



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

AUTOSAISINE

AVIS

présenté par

Kheira BOUZIANE et Maddy GUY

Commission n°4

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

SEANCE PLENIERE DU 14 DECEMBRE 2006

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

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

SOMMAIRE

Introduction

1. UN CONTEXTE EN PERMANENTE EVOLUTION.....	4
1.1. UN PEU D'HISTOIRE. QUELQUES DATES	4
1.2. UN CADRE LEGISLATIF BIEN DEFINI	5
1.3. UN DISPOSITIF FINANCIER SPECIFIQUE.....	6
1.4. DES INTERVENANTS BIEN IDENTIFIES	6
2. L'ETAT DES LIEUX EN BOURGOGNE.....	8
3. DES ENJEUX MAJEURS.....	9
3.1. CONSTRUIRE PLUS : DES OBJECTIFS AMBITIEUX	9
3.1.1. <i>Le plan national de rénovation urbaine (PNRU).....</i>	9
3.1.2. <i>Le plan de cohésion sociale (PCS)</i>	9
3.2. CONSTRUIRE MIEUX : UNE PREOCCUPATION PERMANENTE	10
3.2.1. <i>La qualité environnementale du bâti</i>	10
3.2.2. <i>Favoriser les économies d'énergie</i>	10
3.3. CONSTRUIRE ADAPTE : UNE NECESSITE DE REpondre AUX NOUVEAUX BESOINS EN FAVORISANT LA DIVERSITE DE L'HABITAT ET LA MIXITE SOCIALE.....	10
3.3.1. <i>La décohabitation</i>	10
3.3.2. <i>Le vieillissement et le handicap</i>	10
3.3.3. <i>L'aspiration à l'habitat individuel et le parcours résidentiel : vers l'accession sociale à la propriété</i>	11
3.3.4. <i>Une population qui s'appauvrit et un taux d'effort des ménages qui augmente.....</i>	11
4. DES FREINS IDENTIFIES	11
4.1. UN FONCIER RARE ET CHER	11
4.2. LE COUT DE LA QUALITE ENVIRONNEMENTALE DU BATI ET DE LA NORMALISATION.....	12
CONCLUSION	12
PROPOSITIONS	13

INTRODUCTION

Conformément à la loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, du 29 juillet 1998, chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que **le droit au logement** est, avec l'emploi, **une priorité nationale**. Par son économie, il représente 21 % du produit intérieur brut (PIB) et sa place dans le budget des ménages est considérable (25 %). Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement le confirme : « Sans un logement de qualité, bien inséré, dans la ville, il n'y a pas d'équilibre individuel possible, donc pas d'insertion ni de cohésion sociale ».

Face à la crise du logement, le gouvernement a pris en juillet dernier un « **engagement national** », afin d'amplifier son action en faveur de l'habitat.

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

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

1. UN CONTEXTE EN PERMANENTE EVOLUTION

De nombreux textes de lois ont jalonné la progression et l'évolution du logement social, qui ont accompagné l'évolution de notre société. Ce n'est cependant qu'à la fin du XIXème siècle que les pouvoirs publics légifèrent.

1.1. Un peu d'histoire. Quelques dates

1894 : la loi SIEGFRIED, considérée comme fondatrice du logement social en France, crée les **sociétés anonymes d'habitation à bon marché (HBM)**. Elle a été suivie d'autres textes, et l'on peut considérer qu'à la veille de la première guerre mondiale, tout le dispositif du logement social est en place ; cependant la construction reste faible et insuffisante.

1945 : à l'issue de la seconde guerre mondiale, la France ne compte que 500 000 logements sociaux. Le besoin est crucial, la reconstruction s'organise : **il faut construire vite et massivement**.

1950 : les HBM deviennent HLM (habitation à loyer modéré).

1954 : appel de l'Abbé PIERRE qui marque les esprits.
Le besoin est quantitatif : il faut construire pour loger. C'est la **mise en place de l'aide à la pierre**.

