle des ménages composés d'une **famille monoparentale**³¹⁸. Depuis les années soixante, la part des familles monoparentales ne cesse de grandir du fait de la fragilisation accrue des unions³¹⁹. Ces familles sont 2,5 fois plus nombreuses qu'en 1968. En **Bourgogne**, en 2009, la part de celles-ci dans l'ensemble des familles était de **11,7 %** (13,7 % en France métropolitaine)³²⁰. D'une manière générale, les **familles monoparentales** ont des conditions de logement plus difficiles et plus fragiles, notamment les mères de ces familles³²¹.

³¹¹ Selon les élus du SCOT du Grand Nevers, le parcours résidentiel « est une évolution dans le type de logement que l'on occupe : appartement vers maison, logement aidé vers acquisition, etc. Cette évolution concerne l'ensemble de la population, même si elle répond à des attentes différentes pour chacun. Le parcours résidentiel permet de faire face à l'évolution de la famille, de devenir propriétaire, de se constituer un patrimoine... ». Les élus affirment qu'« il est nécessaire aux habitants d'un territoire. » (Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, Rapport de présentation, p. 95).

³¹² Selon l'INSEE, un ménage est l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Un ménage peut être constitué d'une seule personne. Le nombre de ménages est égal au nombre de résidences principales.

³¹³ « Processus par lequel un individu quitte le logement qu'il partageait avec d'autres personnes. » (Marion SEGAUD, Jacques BRUN, Jean-Claude DRIANT (dir.), *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 105).

³¹⁴ En 2010, un tiers des ménages est constitué d'une seule personne, contre un quart en 1982.

³¹⁵ INSEE, *Trente ans de vie économique et sociale*, janvier 2014, p. 74.

³¹⁶ Alain JACQUOT, « Des ménages toujours plus petits. Projection de ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030 », *INSEE Première*, n°1106, octobre 2006.

³¹⁷ Guillemette BUISSON, Aude LAPINTE, « Le couple dans tous ses états. Non-cohabitation, conjoints de même sexe, Pacs... », *INSEE Première*, n°1435, février 2013.

³¹⁸ Une famille monoparentale est une famille comprenant un parent résidant sans conjoint et un ou plusieurs enfants. (INSEE)

³¹⁹ Auparavant, les familles monoparentales étaient la conséquence du décès précoce d'un des parents, le plus souvent du père. En 1962, 55 % des parents à la tête d'une famille monoparentale étaient veufs. En 2005, ils étaient moins de 10 %.

³²⁰ Christine LECRENAIS, « L'observation sociale de la Nièvre : des défis distincts selon les territoires », *Bourgogne Dimensions*, n°187, mai 2013.

³²¹ Olivier CHARDON, Fabienne DAGUET, Emilie VIVAS, « Les familles monoparentales. Des difficultés à travailler et à se loger », *INSEE Première*, n°1195, juin 2008.

Une dernière évolution doit être soulignée : celle du niveau de vie des habitants. En effet, la pauvreté touche aujourd'hui plus de **200 000 Bourguignons**³²². En 2010, **16,2 %** de la population régionale est une population « à bas revenu ». Ce taux monte à **20,1 % pour la Nièvre, alors qu'il est de 17,4 % pour l'ensemble de la France métropolitaine**. Les effets de la crise sur les revenus disponibles sont **plus marqués en Bourgogne** qu'en France de province³²³ : entre 2008 et 2010, le niveau de vie médian bourguignon a diminué de 0,5 % en euros constants, soit une perte de 100 euros par an sur la période, contre 0,2 % pour la France de province. L'impact de la crise a été inégal selon les départements : **l'Yonne et la Nièvre ont été plus fortement touchées**. Depuis début 2010, le taux de chômage de la Nièvre progresse plus fortement qu'au plan national. Les jeunes nivernais rencontrent également davantage de difficultés à s'insérer. La Nièvre fait partie du quart des départements français les plus pauvres. Cette pauvreté se manifeste en milieu rural comme en milieu urbain. Elle est davantage présente au sein des familles monoparentales³²⁴.

4.1.2. ... et leurs conséquences sur les besoins en logement

La Bourgogne est l'une des régions où **la taille moyenne des ménages est la plus faible**, de l'ordre de 2,18 personnes par ménages en 2009 ; ce qui fait d'elle la 19^e région française. À population égale, **la diminution du nombre moyen de personnes par ménage entraîne une augmentation des besoins en logements**. Même si les tendances démographiques augurées jusqu'en 2040 font de la Bourgogne l'une des quatre régions les moins dynamiques, il sera tout de même nécessaire de répondre à une demande croissante de logements. Selon l'INSEE, à l'horizon **2030, 84 200 nouveaux ménages** seraient présents sur le territoire bourguignon en raison du vieillissement, de la dynamique démographique et de l'évolution des modes de cohabitation. Pour répondre aux besoins suscités par ces évolutions, **122 200 à 129 700 logements seraient à construire en vingt ans**³²⁵.

Sur le périmètre du SCOT du **Grand Nevers**, la taille moyenne des ménages est passée de **2,97 personnes en 1968 à 2,11 en 2009**. Les **couples avec enfants ont diminué** alors que les ménages composés d'une **personne seule ont augmenté** (plus de 2 500 ménages supplémentaires entre 1999 et 2009), de même que les **familles monoparentales**³²⁶ (+ 416 ménages) et les **couples sans enfant** (+ 715 ménages). Les évolutions sont différentes selon les territoires. Par exemple, si l'augmentation des personnes seules concerne l'ensemble du périmètre, elle est encore plus sensible dans le **pôle centre**. Ainsi, depuis 1990, ce territoire compte **4 082 ménages supplémentaires malgré une diminution du nombre d'habitants de 5 135 personnes**³²⁷. Les projections indiquent que le nombre de personnes par ménage pourrait s'établir à environ 2,05 en 2017 et **2,01 en 2025** pour le périmètre du SCOT. Les besoins en nouveaux logements, en raison de cette seule diminution de la taille des ménages, s'établissent à **4 400 résidences principales nouvelles** (hors reconquête éventuelle du parc de résidences secondaires et du parc de logements vacants)³²⁸. Le territoire du **Grand Mâconnais**, qui comptait **47 000 ménages en 2007**, devrait en comporter **63 000 en 2040**³²⁹. Ainsi, la **demande de logements** s'en trouvera renforcée. Face à la construction neuve générant étalement urbain, la réhabilitation du parc de logements anciens et vacants peut être une solution complémentaire pour occuper l'espace de façon plus harmonieuse et équilibrée

³²² *L'extension de la pauvreté en Bourgogne : une fatalité ?*, Avis du conseil économique, social et environnemental de Bourgogne présenté par Daniel EVEILLEAU et Eric TAUFFLIEB, 12 avril 2012, p. 2.

³²³ Ce terme désigne « l'ensemble des régions métropolitaines moins la région Île-de-France » (INSEE).

³²⁴ Christine LECRENAIS, « L'observation sociale de la Nièvre... », art. cit.

³²⁵ David BRION, Céline SILACTCHOM, « Bourgogne 2030 : des ménages plus petits, plus nombreux et une évolution des besoins en logements », *INSEE Analyses*, n°4, décembre 2014, p. 1.

³²⁶ Le Grand Nevers compte près de 3 800 familles monoparentales soit 26,7 % des ménages avec enfants. Ces familles monoparentales sont davantage présentes sur le pôle centre et les pôles « secondaires » (Imphy, Saint-Pierre-le-Moûtier...) que dans les pôles dits « de proximité » (Magny-Cours, Pougues-les-Eaux...).

³²⁷ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Rapport de présentation, op. cit.*, p. 71.

³²⁸ Portant le nombre de logements sur le périmètre du SCOT à 56 000.

³²⁹ David BRION, Annick DETROIT, « Le Grand Mâconnais : une vitalité économique et démographique aux portes du Grand Lyon », *Bourgogne Dimensions*, n°176, février 2012.

tout en répondant aux besoins supplémentaires. Elle pourrait également favoriser le retour de la population sur Mâcon³³⁰.

L'évolution de la taille des ménages a d'autres conséquences. Sur certains territoires ruraux (notamment du Nivernais et de la Puisaye-Forterre), la problématique qui émerge est celle de la **sous-occupation**³³¹ : alors qu'en France on estime que 51 % des résidences principales étaient sous-occupées en 2009, cette proportion est évaluée à **59 % en Bourgogne**. Dans la Nièvre et la Saône-et-Loire, départements les plus vieillissants et les moins soumis à une tension du marché, elle atteignait des taux de 61-62 %. Bien que cette sous-occupation ne puisse être considérée comme une réelle difficulté, « *elle pose cependant la question de l'adaptation des logements aux usages et dans les secteurs les plus fragilisés, la capacité des occupants/propriétaires à entretenir ce parc*³³² ».