1970 : une nouvelle exigence en faveur de la qualité du cadre de vie. **Le besoin évolue du quantitatif vers le qualitatif**.

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

Il faut en fait attendre **1982** pour que la **loi QUILLOT affirme le droit au logement comme un droit fondamental** qui est consolidé par la loi BESSON de 1990.

En l'an 2000 avec la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) s'ouvre un **nouveau contexte législatif**. La diversification urbaine et sociale de l'habitat devient une préoccupation majeure des pouvoirs publics et des collectivités locales. Chacun s'accorde à reconnaître que **le droit au logement pour tous est une priorité nationale**.

Quelques chiffres¹

Moins de **400 000** logements construits entre 1944 et 1949
1950 : **109 400** logements construits, dont **7 400 logements HLM**
1953 : **187 500** logements construits, dont **18 100 logements HLM**
1956 : **310 500** logements construits, dont **71 900 logements HLM**
1964 : **430 000** logements construits, dont **95 000 logements HLM**
Entre 1965 et 1974 : **160 000** logements HLM sont construits chaque année
1973 : année record, avec **556 000** logements construits
1976 : **492 400** logements construits, dont **87 900 logements HLM**
1980 : **397 400** logements construits, dont **60 300 logements HLM**
1984 : **295 000** logements construits, dont **55 000 logements HLM**
1986 : **295 500** logements construits, dont **50 000 logements HLM**
1989 : **339 000** logements construits, dont **50 000 logements HLM**
1996 : **256 500** logements construits, dont **72 000 logements HLM**

1.2. Un cadre législatif bien défini

La loi SRU du 13 décembre 2000 réaffirme la place du logement locatif social et le rôle des organismes d'HLM **au service du droit au logement**.

Elle est suivie de la loi d'**orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (ORU)** du 1^{er} août **2003** qui marque le début d'une nouvelle politique : mise en place d'un programme de rénovation urbaine qui s'appuie sur la création de l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**. **Ce programme ambitieux prévoit 200 000 démolitions, 200 000 constructions et 200 000 rénovations de logements** de 2004 à 2008.

A ces dispositions s'ajoute **le plan de cohésion sociale (PCS)** qui annonce la construction au niveau national de **500 000 logements locatifs sociaux à l'horizon 2009**.

2006 : la loi portant engagement national pour le logement (ENL) réaffirme le logement comme une priorité nationale et dégage **quatre axes d'interventions prioritaires** :

- aider les collectivités locales à construire,
- augmenter l'offre de logements à loyer social ou intermédiaire,
- favoriser l'accès social à la propriété pour les ménages modeste,
- renforcer l'accès de tous à un logement confortable.

¹ Exposition « Le logement en France : 60 ans en images » (13 janvier – 8 février 2004).

1.3. Un dispositif financier spécifique

Le secteur du logement social bénéficie d'un ensemble d'aides qui tendent :

- soit à favoriser l'investissement immobilier sous forme de primes ou de prêts spécifiques : ce sont les **aides à la pierre**, dont sont bénéficiaires les maîtres d'ouvrage ;
- soit à alléger le coût du loyer pour les locataires à faibles ressources : ce sont les **aides à la personne**.

1.4. Des intervenants bien identifiés

Des acteurs publics : l'Etat et les collectivités territoriales

Le rôle de l'Etat est essentiel car lui seul peut assurer le rôle de régulateur, mais aussi de garant de l'équilibre entre les territoires.

Cependant **depuis les lois de décentralisation de 1983 et 1985, les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus déterminant dans le cadre des politiques locales de l'habitat**. Elles peuvent apporter leur concours en vue de la démolition, de la réalisation et de la réhabilitation de logements sociaux, ainsi qu'une aide personnalisée aux familles.

Elles peuvent également contribuer à l'amélioration de l'habitat privé en lançant des opérations d'amélioration de l'habitat (OPAH) et renforcer la politique de l'ANAH.