4.1.3. Un parc bourguignon inadapté ?

La notion de parcours résidentiel correspondait à la famille dite « traditionnelle³³³ ». Or « *les évolutions sociétales montrent une tendance à la raréfaction de ce modèle, avec pour conséquence des logements devenus inadaptés*³³⁴ ». La surface des logements est la principale cause de cette inadaptation. Le parc bourguignon est orienté vers les **grandes typologies**³³⁵. **Les grands logements (5 pièces et plus) ont fortement augmenté entre 1999 et 2010**, en raison des transformations opérées dans le périurbain. Sur ces espaces, comme dans certains secteurs ruraux, les grands logements représentent désormais **plus de la moitié de l'offre**³³⁶. À l'inverse, les logements de 3 pièces ou moins représentent autour de 20 % de l'offre dans ces territoires. Pour le conseil régional, l'« *offre de petits logements en locatif ou accession* » est « *très limitée* » et « *constitue un chaînon manquant pour promouvoir des parcours résidentiels complets (jeunes actifs, décohabitants, personnes âgées)*³³⁷. » Ces tendances sont particulièrement perceptibles sur le territoire du Grand Nevers : les petits logements (moins de 40 m²) ne représentent que 9 % du parc total. Ils sont concentrés sur Nevers et ses communes proches³³⁸. Le pôle centre concentre près de 85 % des petits logements, « *ce qui rend difficile l'installation de jeunes ménages ou de personnes seules sur les pôles de proximité ou dans les communes rurales. Or, ces catégories de ménages sont celles qui ont le plus progressé en nombre depuis 1999*³³⁹ ». De plus, entre 1999 et 2009, le nombre de logements de cinq pièces et plus a fortement augmenté. De ce fait, « *l'évolution de la taille des logements semble en contradiction avec celles observées sur la même période concernant la taille et la composition des ménages [...]. Le décalage entre les logements produits et l'évolution des familles est susceptible de générer des tensions sur le marché du logement. Hors construction neuve, l'offre de logement pourrait ne plus répondre à la demande des habitants*³⁴⁰ ». Mais, sur ce territoire, les parcours résidentiels sont également limités par une offre centrée sur l'habitat individuel (90 % du parc) dans les communes rurales et les pôles de proximité répondant surtout aux besoins des familles avec enfants. De même, la **primauté de la propriété sur la location**, des **maisons individuelles sur les appartements** et la **faiblesse de l'offre sociale en dehors du pôle centre** constituent des obstacles à l'installation de jeunes ménages ou de ménages modestes.

³³⁰ En raison de l'étalement urbain, Mâcon a perdu environ 200 habitants entre 1999 et 2008 alors que la population de sa couronne s'est fortement accrue.

³³¹ « *La sous-occupation théorique correspond à un décalage de deux entre le nombre de personnes composant un ménage et le nombre de pièces du logement qu'il occupe. A titre d'exemple, un ménage de 2 personnes vivant dans un logement de 4 pièces est considéré comme en sous-occupation théorique* » (Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial du SRADDT*, décembre 2013, p. 107). À l'inverse, « *la Bourgogne est peu concernée par la sur occupation. Elle touche 17 200 ménages bourguignons, soit 3,6 % des logements contre 7,0 % en France métropolitaine* ». (« 63 800 Bourguignons vivent dans un logement sur occupé », *Bourgogne Dimensions*, hors-série n°5, juin 2013, p. 1).

³³² Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial...*, op. cit., p. 107.

³³³ C'est-à-dire nucléaire au sens anthropologique du terme.

³³⁴ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

³³⁵ Les logements de 4 pièces ou plus représentent 65 % des résidences principales (contre 61 % en France métropolitaine).

³³⁶ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial...*, op. cit., p. 104.

³³⁷ *Ibid.*, p. 108.

³³⁸ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Rapport de présentation*, op. cit., p. 83.

³³⁹ *Ibid.*, p. 91.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 89.

4.1.4. La propriété occupante : un frein à la mobilité ?

La part de propriétaires occupants est importante en Bourgogne : 63 % des résidences principales en 2009, contre 58 % en France métropolitaine. Cette part a progressé de trois points entre 1999 et 2009. Pour le conseil régional de Bourgogne, « *cette caractéristique soulève deux interrogations. D'une part, sur certains espaces la propriété occupante représente quasiment la seule offre disponible. Se pose donc la question de la capacité de ces territoires à répondre à des besoins diversifiés. L'offre en logements locatifs, en petites typologies est-elle suffisante pour répondre aux besoins des personnes âgées, des actifs en mobilité ? D'autre part, elle interroge sur la capacité de ces propriétaires occupants à entretenir leurs biens*³⁴¹ ».

La propriété occupante serait également de nature à entraver la mobilité des habitants. La pertinence des politiques d'encouragement à l'accession est d'ailleurs régulièrement mise en cause. La propriété constituerait une entrave à la mobilité des ménages et ne serait pas adaptée à l'environnement actuel, caractérisé par la flexibilité du marché du travail et la fragilisation des liens familiaux. Cette assertion est néanmoins contestée : les ménages américains, en large majorité propriétaires occupants, sont deux fois plus mobiles qu'en France³⁴². Pour Jean PERRIN, la propriété n'est pas « *en tant que telle contradictoire avec la mobilité, mais c'est principalement la volonté des pouvoirs publics de la taxer qui freine cette mobilité*³⁴³. »

Lors des auditions menées par le CESER, une autre conséquence a été signalée : la dévalorisation du statut de locataire (notamment du parc social) par rapport à celui de propriétaire ; en particulier en milieu rural. Redevenir locataire pouvant être perçu comme une « rétrogradation », certains Bourguignons iraient « au bout » des difficultés causées par la propriété de leur logement.

4.1.5. Diversifier l'offre pour favoriser les parcours résidentiels

La réalisation de parcours résidentiels « complets » nécessite la présence d'une **offre variée de logements**, répondant aux attentes des habitants en fonction de leurs **moyens financiers**, de leur souhait de **devenir (ou non) propriétaire**, de la taille de leur **ménage**, de la **localisation** de leur travail, des équipements et services, de leur **état de santé** ; c'est-à-dire en fonction de leur **parcours de vie**. Dans un marché peu tendu et marqué par l'ancienneté des logements, le recours à la construction de logements individuels est commode lorsque l'offre est inadaptée à ces attentes. Cette tendance ne favorise cependant pas la diversification du parc et la résorption de la vacance. Pour le SCOT du Grand Nevers, « *la diversification de l'offre de logement permet de mettre en œuvre un véritable parcours résidentiel au bénéfice de la population et à l'échelle de tout le territoire*³⁴⁴ ». Les documents d'urbanisme sont dès lors incités à établir un diagnostic des caractéristiques de leur parc. « *En fonction de l'état des besoins, ils comportent toutes dispositions de nature à permettre une diversification de ce parc (taille, statut d'occupation, type...)*³⁴⁵ ». Celle-ci est favorisée par la fixation de quotas concernant l'offre de nouveaux logements³⁴⁶ et l'offre de logements locatifs³⁴⁷. Le SCOT spécifie également que « *l'offre de logements devra s'adapter aux caractéristiques de la population, permettre de retenir les jeunes et accompagner le vieillissement de la population sur l'ensemble du territoire*³⁴⁸ ».

Selon les projections de l'INSEE, ce vieillissement devrait se poursuivre.

³⁴¹ Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial...*, op. cit., p. 94.

³⁴² Marion SEGAUD, Jacques BRUN, Jean-Claude DRIANT (dir.), *Dictionnaire critique...*, op. cit., p. 4.

³⁴³ Jean PERRIN, *La propriété en danger : sauvons-la !*, Paris, UNPI, 2014, p. 80.

³⁴⁴ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Schéma de cohérence territoriale du Grand Nevers. Document d'orientation et d'objectifs*, p. 675.

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ L'offre de nouveaux logements collectifs ou semi-collectifs devrait tendre vers 5 % en dehors des pôles, 20 % sur les pôles de proximité, 30 % sur les pôles secondaires et plus de 30 % sur le pôle centre.

³⁴⁷ L'offre de logements locatifs devrait tendre vers 20 % de l'offre en dehors des pôles, 25 % sur les pôles de proximité, 30 % sur les pôles secondaires et plus de 30 % sur le pôle centre.

³⁴⁸ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Schéma de cohérence territoriale...*, op. cit., p. 675.

4.2. ADAPTER L'HABITAT AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

4.2.1. Une problématique majeure en Bourgogne

D'ici à 2050, la proportion des plus de 60 ans dans les pays développés devrait passer de 20 % à 33 %. En France, ils seront 20 millions en 2030 (contre 15 millions aujourd'hui). Ceux âgés de 75 ans et plus verront leur nombre doubler d'ici 2060, passant de 5,7 millions en 2012 à 12 millions. Les plus de 85 ans pourraient, eux, quadrupler d'ici 2050, passant de 1,4 à 4,8 millions.

Le vieillissement de la population représente « *une tendance particulièrement importante en Bourgogne*³⁴⁹ ». En effet, la population régionale est plus âgée que la moyenne : les personnes de plus de 60 ans représentent 27 % de la population et les plus de 80 ans, 7 % (contre respectivement 23 % et 5 % au niveau national). D'ici 2030, les ménages âgés de 65 ans et plus représenteraient 39 % de l'ensemble des ménages, contre 29 % en 2009³⁵⁰. Le **vieillissement** est surtout présent dans les **zones éloignées de l'influence urbaine** (dans 30 cantons, les plus de 75 ans représentent au moins 14 % de la population totale)³⁵¹. Avec un quart des habitants âgés de 65 ans et plus contre 17 % en France métropolitaine, la Nièvre est l'un des départements les plus âgés³⁵². Sur le périmètre du SCOT du Grand Nevers, l'indice de jeunesse devient négatif en 2007 : les plus de 60 ans sont plus nombreux que les moins de 20 ans³⁵³. Ce vieillissement provient de plusieurs facteurs : le départ des plus jeunes et des actifs, un solde migratoire positif de personnes arrivant à la retraite venant habiter sur le territoire, l'élévation de l'espérance de vie et le déficit de natalité.

4.2.2. L'enjeu du maintien à domicile

Tout d'abord, une majorité de Français souhaite pouvoir **vieillir chez eux**³⁵⁴. Ensuite, le maintien à domicile coûte moins cher aux finances publiques que la construction d'établissements spécialisés. Cependant, ce maintien passe bien souvent par une adaptation du logement, notamment pour éviter le problème des chutes. Car 62 % des 450 000 chutes enregistrées chaque année surviennent à domicile. L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) estime qu'environ **un tiers des personnes âgées de 65 ans et plus et vivant à domicile chute chaque année**. Les chutes engendrent un nombre conséquent d'hospitalisations. Leurs **conséquences physiques et psychologiques** peuvent être importantes chez la personne âgée : diminution de la mobilité, perte de confiance en soi, limitation des activités quotidiennes et action du déclin des capacités fonctionnelles. Enfin, les chutes constituent la **principale cause de décès par traumatisme** dans cette population : elles sont à l'origine d'environ 9 000 décès par an³⁵⁵. Or, **on ne compte aujourd'hui que 6 % de logements adaptés à l'avancée en âge sur l'ensemble du parc**, plaçant la France loin derrière les Pays-Bas (16 %), le Danemark (12,2 %) mais aussi l'Espagne (8,5 %) et l'Allemagne (7,9 %). L'ANAH évalue à **deux millions** le nombre de logements qui auraient besoin d'être adaptés du fait de l'avancée en âge de leurs occupants, alors que cette question touche une population de plus en plus nombreuse³⁵⁶. L'adaptation des logements est donc une priorité

³⁴⁹ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

³⁵⁰ David BRION, Céline SILACTCHOM, « Bourgogne 2030... », art. cit., p. 2.

³⁵¹ Rural et peu peuplé (60 190 habitants), le territoire de la Bourgogne Nivernaise (108 communes) et du canton de Saint-Amand-en-Puisaye (six communes) se caractérise par une forte part de population âgée : 8 626 personnes de plus de 75 ans (soit 14,3 % de la population) et 2 373 personnes de plus de 85 ans (3,9 % de la population). (Ministère des Affaires sociales et de la Santé, *Faciliter le parcours des personnes âgées en risque de perte d'autonomie : les projets PAERPA*, février 2014, p. 16.)

³⁵² Christine LECRENAIS, « L'observation sociale de la Nièvre... », art. cit.

³⁵³ Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Rapport de présentation*, op. cit., p. 75.

³⁵⁴ Selon le sondage Opinionway *Bien vieillir à domicile* (mars 2012), 90 % des Français souhaiteraient adapter leur domicile dans le cas d'une dégradation physique liée à l'âge ; 9 % désireraient intégrer un établissement spécialisé.

³⁵⁵ « La France face au défi du vieillissement », *La Croix*, 12 mars 2013.

³⁵⁶ Par ailleurs, les personnes âgées ne peuvent pas toujours compter sur la proximité de leurs enfants pour compenser l'inadaptation de leur logement. En effet, 23 % des seniors ont un enfant qui réside avec eux, 2 % ont un enfant qui habite dans un autre logement du même bâtiment et 23 % en ont un qui demeure à moins de 5 kilomètres ; ce qui signifie qu'une personne âgée sur deux n'a pas d'enfant vivant à proximité de son logement.

des pouvoirs publics. « *Pourtant différentes études constatent que dans la plupart des cas, ce sont les familles qui « bricolent » des solutions*³⁵⁷ ».

Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre, le **projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement**³⁵⁸ veut de ce fait « *faire du logement un levier majeur des politiques d'autonomie et du mieux-vieillir*³⁵⁹ ».

4.2.3. « *Une nécessaire évolution du parc vers l'adaptation des logements*³⁶⁰ »

À la différence de la Grande-Bretagne, la France a privilégié l'adaptation du flux de logements neufs au détriment du stock existant³⁶¹. La loi du 11 février 2005³⁶² a imposé que tous les nouveaux logements soient « **accessibles à tous** ». En revanche, les **obligations** légales de mise en accessibilité sont pratiquement **inexistantes en ce qui concerne le stock de logements**. Comme le relevait en 2011 le Centre d'analyse stratégique³⁶³, il n'existe aujourd'hui aucune obligation de mettre aux normes un bâtiment qui n'a pas d'ascenseur et dont la moitié des occupants sont des personnes âgées. De même, un locataire n'a pas la possibilité d'imposer à son propriétaire des travaux d'adaptation qui lui seraient pourtant nécessaires. De son côté, un propriétaire ne peut pas exiger de la copropriété la réalisation de travaux touchant aux espaces communs. Pour compenser l'absence d'obligation légale, plusieurs aides financières favorisent l'adaptation du parc ancien (aides de l'ANAH, dispositifs de crédits d'impôt sur le revenu, aides des caisses de retraites³⁶⁴, allocation personnalisée d'autonomie³⁶⁵).

Or l'adaptation des logements est une **condition indispensable au maintien à domicile**. En effet, le logement « est au centre de tout ». Pour les personnes vieillissantes, il peut être tout autant la solution que le problème ; **aussi bien un facteur de protection** (quand il est adapté et situé dans un environnement accessible) **que d'exclusion**. Dans ce cas, le logement prend alors la forme d'une maison à niveaux, ancienne, située dans un hameau. Cependant, changer de domicile peut être vécu difficilement. Les réticences des personnes âgées à déménager vers un logement plus adapté seraient liées à la crainte de perdre les relations sociales, relations qui leur apportent un soutien moral et matériel. De plus, l'accès aux commerces et aux services de proximité est une condition essentielle au choix d'un lieu de résidence³⁶⁶.

³⁵⁷ Marc LEMONIER, « Vieillir en bonne compagnie », *Diagonal. Revue des équipes d'urbanisme*, n°190, mars 2014, p. 14.

³⁵⁸ L'article 1^{er} précise que « *l'adaptation de la société au vieillissement est un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.* »

³⁵⁹ Un Plan national doit permettre l'adaptation de 80 000 logements privés d'ici 2017. Le projet de loi stipule que le temps d'instruction des demandes auprès de l'ANAH et des caisses de retraite doit être divisé par deux. Il fait également évoluer la liste des travaux éligibles aux financements de l'ANAH et de la CNAV pour prendre en compte la domotique. En outre, le parcours du demandeur doit être simplifié et l'information plus accessible. Enfin, le projet de loi favorise le développement du microcrédit pour permettre aux âgés à faibles revenus de financer leurs travaux d'adaptation.

³⁶⁰ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

³⁶¹ Ce pays est souvent retenu comme exemple pour la stratégie dont il s'est doté en 2008 : *Lifetime homes, lifetime neighbourhoods : a national strategy for housing in an ageing society*. Elle fait du logement la priorité de la politique dédiée au vieillissement. Elle est construite autour de deux axes : l'adaptation des constructions nouvelles et du stock existant et la création d'un service national unique de conseil.

³⁶² Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

³⁶³ Il a été remplacé par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective en avril 2013.

³⁶⁴ Chaque année, les 12 000 personnes « fragiles » aidées par la CARSAT Bourgogne et Franche-Comté font l'objet d'une évaluation pour préserver leur autonomie. À cette occasion, une visite du logement est proposée. Si elle met en évidence un besoin de travaux, un « prestataire-habitat » est alors sollicité pour le définir. La CARSAT facilite la recherche de financements et prend en charge une partie des travaux, en fonction des ressources et en complément des aides de l'ANAH.

³⁶⁵ Instituée par la loi du 20 juillet 2001, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est réservée aux plus de 60 ans après une évaluation médico-sociale du niveau de dépendance. Versée par le département, son montant varie suivant le degré de dépendance et le lieu de résidence (domicile ou établissement). 1,2 million de personnes la touchaient au 1^{er} janvier 2011 dont 734 000 à domicile. La France compterait jusqu'à 2,3 millions de bénéficiaires de l'APA en 2060. L'APA est une aide en nature affectée au paiement de certaines dépenses. Lorsqu'elle est accordée à une personne hébergée en établissement, elle a pour but de permettre à son bénéficiaire de faire face au tarif dépendance. Lorsqu'elle est accordée à une personne résidant à domicile, elle doit être utilisée à la couverture des dépenses de toute nature figurant dans un plan d'aide (aide à domicile, d'adaptation du logement...).

³⁶⁶ Marc LEMONIER, « Vieillir... », art. cit., p. 14.

En 2011, le CESE préconisait ainsi « *d'accompagner le déménagement des personnes âgées isolées lorsque le maintien dans leur domicile n'est plus possible*³⁶⁷ ». De plus, certaines personnes ont des difficultés à anticiper et à admettre leur perte d'autonomie. Dans le parc social, convaincre le locataire d'un logement trop grand d'opter pour une habitation mieux adaptée se révèle souvent difficile. « *Malheureusement, la personne fait ce choix de façon contrainte quand intervient la perte d'autonomie*³⁶⁸ ». Dans le parc privé, les aides de l'ANAH permettent aux propriétaires occupants d'adapter leur logement au vieillissement mais également au handicap. **En Bourgogne, les aides « autonomie » proposées par l'ANAH ont concerné 405 logements en 2013**³⁶⁹. Les adaptations sont en **augmentation** (369 logements en 2012), « *ce qui exprime bien le besoin des territoires bourguignons sur cet item*³⁷⁰ ».