La loi d'août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales confirme cette évolution. Les possibilités d'intervention des collectivités locales se sont accrues : celles qui le souhaitent peuvent ainsi exercer par délégation de l'Etat la gestion des aides à la pierre, comme c'est le cas actuellement pour le Grand Dijon et le Grand Chalon, et bientôt pour le Conseil général de la Côte-d'Or.

Dotée de près de 800 000 logements dont 104 874 qualifiés d'habitats sociaux, la Bourgogne dispose d'un vaste parc d'immeubles locatifs. Elle doit cependant faire face à une **demande croissante de logements**, notamment à la périphérie des villes et dans les centres-bourgs des villages. **La Région Bourgogne a donc pris la mesure de l'habitat dans le cadre de l'aménagement du territoire avec comme priorité le recours aux énergies renouvelables et le locatif social**. Son action en faveur de l'amélioration de l'habitat (Cœur de village, rénovation urbaine, contrats de ville...), initiée en 1998, n'a cessé de se développer et de se diversifier en prenant en compte les dimensions humaine, sociale et environnementale.

Des financeurs spécialisés

Ceux-ci, qui relèvent essentiellement du secteur bancaire, consentent des conditions préférentielles en vue de favoriser l'habitat social. Ce sont principalement :

- la Caisse des dépôts et consignations, partenaire privilégié et historique du logement social ;
- la Caisse d'épargne ;
- Le Crédit foncier, le Crédit agricole et le Crédit mutuel ;
- Dexia crédit local ;
- le 1 % logement.

Des opérateurs dédiés

Il existe plusieurs « familles » d'opérateurs du logement social qui sous, des statuts juridiques différents, ont pour fonction d'être les maîtres d'ouvrage de la politique de l'habitat social.

Ce sont les offices d'HLM (OPAC et OPH), les sociétés anonymes (ESH), les sociétés coopératives, les sociétés de crédit immobilier et les sociétés d'économie mixte (SEM), qui sont regroupés au niveau régional et national.

En Bourgogne 23 organismes sont regroupés au sein de l'USHB (Union sociale pour l'habitat de Bourgogne).

Leur mission a considérablement évolué au cours des dernières années car du rôle initial de bâtisseurs, les bailleurs sociaux sont devenus d'une part des acteurs de la politique de la ville, et d'autre part de véritables aménageurs agissant en **partenariat** étroit avec les collectivités territoriales et en pleine **concertation** avec les associations de locataires et les partenaires sociaux.

En intégrant une nouvelle donne, celle de l'environnement social nécessaire au bon équilibre et à la satisfaction des locataires, ils sont devenus de véritables **ensembliers**. L'amélioration de **la qualité de service, l'accompagnement social** des familles en difficulté, la prise en compte des besoins et des aspirations des locataires s'inscrivent au premier rang de leurs préoccupations. **Les bailleurs sociaux sont aujourd'hui au cœur des nouveaux dispositifs et des politiques territoriales.**

Des associations spécifiques pour aider une population en difficulté

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

Les associations de locataires ont un rôle primordial dans la création du lien social. La loi SRU fait d'elles des partenaires incontournables des bailleurs sociaux.

D'autres associations peuvent prendre en charge des dossiers divers et aiguiller le demandeur dans sa recherche de logement ou d'aide.

2. L'ETAT DES LIEUX EN BOURGOGNE

Un déficit de logements sociaux

Le parc social en Bourgogne, c'est (au 1^{er} janvier 2004) :

- **104 874 logements sociaux** pour 180 000 personnes logées,
- une densité de **65 logements pour 1 000 habitants**,
- **22 ZUS** qui regroupent **30 % du parc social**,
- une progression (1995/2004) du parc locatif social de **8,48 %**, très inférieure à la moyenne nationale (14,61 %),
- de nombreuses demandes en attente : en 2004, **26 000 demandes en attente pour 12 000 attributions**.

Un parc locatif social ancien et concentré en zone urbaine

La Bourgogne se situe au **5^{ème} rang des régions françaises** pour l'ancienneté de son parc (**75 % du parc est antérieur à 1980**). Celle-ci est encore plus marquée dans les ZUS. Elle est également plus accentuée dans l'Yonne et la Nièvre qu'en Côte-d'Or et en Saône-et-Loire.

Une faible mobilité des ménages et une vacance élevée

Faute d'une offre accrue, la mobilité (taux de rotation) est insuffisante.

Mobilité 2004 : **11,6 %** contre **14,9 %** en 2001, soit un recul supérieur à 22 % en trois ans. C'est en Côte-d'Or que la mobilité est la plus faible, avec 9,3 %.

Taux de vacance : **5,2 %**, contre **2,8 %** au niveau national, donc très supérieur à la moyenne nationale.

C'est en Côte-d'Or qu'il est le plus faible (3,6 %) et en Saône-et-Loire qu'il est le plus élevé (6,2 %).

Des besoins différents

Les évolutions de la société et des modes de vie laissent apparaître de nouveaux besoins :

- **vieillesse** de la population et **paupérisation** grandissante,
- **23,1 % des ménages ont plus de 65 ans**,
- **40 %** des occupants sont des **personnes seules**,
- **68 %** des ménages logés ont des **revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources**,
- **53,5 %** des ménages reçoivent l'**APL**.

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

3. DES ENJEUX MAJEURS

Les politiques du logement doivent concilier le droit au logement et le droit à l'environnement du logement, ce qui les inscrit dans les politiques urbaines d'agglomération et d'aménagement du territoire.

3.1. Construire plus : des objectifs ambitieux

Depuis 2003, deux programmes importants ont été mis en place en faveur d'une augmentation du nombre de logements sociaux.

3.1.1. Le plan national de rénovation urbaine (PNRU)

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 met en œuvre un programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2008. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), officiellement créée le 17 novembre 2003, constitue le fer de lance du PNRU ; elle étudie les projets proposés par les maires des **751 zones urbaines sensibles (ZUS) concernées par le PNRU**. Plusieurs agglomérations de notre région sont concernées, notamment le Grand Dijon, le Grand Chalon, la Communauté Creusot-Montceau-les-Mines, les villes d'Autun, Auxerre, Avallon, Mâcon, Migennes, Nevers, Saint-Florentin et Sens.

En Bourgogne, 13 projets sont en cours de réalisation ou finalisés² qui se traduisent par la démolition de 4 500 logements pour 4 100 reconstructions.

3.1.2. Le plan de cohésion sociale (PCS)

Le PCS s'articule autour de **trois axes : l'emploi, l'égalité des chances et le logement** proposant ainsi une approche globale de l'exclusion.

La loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prolongé le PNRU et a conforté les objectifs de construction, de réhabilitation et de démolition³.

En Bourgogne, le PCS prévoit la construction de 8 310 logements en 5 ans.

	PNRU / ANRU 2004-2008	PCS 2005-2009
au niveau national	200 000 constructions 200 000 démolitions 200 000 rénovations	+ 50 000 constructions + 50 000 démolitions + 200 000 rénovations
en Bourgogne	4 100 reconstructions 4 500 démolitions	8 310 constructions
total au niveau national	250 000 constructions, 250 000 démolitions et 400 000 réhabilitations	
total au niveau régional	2 380 constructions en moyenne par an jusqu'en 2009 soit un doublement de la production actuelle	

Au niveau de l'ANAH : doublement du nombre de logements privés à loyer maîtrisé.

² Audition de l'USHB, avril 2006

³ Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, 18 janvier 2005, article 87.

3.2. Construire mieux : une préoccupation permanente

3.2.1. La qualité environnementale du bâti

Conformément au protocole de Kyoto (ratifié en 2005) et aux nouvelles directives européennes, la législation française a établi des règles afin que la qualité environnementale du bâti soit respectée. Les maîtres d'œuvre doivent désormais les intégrer dans leurs projets de construction afin qu'ils répondent à des réglementations précises en matière d'environnement, de développement durable et d'économie d'énergie.