4.2.4. De multiples pistes

Le 11 mars 2013, trois rapports sur les conséquences du vieillissement de la population sont remis au premier ministre³⁷¹. L'un, établi par Luc BROUSSY (conseiller général du Val-d'Oise), porte sur la question de l'adaptation des logements. L'enjeu concernant majoritairement les propriétaires occupants³⁷², Luc BROUSSY propose de **rendre transférable le crédit d'impôt de 25 %** pour aménager son logement aux enfants qui souhaiteraient aider leurs parents. Concernant le parc neuf, le rapporteur préconise d'instaurer un quota de 20 % de logements adaptés pour toute nouvelle construction dans des « zones adaptées au vieillissement » définies par les documents d'urbanisme en fonction de certains critères (proximité des commerces, transports accessibles...). D'une manière générale, ces documents devraient davantage intégrer la dimension du vieillissement³⁷³ ; recommandation également formulée par la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse) et l'ANAH quelques mois plus tard³⁷⁴. Ces préconisations ont été reprises au sein du **projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement**³⁷⁵. Luc BROUSSY propose également de généraliser sur tout le territoire l'opération « Rhône + : vivre chez soi ! »³⁷⁶.

La question de l'adaptation des logements des **locataires du parc privé** se pose également³⁷⁷. La plupart du temps, propriétaire et locataire s'entendent pour réaliser des aménagements. Dans le cas contraire, certains souhaiteraient donner la possibilité au locataire âgé de procéder à des aménagements même sans

³⁶⁷ *La dépendance des personnes âgées*, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Monique WEBER et Yves VÉROLLET, 15 juin 2011, p. 11.

³⁶⁸ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

³⁶⁹ Le taux de réalisation des objectifs fixés (550 logements) est de 73 %.

³⁷⁰ DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne...*, op. cit., p. 42.

³⁷¹ Luc BROUSSY, *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population : France : année zéro !*, janvier 2013 ; Jean-Pierre AQUINO, *Anticiper pour une autonomie préservée : un enjeu de société*, février 2013 ; Martine PINVILLE, *Relever le défi politique de l'avancée en âge. Perspectives internationales*, mars 2013.

³⁷² En effet, près de 75 % des personnes âgées de 65 ans et plus sont propriétaires de leur logement. En 25 ans, le taux de propriétaires chez les seniors est passé de 56 % à 74 %. (Luc BROUSSY, *L'adaptation de la société...*, op. cit., p. 35)

³⁷³ *Ibid.*, p. 22.

³⁷⁴ *Adaptation des logements pour l'autonomie des personnes âgées*, Rapport de l'ANAH et de la CNAV, décembre 2013, 57 p.

³⁷⁵ L'article 16 du projet de loi ajoute un alinéa à l'article L. 302 1 du code de la construction et de l'habitation afin que les **PLH définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins liés au vieillissement**. Le projet de loi incite ainsi les collectivités territoriales à mieux intégrer cette problématique dans leur politique de l'habitat. Une attention particulière doit être portée, d'une part, au **logement des âgés en perte d'autonomie en milieu rural** (souvent éloignés d'une offre de services facilement accessible) et, d'autre part, au **vieillissement des territoires périurbains**, qui est l'un des défis des dix à vingt ans à venir. Un diagnostic des besoins en adaptation des logements à l'autonomie sera désormais obligatoire avant la définition de chaque programme d'OPAH. Les agglomérations et les départements seront incités à mettre en place des **PIG** en matière d'adaptation des logements.

³⁷⁶ L'objectif de cette démarche est de produire (tant en accession que dans le secteur libre locatif et dans le locatif social) un vaste programme de logements adaptés. Elle vise en priorité le logement neuf mais aussi la réhabilitation de l'ancien. Elle s'est accompagnée de quatre éléments essentiels : l'existence d'un cahier des charges accepté par tous (il définit les normes minimales à respecter) ; un système d'attributions dédiées (dans le parc social à travers les décisions des commissions d'attribution ; dans le parc privé par accord avec les promoteurs) ; des logements banalisés et accessibles ; une localisation ciblée (orientée vers les lieux où l'on estime souhaitable que les personnes âgées vieillissent c'est-à-dire en centre-ville, centres de quartier ou centre-bourgs). Entre 2011 et 2014 ce sont près de 400 logements adaptés, neufs ou rénovés, qui auront été produits dans le Rhône.

³⁷⁷ Soit 10 % des ménages de plus de 65 ans, proportion qui a diminué de plus de 10 points en 20 ans.

l'accord du propriétaire. L'adaptation des logements aux personnes âgées concerne également le **logement social**. En effet, **les plus de 65 ans y sont proportionnellement plus nombreux que dans le secteur privé (20 % contre 16,5 %)**. En 2035, **35 % des locataires en HLM seront des seniors**³⁷⁸. En Bourgogne, **23 % des locataires du parc social étaient âgés de 65 ans et plus en 2009**³⁷⁹. Les bailleurs sociaux ont dans l'ensemble pris la mesure du défi que constitue le vieillissement de leurs locataires³⁸⁰, certains proposant même des solutions originales³⁸¹. Néanmoins, mieux mobiliser les aides existantes, favoriser les échanges de logements³⁸² et flécher plus efficacement les logements adaptés lors des attributions demeurent des objectifs. Le **projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement** va d'ailleurs dans ce sens³⁸³. Luc BROUSSY propose également **d'inscrire un avenant spécifique au vieillissement des locataires dans les conventions d'utilité sociales (CUS)**. « *Au-delà, il convient plus largement de revoir la composition d'un parc social où font structurellement défaut les très grands logements autant que les petits. Aujourd'hui, les studios et les F2 représentent 22 % des logements du parc social quand les personnes seules dans le parc HLM représentent déjà 36 % des locataires, taux évidemment appelé à augmenter avec le vieillissement de la population et le veuvage*³⁸⁴. »

D'une manière générale, les questions du logement et de la mobilité doivent être appréhendées le plus tôt possible par les seniors. Plusieurs pistes sont évoquées : instauration d'un diagnostic Habitat-Mobilité à partir de 75 ans³⁸⁵, création de maisons départementales de l'autonomie³⁸⁶, etc.

4.2.5. Le développement de solutions innovantes

Il manque surtout, selon Pierre BODINEAU, « *une alternative de logement entre l'avant-dépendance (le domicile) et la dépendance (pour laquelle l'EHPAD est adapté)*³⁸⁷ ». Renaud DURAND soutient également que « *les EHPAD ne représentent pas une réponse adaptée à toutes les situations*³⁸⁸ ». De ce fait, prendre en compte le vieillissement de la population passe également par le **développement d'expériences innovantes**, à mi-chemin entre le domicile *stricto sensu* et l'hébergement dans une structure spécialisée. Résidences seniors, béguinages³⁸⁹, immeubles intergénérationnels... Ces formules permettent une diversification des réponses attendues aux aspirations à « bien vieillir ». Elles sont souvent mises en œuvre par une alliance

³⁷⁸ Luc BROUSSY, *L'adaptation de la société...*, op. cit., p. 37.

³⁷⁹ Union sociale pour l'habitat, *Le logement social en régions 2013*, s.l.n.d., p. 13.

³⁸⁰ Chaque année, 65 millions d'euros sont consacrés par les bailleurs à l'adaptation du parc aux besoins des personnes âgées. (« Loger les personnes âgées, un enjeu qui a ses limites », *La Gazette des communes*, 22 septembre 2014, p. 24.)

³⁸¹ Nièvre Habitat dispose de logements permettant aux locataires d'accueillir temporairement leur famille. « *Par ailleurs, Nièvre Habitat, en partenariat avec l'association Récoltes, est engagé dans une démarche destinée aux personnes âgées habitant des villages isolés pendant l'hiver. Il serait envisageable de réhabiliter et d'adapter les logements vacants des chefs-lieux de canton afin de faire venir ces personnes pendant l'hiver. Elles pourraient ensuite retourner dans leur village, davantage animé au printemps. Cette solution permettrait d'offrir à ces personnes une autre qualité de vie. Se pose néanmoins la question des aides au logement sur 5 ou 6 mois.* » (Jacques LEGRAIN, président de Nièvre Habitat, audition du 14 octobre 2014.)

³⁸² Sur 4,5 millions de logements sociaux en France, 450 000 logements sociaux sont attribués chaque année. Et sur ce total, 110 000 logements sont attribués à des personnes qui sont déjà locataires HLM mais désirant habiter un logement mieux adapté à leurs besoins. C'est donc au sein de ces mutations qu'il convient de faciliter l'échange de logements des locataires âgés vers des appartements plus adaptés.

³⁸³ Le projet de loi a pour objectifs de faciliter l'adaptation des logements, d'identifier les logements accessibles afin de permettre leur attribution aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie, de faciliter les mutations de logement pour permettre l'installation des personnes âgées dans un logement mieux adapté à leur perte d'autonomie ou plus proche de leurs aidants... Une convention nationale entre l'État et l'USH doit être élaborée pour définir une stratégie commune autour de ces objectifs. Elle concernera également les personnes handicapées.

³⁸⁴ Luc BROUSSY, *L'adaptation de la société...*, op. cit., p. 40.

³⁸⁵ Pris en charge par les mutuelles et les institutions de retraite complémentaires, ce diagnostic permettrait à chaque senior d'évaluer les conditions d'adaptation de son logement mais aussi de décider si le déménagement ne serait pas la solution la plus optimale. La généralisation de ces audits nécessiterait cependant un grand plan de développement du métier d'ergothérapeute.

³⁸⁶ Elles auraient vocation à être un guichet unique d'information et d'orientation pour les personnes âgées et les familles.

³⁸⁷ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014. Il y a actuellement 550 000 places en EHPAD. Pour accueillir toutes les personnes âgées de plus de 75 ans en 2050, il faudrait construire quatre millions de places d'ici là.