La **règlementation thermique (RT) 2005** œuvre pour l'amélioration d'au moins 15 % de la performance énergétique du bâti. Le **label haute performance énergétique (HPE)**, publié dans un arrêté d'août 2005, complète la **RT 2005** : il s'inscrit dans une dynamique de progrès pour atteindre une amélioration d'au moins 40 % de la performance énergétique en 2020.

L'ADEME cherche à faire évoluer la construction et ses impacts sur l'environnement en offrant aux architectes la possibilité de s'inscrire dans une démarche haute qualité environnementale (HQE). Cette démarche, avant tout « management de projet », veut s'introduire tout au long du cycle de vie du bâti. Elle doit être présente lors de la conception, de la construction, mais aussi de la maintenance des bâtiments.

3.2.2. Favoriser les économies d'énergie

La **hausse importante du taux d'effort des ménages** pose un réel problème aux opérateurs de l'habitat social et aux locataires. Les charges locatives n'entrent pas dans le calcul des aides personnalisées au logement, et pèsent donc fortement sur le budget des ménages. **Mettre en place de nouvelles solutions techniques, éduquer et sensibiliser les populations aux économies** quotidiennes par une meilleure consommation de l'eau ou de l'électricité, sont les moyens de parvenir à l'abaissement des charges⁴.

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

3.3.1. La décohabitation

La diminution de la taille des ménages, consécutive à l'évolution des modes de vie et aux modifications de la cellule familiale, ainsi qu'au besoin de plus en plus fréquent de décohabitation, influe très fortement sur la demande de logements et sur leur typologie.

3.3.2. Le vieillissement et le handicap

Le vieillissement de la population et le handicap posent le problème de l'accessibilité et de l'adaptabilité des logements. Selon l'enquête Handicaps, incapacités, dépendance (HID) réalisée en 2004, accéder à son lieu de vie poserait des problèmes à 1,1 million de personnes en France, tandis que 870 000 auraient du mal à se mouvoir dans leur logement⁵. Ces difficultés concernent les âges avancés et les personnes à mobilité réduite.

⁴ Audition de M. Marie et M. Puthod, chargés de mission développement durable et aménagement du territoire au Conseil régional de Bourgogne. 7 avril 2006.

⁵ *Difficultés à se déplacer et problèmes d'accessibilité : une approche à partir de l'enquête HID*, DREES, Etudes et résultats n° 306, avril 2004.

3.3.3. L'aspiration à l'habitat individuel et le parcours résidentiel : vers l'accession sociale à la propriété

Devenir propriétaire de son propre pavillon est un rêve pour 77 % de la population française⁶. Cette volonté d'**accession à la propriété est doublée d'une aspiration marquée à l'habitat individuel**. La population éprouve le besoin **d'avoir plus d'espace** ; en outre **l'amélioration du confort** et la mise en place d'équipements favorables aux **économies d'énergie** font partie des souhaits fréquemment exprimés par les ménages.

Le développement de l'accession sociale à la propriété est indispensable pour répondre aux souhaits des familles, mais aussi pour satisfaire aux nécessités d'une diversification urbaine et offrir aux habitants le parcours résidentiel auquel ils aspirent. La politique mise en place par les pouvoirs publics avec le prêt à taux zéro (PTZ), la dissociation entre le coût du foncier et le coût du bâti vont dans ce sens.

3.3.4. Une population qui s'appauvrit et un taux d'effort des ménages qui augmente

Le mouvement de paupérisation de la population de l'habitat social s'est engagé depuis le début des années 1970 : **en 30 ans, la proportion des locataires à bas revenus est passée de 12 à 40 % dans le parc d'HLM**⁷.

La situation des habitants du parc locatif social bourguignon emménagés au 1^{er} janvier 2003 témoigne de cette évolution, puisque **68 % des revenus étaient alors inférieurs à 60 % du plafond de ressources HLM** (cette proportion culminait à 79 % dans les ZUS)⁸. Au cours des trois dernières années, cette tendance n'a fait que s'accroître.

La maîtrise du couple « loyer + charges » est une préoccupation majeure pour les bailleurs sociaux et pour les locataires.

En outre, **l'absence de forte revalorisation des aides personnalisées pour le logement (APL et AL) pose le problème de l'accès au logement pour tous**. La nécessité de vivre dans un logement qui soit **abordable** devient un droit dont une partie croissante des ménages est exclue.

Le développement de la diversité des occupants, qu'elle soit sociale, géographique, économique, suppose, parallèlement au développement de l'habitat social, des adaptations des pratiques de tous les acteurs. Ceux-ci doivent éviter de concentrer dans les mêmes lieux des personnes ayant les mêmes difficultés, pour prévenir les phénomènes de repli identitaire, voir de ghettoïsation. La tâche n'est pas aisée et le sujet nécessite d'élaborer des références de bonnes pratiques reposant sur un consensus.

4. DES FREINS IDENTIFIES

4.1. Un foncier rare et cher

Un phénomène de forte hausse du prix des terrains à bâtir est observé depuis quelques années dans toutes les régions de France. Cette augmentation est estimée à 40 % pour la période 1999-2004.

⁶ Les conditions de logement des ménages en 2002 : enquête logement 2002, INSEE, INSEE Résultats n° 20, octobre 2003

⁷ Pauvreté, exclusion et logement : bilan des études et recherches, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2004.

⁸ Source Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.

Le prix des terrains devient un facteur de discrimination sociale et un frein à l'accession à la propriété des ménages, les moins aisés s'installant en deuxième puis en troisième couronne des villes, en raison de la hausse des prix des centres villes. Il est également un frein à la construction de logements sociaux à des coûts compatibles avec les ressources des locataires.

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

4.2. Le coût de la qualité environnementale du bâti et de la normalisation

L'exigence de qualité majeure le coût des opérations de construction de logements sociaux. Or, le coût de production est répercuté sur le montant des loyers. **Les coûts élevés des bâtiments neufs répondant aux normes de qualité environnementale entraînent donc des hausses importantes des loyers des logements.**

A cela s'ajoute la hausse des taux d'intérêt consécutif à l'augmentation du taux du livret A (qui a été majoré de 0,5 % en un an) et l'augmentation très forte des coûts de la construction au cours des dernières années. L'indice du coût de la construction s'est accru de 14,29 % entre 2004 et 2006.

Parallèlement, il faut dénoncer une diminution des aides à la personne, qui résulte de l'insuffisante revalorisation des concours de l'Etat (AL, APL).

CONCLUSION

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

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

PROPOSITIONS

La question du logement relève de la compétence de l'Etat, cependant les lois de décentralisation confient :

- aux Régions des missions d'aménagement du territoire,
- aux Départements des compétences en matière d'action sociale.

D'autres textes prévoient également la complémentarité entre l'action de l'Etat et celle des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Ainsi, si le logement demeure une compétence de l'Etat, il se trouve aussi installé à la croisée des domaines de compétences de chaque collectivité.

La question du logement et de l'habitat social joue un rôle capital dans la mise en œuvre de la solidarité et de la cohésion sociale, car elle est directement concernée par les évolutions de la société actuelle, sur le plan économique, social et humain.

Comment répondre le mieux possible à l'ampleur et à la diversité des besoins et des aspirations ? C'est pour répondre à cette problématique que sera formulé un certain nombre de propositions. Mais avant de les exposer, quelques réflexions préliminaires s'imposent.

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 territoire**.

La multiplicité des acteurs et la complexité des opérations requièrent une volonté partagée de **concertation** et un véritable **partenariat** basé sur la compétence et la complémentarité des différents intervenants.

Une harmonisation des interventions des divers partenaires est indispensable. Elle passe par une répartition acceptée par tous des champs de compétences.