³⁸⁸ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

³⁸⁹ À vocation plus sociale, les béguinages sont des ensembles de logements reliés entre eux par des coursives. Ce type d'habitation existe surtout dans le Nord et la Picardie.

entre secteur associatif, bailleurs et collectivités territoriales ou CCAS. La résidence « Générations » à Saint-Apollinaire (Côte-d'Or), projet porté par l'OPAC de Dijon, la mairie de Saint-Apollinaire et une association médico-sociale locale, est souvent citée en exemple.

Véritable logement individuel mais adapté aux conséquences du vieillissement, l'habitat intermédiaire permet l'accès à des services de proximité et à des activités collectives. À Dijon, « ville-amie des aînés », les 25 logements à loyer modéré du « Vill'âge bleu³⁹⁰ » représentent cette alternative entre le domicile et la maison de retraite. À proximité du quartier universitaire offrant services et commerces, les logements s'ordonnent autour d'une salle polyvalente pour des activités en commun. Depuis novembre 2013, les seniors peuvent donc à la fois accéder à un habitat individuel locatif sécurisé, rompre avec l'isolement et bénéficier de services. Ce concept est en cours de développement sur l'ensemble du territoire régional.

Le **logement intergénérationnel** relève de cet habitat alternatif au maintien à domicile et à l'entrée dans un EHPAD. Il offre une réponse aux besoins spécifiques des personnes âgées, tout en permettant de faire cohabiter plusieurs générations (personnes âgées, ménages, jeunes débutant dans la vie). Dans la plupart des villes universitaires, des systèmes institutionnalisés permettent déjà à des personnes âgées confrontées à un logement trop grand d'accueillir des étudiants en échange de services rendus. Cette forme de cohabitation est appelée le « logement binaire ». L'habitat intergénérationnel va plus loin en faisant cohabiter plus de deux générations. Le **projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement** encourage d'ailleurs son développement³⁹¹. Il permettrait de lutter contre l'affaiblissement des liens sociaux de proximité tout en fournissant des services équivalents à ceux proposés par le marché. Il permettrait également de répondre à la problématique plus large de l'accès au logement des plus défavorisés : plusieurs acteurs soutiennent que les habitations de ces résidences devraient principalement se composer de familles monoparentales et de jeunes étudiants, apprentis ou employés ayant des difficultés à trouver un premier logement³⁹². Enfin, l'habitat intergénérationnel favorise le maintien d'un lien avec la société, le sentiment d'être encore utile³⁹³. Car au-delà de l'adaptation des logements réside une question centrale : comment offrir aux personnes âgées un mode de vie compatible avec leurs besoins, leurs désirs et leurs revenus ? Cette problématique sera encore plus pertinente dans les prochaines années.

4.3. LE LOGEMENT DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Le regard sur ces personnes a évolué. « *Aux politiques s'inscrivant dans des logiques d'assistance qui répondent aux déficiences et aux incapacités résultant de leur handicap, se sont substituées des politiques reconnaissant les situations de restriction à leur participation à part entière à la société*³⁹⁴ ». La loi du 11 février 2005 s'inscrit dans ce mouvement³⁹⁵. Elle met en avant un principe d'accès à « tout pour tous » s'appliquant à chaque aspect de la vie. Cette loi prévoit différents types d'obligations de mise en accessibilité des logements³⁹⁶. Ces

³⁹⁰ Projet développé par la Mutualité française bourguignonne - Services de soins et d'accompagnement mutualistes.

³⁹¹ Un rapport relatif au logement en cohabitation intergénérationnelle doit être remis par le Gouvernement au Parlement dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, afin de sécuriser et de favoriser les pratiques existantes (art. 15 bis).

³⁹² Créée en 2009, la fondation Habitat & Humanisme-Institut de France a pour objet de porter des projets innovants. Son chantier le plus ambitieux, situé à Lyon, se nomme « La Vie grande ouverte ». Il réunit entre autres l'Université catholique et l'OPAC du Rhône. Il s'agit de transformer les anciennes prisons Saint-Paul et Saint-Joseph en résidence intergénérationnelle. L'ensemble se composera de 15 logements pour des personnes en difficulté et isolées, sortant de l'hôpital, de 80 T1 et de 15 T4 en colocation, destinés à des étudiants modestes qui seront sollicités pour aider les personnes convalescentes (visites, aide aux repas, courses...).

³⁹³ Les personnes âgées peuvent devenir pour les enfants des « grands-parents de substitution » tandis que les jeunes, jeunes mères ou étudiants, s'occupent des courses des aînés.

³⁹⁴ Conseil national de l'habitat, *Rapport du groupe de travail sur l'adaptation des logements pour les personnes en situation de handicap*, mai 2014, p. 7.

³⁹⁵ Selon cette loi, « *constitue un handicap [...] toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant.* » (article 2)

³⁹⁶ Les logements « accessibles » sont des logements situés en rez-de-chaussée ou en étages desservis par ascenseur, dont « l'unité de vie » comporte des caractéristiques minimales d'accessibilité permettant la circulation d'une personne handicapée, ainsi que les éléments de confort minimum. La notion de logements « adaptés » fait référence à la situation particulière de chacun. Ces logements respectent les prescriptions légales d'accueil des personnes handicapées (logements accessibles) mais répondent aussi

règles d'accessibilité suscitent parfois certaines réserves : elles s'opposeraient à la « **qualité d'usage** » pour tous dans les petits logements en réduisant le nombre de mètres carrés des pièces à vivre et en imposant des aménagements qui ne correspondent pas au souhait et à la qualité de vie des futurs habitants. De plus, elles ne permettraient pas aux architectes de concevoir des espaces accessibles par d'autres moyens que ceux prescrits de manière très détaillée dans les textes réglementaires. À l'inverse, d'autres regrettent les dérogations pouvant exister dans le neuf et le principe de conception universelle : un logement accessible ne l'est pas forcément pour chaque type de handicap. « *Ainsi, la production actuelle de logements engendre une forme d'insatisfaction tant auprès des constructeurs, que de certains architectes et des usagers lesquels estiment soit que leur logement ne correspond pas à leur souhait (douches dites à l'italienne), soit parce qu'il n'est pas adapté à leur handicap*³⁹⁷ ». Ces règles d'accessibilité ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage. Cette disposition permet à un propriétaire de louer ou revendre, peu de temps après l'avoir construite, une maison qu'il a fait bâtir en invoquant le fait qu'elle lui était destinée. Claire-Lise CAMPION, sénatrice de l'Essonne, souhaite donc que les maisons individuelles construites pour le compte de leur propriétaire soient adaptables. Car « *dans un contexte de vieillissement de la population, il est opportun de prévoir l'avenir et de disposer d'un parc de logements et de maisons soit directement accessibles soit adaptables, c'est-à-dire pouvant être rendues accessibles par des travaux simples et peu coûteux* ». En outre, une telle mesure serait « *profitable aux collectivités publiques qui seraient moins impliquées financièrement dans l'aménagement de ces logements comme elles le font actuellement*³⁹⁸ ».

Concernant les logements existants, différentes aides peuvent intervenir pour **financer les travaux d'adaptation** : prestation de compensation du handicap (PCH)³⁹⁹, aides de l'ANAH⁴⁰⁰ et du fonds départemental de compensation du handicap⁴⁰¹, prêts d'Action Logement. La combinaison des différents dispositifs aboutit à une bonne prise en charge des travaux. Grâce aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), les habitants disposent en outre d'un « guichet unique » bien identifié. La MDPH instruit les dossiers de la PCH pour l'aménagement du logement⁴⁰². Cependant, les délais, souvent longs, se répercutent sur les autres subventions pouvant être mobilisées⁴⁰³. Par ailleurs, les modalités de versement des prestations et subventions peuvent amener des situations de blocages quand les bénéficiaires n'ont pas les moyens d'avancer les acomptes et le solde demandés par les entreprises⁴⁰⁴.

à des besoins spécifiques. La notion de logements « adaptables » n'est plus réellement d'actualité au regard de la loi du 11 février 2005, qui vise l'accessibilité pour tous avec la plus grande autonomie possible.

³⁹⁷ Claire-Lise CAMPION, *Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics*, mars 2013, p. 54.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 58.

³⁹⁹ La PCH a été instituée par la loi du 11 février 2005. Destinée à permettre à une personne de compenser les surcoûts liés à son handicap, elle peut être versée en nature ou en espèces. En tant que prestation en nature, la PCH est affectée à la prise en charge de dépenses déterminées, telles que celles liées à l'aménagement du logement ou pour faciliter l'intervention des aidants. Elle peut également financer les coûts entraînés par le déménagement lorsque l'aménagement du logement est impossible ou trop coûteux. La PCH est versée par le conseil général. En mars 2013, 153 000 personnes la percevaient. Il faut ajouter 77 000 personnes continuant de percevoir l'ancienne allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Pour 1 000 habitants, 5,4 étaient bénéficiaires de la PCH ou de l'ACTP au 31 décembre 2012 en Bourgogne ; soit le taux le plus élevé après la Corse, la Franche-Comté et la Martinique (la moyenne nationale est de 4,4). Ce taux est de 6,9 dans la Nièvre.

⁴⁰⁰ Les aides de l'ANAH sont versées sur la base des factures définitives de fin de travaux (les factures ne devant pas être nécessairement acquittées). En 2013, 13 400 logements ont été adaptés grâce aux subventions de l'ANAH dont 4 200 au titre du handicap et 9 200 au titre des logements des personnes âgées. Le bénéficiaire de la PCH, s'il respecte les conditions de ressources de l'ANAH, peut prétendre à une aide de l'Agence afin de compléter son plan de financement.