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

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

POUR DEVELOPPER UNE OFFRE DIVERSIFIEE

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

Cette politique, qui interviendrait en complément de celles des autres collectivités territoriales, devrait permettre de créer un effet levier, tant pour accroître l'offre que pour en améliorer la qualité :

1. **En abondant** les aides de l'État et en intervenant par **des financements complémentaires** sur les programmes de constructions neuves prévus au titre du plan de cohésion social (PCS), afin d'assurer l'équilibre financier des opérations.
2. **En soutenant l'accession sociale à la propriété**, d'une part en accordant une aide spécifique à la construction de logements neufs afin de favoriser la diversification des statuts d'occupation, d'autre part en attribuant une prime aux primo-accédants.
3. **En assurant l'équilibre financier des opérations de constructions neuves** par la prise en charge d'une partie des **surcoûts liés à l'amélioration de la qualité** des logements (maîtrise de l'énergie, économie d'eau, démarche HQE...).
4. **En intervenant en complément des aides de l'État** (PALULOS) pour favoriser les opérations de réhabilitation et de résidentialisation, notamment dans les ZUS.
5. **En intervenant en faveur du logement social privé** (logements conventionnés), dans la lutte contre les logements insalubres et la remise sur le marché des logements vacants privés, en abondant les aides de l'ANAH et en favorisant les OPAH.

POUR REpondre A DES BESOINS SPECIFIQUES :

1. Des populations :

- ↗ **en faveur des personnes âgées** et des personnes handicapées (en complémentarité avec les conseils généraux), en intervenant pour aider financièrement à l'adaptabilité des logements et le maintien à domicile ;
- ↗ **en faveur des populations défavorisées**, en encourageant la construction de logements neufs destinés à des familles en difficultés (PLAI) ;
- ↗ **en favorisant la réalisation « d'éco-logements » ou « d'éco-quartiers »** basés sur l'utilisation des énergies renouvelables afin de réduire les charges et tendre vers des « charges zéro » ;
- ↗ **en développant les actions expérimentales**, tant en faveur de l'environnement et du développement durable, qu'au niveau de l'utilisation de nouveaux matériaux (bois en particulier) ;
- ↗ **en agissant sur les coûts de la construction**, afin de rendre le logement accessible à tous.

2. Des territoires :

- ↗ en développant des interventions en **zone rurale**. L'opération « Cœurs de villages » et « Cœurs de villages plus » a donné d'excellents résultats ; il convient donc de la poursuivre. Toutefois elle trouve la contrepartie de son succès dans le risque d'essoufflement. Elle pourrait être complétée par une aide à la construction neuve, notamment dans les chefs lieux de cantons. En effet en milieu rural, le marché fonctionne selon une logique différente du milieu urbain et **c'est l'offre qui crée la demande**. Une politique incitative pourrait être envisagée en prenant en charge le financement d'études de faisabilité : diagnostics, hypothèses de développement et localisation.
- ↗ en favorisant la mise en place de PLH dans les communes et les communautés de communes.

EN INTERVENANT SUR LE FONCIER⁹ :

1. En raison de l'augmentation très forte des coûts du foncier et de sa répercussion sur le coût des opérations immobilières, la mise en place d'un **fonds d'intervention** ou de **mobilisation foncière** mériterait d'être étudiée. Ce fonds (qui pourrait être créé à l'initiative du Conseil régional) aurait principalement pour objet de minorer et donc d'optimiser le coût du foncier, à destination du logement social, mais pas exclusivement. En effet son intervention pourrait très bien être étendue à d'autres opérations présentant des surcoûts fonciers justifiés. Il permettrait aussi de mobiliser et d'abonder les moyens de l'ensemble des acteurs et de financer ainsi des acquisitions foncières sur l'ensemble des territoires bourguignons, qu'ils soient dotés ou non d'un EPFL. Il favoriserait la réactivité nécessaire pour saisir les opportunités qui se présentent en agissant bien sûr en complémentarité et en synergie des dispositifs existants.
2. La mise en place d'EPF locaux doit être encouragée car ils offrent une grande souplesse d'intervention et permettent l'association de partenaires publics et privés pour la réalisation d'opérations d'intérêt général.