⁴⁰¹ Le FDCH accorde des aides financières destinées à permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge, après déduction de la prestation de compensation.

⁴⁰² Pour ce faire, les MDPH peuvent s'appuyer sur des opérateurs agréés par l'État (qui appartiennent notamment aux réseaux PACT et Habitat & Développement). Le Conseil national de l'habitat souhaite que ces collaborations se généralisent afin de réduire les délais d'instruction.

⁴⁰³ La commission des droits et de l'autonomie (CDAPH) de la MDPH doit valider le programme des travaux et le devis qu'elle estime le mieux approprié. Les autres financeurs (ANAH, FDCH) doivent attendre cette décision avant de statuer sur leurs propres aides. Ces délais peuvent bloquer le lancement des travaux et réduire la capacité des entreprises à les programmer.

⁴⁰⁴ La possibilité d'un acompte pour la PCH existe mais ne semble pas suffisamment utilisée. Pour le Conseil national de l'habitat, la prise en compte de factures non acquittées pour le versement de la PCH, comme le pratique déjà l'ANAH, permettrait d'éviter les difficultés causées par l'incapacité d'un bénéficiaire à avancer le montant des subventions.

Un **locataire du parc privé** peut également réaliser des travaux dans son logement. Cependant, il doit obtenir l'accord du propriétaire, une autorisation écrite de celui-ci étant nécessaire pour que la MDPH ou l'ANAH accorde une subvention. « *Le locataire se voit souvent opposer soit une absence de réponse, soit un refus, qui bloquent évidemment la réalisation des travaux et ne laissent au locataire que le choix de déménager. Si le propriétaire donne son accord, celui-ci est fréquemment subordonné à la remise en état d'origine du logement, ce qui revient à doubler le coût des travaux*⁴⁰⁵ ». De ce fait, les subventions accordées par l'ANAH à des locataires pour des travaux d'adaptation ne concernent que 300 à 400 logements chaque année. Le Conseil national de l'habitat propose que certains travaux légers d'adaptation puissent être réalisés sans l'accord du propriétaire (celui-ci en serait seulement informé). La liste des travaux serait fixée par décret⁴⁰⁶. Lorsqu'un logement ancien a été rendu accessible, Claire-Lise CAMPION propose, elle, de « *rendre non obligatoire les travaux de remise en état qui touchent à l'accessibilité*⁴⁰⁷ ».

Concernant le **parc social**, un bailleur peut effectuer les travaux demandés par un locataire⁴⁰⁸ ou donner son accord pour qu'il les réalise lui-même⁴⁰⁹. La première solution est néanmoins préférée par le Conseil national de l'habitat car elle favorise des travaux de qualité permettant d'intégrer durablement le logement dans un patrimoine de logements accessibles. Mais le Conseil national de l'habitat rappelle aussi que « *des organismes ne répondent pas ou doivent être relancés plusieurs fois pour donner leur accord sur la réalisation des travaux*⁴¹⁰ ».

D'une manière générale, il convient de **rapprocher l'offre et la demande de logements adaptés**. Certains territoires utilisent pour ce faire la **démarche ADALOGIS**⁴¹¹. Le Conseil national de l'habitat considère que les politiques locales de l'habitat pourraient adopter ce type de démarche pour **l'ensemble du parc public et privé**.

4.4. LE LOGEMENT DES JEUNES

Parmi les freins à la mobilité sociale⁴¹² des jeunes figure la question du logement. Les 25-29 ans consacrent 18,7 % de leurs ressources pour le financement de leur logement quand ce taux d'effort est d'environ 10 % toutes classes d'âge confondues. Des moyens importants sont aujourd'hui mobilisés à travers les allocations de logement aux étudiants⁴¹³, la demi-part fiscale liée au rattachement des jeunes de moins de 25 ans au foyer de leurs parents⁴¹⁴ et les bourses sur critères sociaux⁴¹⁵.

La situation des jeunes est difficile au regard de **l'offre de logements et du marché locatif**. La modification rapide des modes de cohabitation et les changements d'adresse fréquents pour étudier et travailler conduisent à une forte mobilité résidentielle des jeunes. Le CESE précise que le taux de mobilité résidentielle était, en 2006, de 28 % pour les ménages de moins de 30 ans, de 16 % pour les 30-39 ans, de 7 % pour les 40-49 ans, de 4 % pour les 50-54 ans et de 2 % pour les personnes de 65 ans et plus⁴¹⁶. **Cette forte mobilité éloigne mécaniquement les jeunes de l'accès au parc social**, dans lequel les délais

⁴⁰⁵ Conseil national de l'habitat, *Rapport du groupe de travail...*, op. cit., p. 25.

⁴⁰⁶ Remplacement d'une baignoire par une douche, pose d'éviers et de WC adaptés, hauteur des interrupteurs électriques... Dès lors que les travaux figureraient sur la liste du décret, les financeurs n'exigeraient plus l'autorisation du bailleur.

⁴⁰⁷ Claire-Lise CAMPION, *Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées...*, op. cit., p. 57.

⁴⁰⁸ L'effort financier est modéré compte tenu du mécanisme de dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont il bénéficie.

⁴⁰⁹ Dans ce cas, ils peuvent être subventionnés par la PCH (les subventions de l'ANAH sont exclues).

⁴¹⁰ Conseil national de l'habitat, *Rapport du groupe de travail...*, op. cit., p. 28.

⁴¹¹ La démarche ADALOGIS a pour objectif de rapprocher l'offre et la demande de logements accessibles-adaptés. Elle permet de **recenser** le parc de logements adaptés ou adaptables sur un département et de **mettre en relation** les demandeurs en situation de handicap avec ce parc. Le réseau ADALOGIS est une émanation des PACT (associations loi 1901 œuvrant à l'amélioration de l'habitat privé). Le parc de logements ADALOGIS intègre autant les logements **neufs** que les logements **existants**, les logements des bailleurs **publics** que **privés**. Cette démarche n'est pas mise en œuvre en Bourgogne.

⁴¹² Cette notion désigne le passage des individus d'une position sociale à une autre.

⁴¹³ 1,3 milliard d'euros, 702 000 étudiants bénéficiaires.

⁴¹⁴ 2,2 milliards d'euros, 1,73 million de foyers bénéficiaires.

⁴¹⁵ 1,8 milliard d'euros, près de 500 000 boursiers.

⁴¹⁶ *Le logement autonome des jeunes*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental présenté par Claire GUICHET, janvier 2013, p. 17.

d'attente pour obtenir un logement sont parfois longs. Ainsi, **les jeunes sont sous-représentés dans ce parc**, constat surprenant, tant il apparaîtrait « logique » que les ménages jeunes (souvent dotés de ressources modestes) puissent prétendre louer un logement social. Pour l'USH de Bourgogne, les produits doivent être réinventés, de même que les modes de gestion⁴¹⁷. Certains bailleurs ont ouvert des pistes : baux de courte durée, colocation, location de petits appartements meublés, procédure d'accès aux logements sociaux plus réactive grâce à internet...

Par conséquent, **les jeunes occupent en plus grande proportion le parc privé**, davantage réactif. « *Ce n'est pourtant pas la solution idéale : non seulement, ils sont exposés à la variation du montant des loyers mais le taux d'effort peut représenter entre 40 % et 50 % de leurs ressources*⁴¹⁸ ». En outre, ils résident souvent dans les villes où la situation du parc locatif privé est **tendue**. Ces difficultés sont accrues pour les **apprentis** : ils doivent souvent financer deux logements, ce qui fragilise leur capacité à achever avec succès leur formation. « *Malgré les aides régionales en la matière, cette contrainte conduit sans doute de nombreux candidats à l'apprentissage à renoncer [...] à ce type de formation*⁴¹⁹ ».

Dans un avis sur le logement autonome des jeunes⁴²⁰, le CESE formule des préconisations visant à mieux connaître les besoins⁴²¹ et à augmenter l'offre de logements adaptés aux besoins des jeunes⁴²². Les députés Régis JUANICO et Jean-Frédéric POISSON préconisent eux la mise en place d'un pourcentage d'attribution de logements sociaux en faveur des jeunes. Les nouveaux logements sociaux doivent être **adaptés à leurs besoins et ressources** (petits logements, colocations). La **colocation** est un outil sous employé ; alors qu'elle est particulièrement adaptée au mode de vie des jeunes et à leurs capacités financières. Pierre BODINEAU confirme que la colocation « *fait l'objet d'une forte demande. Or les textes législatifs sont peu adaptés à ce mode de cohabitation*⁴²³ ». Pour remédier à cette situation, la loi ALUR lui donne un statut⁴²⁴, instaure un contrat type pour le contrat de bail d'une colocation et clarifie le régime juridique applicable à celle-ci.

Dans le cadre du « Pack autonomie jeunesse », le **conseil régional de Bourgogne** a souhaité développer son intervention pour répondre à cette problématique. Quatre axes ont été identifiés : l'offre de logements, la solvabilisation des jeunes, la structuration de l'information et l'accompagnement socio-éducatif. Plusieurs enjeux prioritaires ont été définis : trouver des solutions innovantes concernant l'offre de petits logements (notamment pour répondre à la problématique du double logement), simplifier l'accès à l'information, permettre la connaissance et l'accès aux aides financières mais également accompagner le jeune pour faciliter le lien avec le propriétaire et son maintien dans le logement. Ce mouvement a abouti au lancement, début 2013, d'un **appel à manifestation d'intérêt (AMI)** portant sur le développement « **des actions innovantes en faveur de l'habitat des jeunes en Bourgogne** ». Le but était d'identifier les expériences en cours, d'impulser de nouvelles actions mais également de diffuser certaines de ces expériences et de compléter le diagnostic sur l'habitat des jeunes. Les projets, destinés aux jeunes de 16 à 30 ans, pouvaient être portés par des collectivités territoriales, des établissements publics, des groupements d'intérêt public, des bailleurs sociaux ou des associations. Le soutien du conseil régional prend plusieurs formes : aide à l'ingénierie, aide au démarrage ou aide au développement. Vingt et un porteurs ont été auditionnés. Huit projets ont été retenus et accompagnés par le conseil régional⁴²⁵.

⁴¹⁷ Union sociale pour l'habitat de Bourgogne, *Quel avenir pour la Bourgogne dans 20 ans ? Contribution de l'USH de Bourgogne à la réflexion prospective du CESER*, mars 2013, p. 18.

⁴¹⁸ « Des réponses appropriées aux besoins de la jeunesse », *La Gazette des communes*, 22 septembre 2014, p. 22.

⁴¹⁹ Régis JUANICO, Jean-Frédéric POISSON, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, décembre 2013, p. 351.

⁴²⁰ *Le logement autonome des jeunes*, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Claire GUICHET, janvier 2013.

⁴²¹ Par exemple en intégrant un diagnostic des besoins en logement des jeunes au niveau intercommunal ou du SCOT.

⁴²² Prévoir un chef de file territorial pour coordonner les actions en privilégiant l'échelon intercommunal, construire davantage de logements HLM en zones tendues et y renforcer la part des T1 et T2, donner un cadre juridique clair à la colocation, etc.

⁴²³ Pierre BODINEAU, président de SCIC Habitat, audition du 25 février 2014.

⁴²⁴ Elle définit la colocation comme « *la location d'un même logement par plusieurs locataires, constituant leur résidence principale, et formalisée par la conclusion d'un contrat unique ou de plusieurs contrats entre les locataires et le bailleur.* » (art. 1)

⁴²⁵ Aménagement d'un logement social destiné à la colocation dans un quartier d'habitat social de Tournus par l'OPAC 71 et le comité local pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), réalisation d'un portail d'information, etc.

Au-delà des aides financières accordées aux lauréats, le conseil régional désire encourager les échanges entre les acteurs à travers plusieurs ateliers. Pour Loïc PUTHOD, « *cet appel a été une réussite. Il a favorisé une émulation entre des acteurs jusqu'ici isolés*⁴²⁶ ». Faciliter l'accès au logement des jeunes et des actifs en mobilité représente d'ailleurs l'un des axes de la Stratégie régionale de l'habitat. Il passe notamment par la diversification et l'adaptation de l'offre de logements.

On ne peut qu'entrapercevoir la grande diversité des aspirations liées à l'habitat. Il existe autant de besoins que d'individus. Le CESER aurait souhaité pouvoir étudier de manière plus fine cette multiplicité en évoquant, par exemple, la question du logement des personnes souffrant de pathologies psychiatriques ; car « *si la rue accroît la prévalence des troubles psychiques, le logement des personnes en souffrance mentale reste problématique, que ce soit pour l'accès ou le maintien dans l'habitat*⁴²⁷ ». Le CESER a néanmoins conscience que le logement peut ne pas représenter le problème central. Comme le souligne Renaud DURAND, « *si le logement peut constituer une solution, il ne doit pas être LA solution*⁴²⁸ ».

⁴²⁶ Loïc PUTHOD, directeur adjoint de l'aménagement du territoire et de l'habitat et chef du service habitat, cohésion sociale et aménagement du conseil régional de Bourgogne, audition du 11 mars 2014.

⁴²⁷ « Santé mentale. L'urgence d'un partenariat autour du logement », *La Gazette des communes*, 16 décembre 2013, p. 26. Dans ce domaine, les partenariats entre les institutions relevant du secteur sanitaire, du logement et du travail social sont impératifs. Les coopérations réussies s'inscrivent souvent dans le cadre des **conseils locaux de santé mentale (CLSM)**. Plateformes de concertation et de coordination entre élus locaux et services de psychiatrie publique, ces conseils permettent une définition commune des politiques locales et des actions à entreprendre pour améliorer la santé mentale de la population concernée. Cependant, ils peinent à être généralisés. En décembre 2013, il existait **un CLSM opérationnel en Bourgogne**. Il concerne les communes de Longvic, Chenôve, Quetigny, Saint-Apollinaire, Genlis et Neuilly-lès-Dijon. Trois CLSM étaient en cours ou en réflexion : Chalon-sur-Saône, Dijon et Tonnerre. (Centre collaborateur de l'organisation mondiale de la santé pour la recherche et la formation en santé mentale, *Les conseils locaux de santé mentale en France*, décembre 2013)

⁴²⁸ Renaud DURAND, chef du service logement et constructions durables de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne, audition du 8 avril 2014.

CONCLUSION

À l'issue du présent rapport, il apparaît nécessaire d'**adapter l'habitat et les conditions de logement aux différentes séquences de la vie**. L'articulation est d'autant plus complexe que les parcours sont davantage fragmentaires. Mais comme l'affirme Cécile REMILLIER, « *les « quatre murs » ne doivent pas passer avant la vie humaine* ». Il faut donc « *procéder à un changement de paradigme* » et « *replacer l'habitant au cœur des politiques*⁴²⁹ ». Ce changement doit permettre de construire « l'habitat de demain » à partir de « l'habitant de demain » et des évolutions touchant celui-ci, qu'elles soient démographiques, économiques ou sociales. Néanmoins un tel changement peut être limité par deux difficultés.

La première a trait aux incertitudes provoquées par les **évolutions institutionnelles**. La **réforme territoriale** constitue une source d'inquiétude pour plusieurs acteurs rencontrés par le CESER⁴³⁰. L'inquiétude porte sur la place future des territoires ruraux⁴³¹ et la répartition des compétences entre les différents échelons.

La seconde est liée à la **détente du marché bourguignon**. Tout d'abord, les problématiques qu'elle entraîne semblent insuffisamment comprises des pouvoirs publics. « *Que la France souffre d'une crise globale du logement résultant d'un déficit de construction ne signifie pas qu'il existe un même besoin de production en tout point du territoire*⁴³² ». **Aussi les besoins des territoires doivent-ils être appréhendés dans leur multiplicité**. Ensuite, « *il convient de raisonner d'abord en termes d'échelle et de vécu des habitants*⁴³³ ». En effet, « *quand l'habitat est adapté aux besoins, il est en tension*⁴³⁴ ». Or, en désignant et en privilégiant des secteurs « tendus », les politiques publiques freinent les acteurs dans leur capacité à retendre le marché. Ainsi, « *la « sacro-sainte » séparation entre des secteurs tendus (où il faut construire) et des secteurs détendus (= pas de besoins) fait que la Nièvre « sort de tous les radars »*⁴³⁵ ». Pour les territoires en perte de population et d'attractivité, cette dichotomie peut même constituer une « **double peine** » car « *si les propriétaires privés ou publics ne passent pas dans leurs propres capacités financières (déjà faibles), la vétusté du parc s'amplifie, de même que la perte d'attractivité... entraînant ainsi une spirale négative*⁴³⁶ ».

Qu'ils soient ceux des habitants, des territoires ou des acteurs, les besoins doivent donc être au centre de la politique du logement. Une politique qui ne peut plus être pensée uniquement en termes de « plus ». Mais également en termes de « mieux ».

Les recommandations qui seront faites dans l'avis du CESER représentent la contribution de la société civile à ce débat.

⁴²⁹ Cécile REMILLIER, directrice générale de Nièvre Habitat, audition du 14 octobre 2014.

⁴³⁰ Trois volets composent cette réforme. Le premier est la **loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**. Le second vise à réduire le nombre des régions. Le 25 novembre, le **projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral** a fait l'objet d'un vote solennel à l'Assemblée nationale. En janvier 2016, les régions passeront donc de 22 à 13 afin d'être plus grandes et plus fortes. La Bourgogne est rattachée à la Franche-Comté. Six régions restent inchangées. En 2020, la réforme des conseils départementaux se fera selon les caractéristiques des territoires, soit par leur maintien avec des compétences clarifiées (dans les départements où les communautés de communes n'atteignent pas une masse critique), soit par leur fusion avec la métropole, soit par une fédération d'intercommunalités. Le 16 décembre, le Sénat a entamé l'examen du troisième volet de la réforme territoriale : le **projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)**. Il vise à clarifier les compétences et responsabilités de chacun. Il supprime notamment la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Il doit également renforcer l'intercommunalité en transférant les compétences des communes vers celles-ci pour mutualiser davantage. Au 1^{er} janvier 2017, les intercommunalités devront compter au moins 20 000 habitants (contre 5 000 aujourd'hui) et être organisées autour des bassins de vie. Des adaptations seront prévues pour les zones de montagne et les territoires faiblement peuplés.

⁴³¹ Pour Bernard Simon, « *à force de vouloir raisonner en termes de nombre d'habitants et d'attractivité économique, on tue une partie du territoire [...]. Il ne faut pas tout ramener au nombre d'habitants, au risque de créer des territoires qu'il faudra revitaliser un jour ou l'autre.* » (audition du 16 septembre 2014)

⁴³² Isabelle BERTHIER, « Mesurer, évaluer, programmer », *Diagonal. Revue des équipes d'urbanisme*, novembre 2014, n°192, p. 36.

⁴³³ Grégory PHILBERT, responsable habitat et logement de la communauté d'agglomération de Nevers, audition du 14 octobre 2014.

⁴³⁴ Cécile REMILLIER, directrice générale de Nièvre Habitat, audition du 14 octobre 2014.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ *Ibid.*

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES OFFICIELS

Lois

- Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.
- Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
- Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.
- Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
- Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
- Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Décrets

- Décret n°2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- Décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.
- Décret n°2013-670 du 24 juillet 2013 pris pour l'application du titre II de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Documents contractuels et de planification

- ANAH, *Communauté de communes du Pays Corbigeois. Convention : 2012-01.*
- Conseil régional de Bourgogne, *Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire de Bourgogne*, 24 novembre 2014.
- Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers, *Schéma de cohérence territoriale du Grand Nevers.*

Avis du CESE

- *La dépendance des personnes âgées*, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Monique WEBER et Yves VÉROLLET, juin 2011.
- *Le logement autonome des jeunes*, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Claire GUICHET, janvier 2013.
- *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Paul de VIGUERIE, décembre 2013.
- *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Daniel PRADA et Monique BOUTRAND, mars 2014.

Avis du CESER de Bourgogne

- *Quel habitat social en Bourgogne dans une société en évolution ?*, Avis du conseil économique et social de Bourgogne présenté par Kheira BOUZIANE et Maddy GUY, 14 décembre 2006.
- *L'habitat rural en Bourgogne*, Avis du conseil économique et social de Bourgogne présenté par Maddy GUY, 17 octobre 2007.
- *Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne*, Avis du conseil économique, social et environnemental de Bourgogne présenté par Marc BENNER, 21 janvier 2011.
- *L'extension de la pauvreté en Bourgogne : une fatalité ?*, Avis du conseil économique, social et environnemental de Bourgogne présenté par Daniel EVEILLEAU et Éric TAUFFLIEB, 12 avril 2012.

Travaux de la Section Bourgogne Prospective

- *Quel avenir pour la Bourgogne dans 20 ans ?*, juin 2011.
- *La Bourgogne au fil de l'eau... chronique d'un éclatement annoncé ?*, octobre 2013.
- *La Bourgogne attractive et du bien vivre ensemble*, octobre 2013.
- *La Bourgogne, terre d'éco-industrie et d'économie environnementale*, octobre 2013.

RAPPORTS ET ETUDES

- *Adaptation des logements pour l'autonomie des personnes âgées*, Rapport de l'ANAH et de la CNAV, décembre 2013, 57 p.
- Barbara ALLEN, Michel BONETTI, Jean WERLEN, *Entre individuel et collectif : l'habitat intermédiaire*, juillet 2010.
- Jean-Pierre AQUINO, *Anticiper pour une autonomie préservée : un enjeu de société*, février 2013.
- Marie-Hélène BACQUÉ, Mohamed MECHMACHE, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, juillet 2013.
- Luc BROUSSY, *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population : France : année zéro !*, janvier 2013.
- Claire-Lise CAMPION, *Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics*, mars 2013.
- Christophe CARESCHE, Michel PIRON, *Rapport d'information sur l'optimisation des aides à la construction de logements sociaux en fonction des besoins*, juillet 2013.
- Centre collaborateur de l'organisation mondiale de la santé pour la recherche et la formation en santé mentale, *Les conseils locaux de santé mentale en France*, décembre 2013.
- Centre d'analyse stratégique, *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris, La Documentation française, 2012, 238 p.

- Communauté de l'agglomération dijonnaise, *Rapport d'activités 2013*.
- Conseil national de l'habitat, *Rapport du groupe de travail sur l'adaptation des logements pour les personnes en situation de handicap*, mai 2014.
- Conseil régional de Bourgogne, *Diagnostic territorial du SRADDT*, décembre 2013.
- Cour des comptes, *Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements*, mai 2011.
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, février 2012.
- Cour des comptes, *La politique de la Ville. Une décennie de réformes*, rapport public thématique, juillet 2012, 344 p.
- François DELARUE, Alain LECOMTE, Patrice VERGRIETE, *Évaluation de la territorialisation des politiques du logement*, septembre 2013.
- DREAL Bourgogne, *Le logement en Bourgogne. Bilan 2013*, mars 2014.
- EUROSTAT, *Statistiques sur le logement*, mars 2014.
- Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France : 19^e rapport annuel*, 2014.
- Gérard HAMEL, Pierre ANDRÉ, *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, rapport fait à la demande de M. François Fillon, septembre 2009, 83 p.
- INSEE, *Trente ans de vie économique et sociale*, janvier 2014.
- IPSOS / STERIA, *Les élus et le mal-logement*, janvier 2014.
- Régis JUANICO, Jean-Frédéric POISSON, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, décembre 2013.
- Éloi LAURENT (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, 2013.
- Dominique de LEGGE, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, juin 2011.
- Nexity, Sciences Po, *Accession à la propriété. Le rôle clé des collectivités locales*, octobre 2013.
- Renée NICOUX, Gérard BAILLY, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir des campagnes*, 2013.
- Nièvre Habitat, *Rapport d'activité 2013*.
- Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2013*, novembre 2013.
- OPAC Saône-et-Loire, *Rapport d'activités 2013*.
- Martine PINVILLE, *Relever le défi politique de l'avancée en âge. Perspectives internationales*, mars 2013.
- *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement présidée par Raymond BARRE*, décembre 1975.
- Union sociale pour l'habitat, *Le logement social en régions 2013*, s.l.n.d.
- Union sociale pour l'habitat de Bourgogne, *Quel avenir pour la Bourgogne dans 20 ans ? Contribution de l'USH de Bourgogne à la réflexion prospective du CESER*, mars 2013.

LIVRES

- Jean-Yves AUTHIER, Catherine BONVALET, Jean-Pierre LÉVY (dir.), *Élire domicile. La construction sociale des choix résidentiels*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2010.
- Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *L'aide et l'action sociales*, Paris, La Documentation française, 2013.
- Bernard COLOOS, *Habitat et ville. Quinze questions et controverses*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2010.
- Jean-Claude DRIANT (dir.), *Habitat et villes : l'avenir en jeu*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Thomas KIRSZBAUM, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris, La documentation française, 2008.
- Suzanne MAURY (dir.), *Les politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2013.
- Jean PERRIN, *La propriété en danger : sauvons-la !*, Paris, UNPI, 2014.
- Marion SEGAUD, Jacques BRUN, Jean-Claude DRIANT (dir.), *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002.

PERIODIQUES

- *Actualités habitat*
- *Aujourd'hui en France*
- *Le Bien public*
- *Bourgogne Dimensions*
- *La Croix*
- *Diagonal. Revue des équipes d'urbanisme*
- *Les Échos*
- *L'État en Bourgogne. Lettre d'information de la préfecture de la région Bourgogne et des services de l'État*
- *La Gazette des communes*
- *INSEE Analyses*
- *INSEE Première*
- *Le Journal du Centre*
- *Le Journal du Dimanche*
- *Le Journal du Palais*
- *Le Monde*
- *Le Moniteur*
- *Regards sur l'actualité*

SITES INTERNET

www.anah.fr	Agence nationale de l'habitat
www.credoc.fr	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
www.insee.fr	Institut national de la statistique et des études économiques
www.legifrance.gouv.fr	Service public de la diffusion du droit
www.region-bourgogne.fr	Conseil régional de Bourgogne
www.senat.fr	Sénat
www.territoires.gouv.fr	Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité
www.ville.gouv.fr	Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Ils y ont travaillé...

MEMBRES DE LA COMMISSION N° 4 : « POLITIQUES SOCIALES, POLITIQUES DE LA VILLE ET DE L'HABITAT, POLITIQUES DE LA SANTÉ ET DU SPORT, POLITIQUES CULTURELLES ET LOISIRS »

Président : Jean PIRET (Organismes culturels)

Vice-Président : Bernard QUARETTA (URIOPSS, URAPEI, CREA)

Secrétaire : Sarah FLEURY (MEDEF)

Membres

Paule ANDRÉ (CNPL et UNAPL), Monique AUGÉ (par accord entre la Section régionale de la Croix rouge française, les fédérations départementales du Secours populaire français, du Secours catholique, les associations d'Emmaüs, les associations ATD Quart monde et les associations départementales des Restos du Cœur), Yves BARD (CRM), Patricia BIASINI (CGT), Sandrine BONNET (Mutualité française Bourgogne), Fabienne CORONEL (CFDT), Chantal DELHOMME (CFDT), Jean-Claude GIRARD (USHB), Christian HAMONIC (Ligue de l'enseignement de Bourgogne), Catherine LEPETZ (CROS), Daniel MARTIN (CFTC), Éric TAUFFLIEB (CLCV, CNL, CSF), Martine WESOLEK (URAF)

CABINET

Maxime PUTIGNY, chargé d'études, Marie-Claude LÉONARD-HAURY, assistante

Un lien entre vous et nous...

<http://www.ceser-bourgogne.fr>

Le Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne représente la société civile dans sa diversité.
Des femmes et des hommes échangent leurs idées, confrontent leurs points de vue,
pour formuler des propositions d'actions sur les grands projets bourguignons.

Retrouvez l'ensemble des avis et publications du CESER ainsi que toutes les dates des séances plénières sur son site internet.
Elles sont publiques, vous pouvez y assister..



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

Conseil économique, social et environnemental régional
17 boulevard de la Trémouille - CS 23502 - 21035 Dijon - Tél. : 03 80 44 34 32 - Mél : ceser@cr-bourgogne.fr
www.ceser-bourgogne.fr - www.cesdefrance.fr