EN STIMULANT LES INITIATIVES :

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

« La mise en œuvre effective [du droit au logement] ne saurait être laissée à la seule appréciation des forces du marché.

Ce droit au logement ne peut être qu'universel et ne peut souffrir d'aucune exclusive dans sa mise en œuvre ».

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

AVIS ADOPTE PAR 45 VOIX POUR ET 11 ABSTENTIONS

⁹ Cette proposition intervient en complément de l'avis rendu par le CESR en sa séance du 26 octobre 2005.

EXPLICATIONS DE VOTE

**Intervention de Renaud ABORD de CHATILLON
au titre d'Aprovalbois, du CRP et de l'Union syndicale régionale des organismes
de la forêt privée en Bourgogne**

« Je voulais tout d'abord remercier les deux rapporteurs Kheira Bouziane et Maddy Guy – deux femmes ! d'avoir à deux reprises mentionné le bois ; ceci à juste raison :

- il y a trois ans, Aprovalbois avait organisé un voyage d'étude à Vitry le François, où grâce à une action volontariste la plupart des logements sociaux ont été construits avec une forte composante bois.

Cela a été fait à Vitry le François, cela peut donc être fait dans les villes bourguignonnes.

- le pôle de compétitivité forêt-bois pour lequel nous attendons toujours une réponse, que nous espérons positive, a pour axe principal le bois construction (la construction bois progresse actuellement de 20 % par an). Il devrait permettre une réponse bourguignonne adaptée à cette demande en hausse qui devrait aussi toucher le logement social ».



Intervention de Jean-Louis BILLET au titre de Force Ouvrière

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Voilà en quels termes le droit au logement est inscrit dans l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Qu'en est-il aujourd'hui, alors que pour une trop grande majorité de la population qui s'appauvrit, il devient de plus en plus difficile de se loger, quand ce n'est pas impossible.

Je ne parle pas des 3 millions de personnes qui n'ont pas de toit et qui dorment dans la rue, en foyer ou en centre d'accueil ; non, je parle des 5,7 millions de personnes qui vivent dans des appartements mal adaptés, dépourvus de salle d'eau, d'un WC intérieur et d'un système de chauffage.

Les ménages pauvres ou à revenus modestes, sont les premières victimes de ce mal logement, mais ne sont pas les seules.

Il faut bien sûr ajouter les jeunes qui demeurent de plus en plus longtemps chez leurs parents, faute de trouver un emploi ; un seul chiffre : 55 % de la tranche des 19-26 ans habitent encore chez leurs parents.

Bien sûr, la pénurie globale de logements disponibles reste la cause importante de cette situation, mais la flambée des montants des loyers et l'insuffisance de logements sociaux construits en sont les premiers responsables.

Je voudrais revenir un instant sur l'accélération du mouvement de paupérisation des personnes qui habitent ou qui attendent un logement social.

Aujourd'hui, on sait que tout en étant déjà le premier poste de dépenses dans le budget des ménages, la part du loyer ne cesse de grossir puisque les loyers évoluent à un rythme deux fois supérieur à celui de l'inflation ».

Intervention de Gérard MOTTET **Personnalité qualifiée**

« L'autosaisine « Quel habitat social en Bourgogne dans une société en évolution » a retenu toute mon attention. Elle est d'un grand intérêt.

Je souhaiterais y ajouter quelques réflexions issues d'une discipline de recherche : la géographie urbaine.

Cette discipline, à l'origine de la mise en place de l'IAURP –l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne- avec de grandes thèses, celle de Jacqueline Beaujeu-Garnier ou celle de Jean Bastié, avait déjà, dès les années cinquante et soixante montré les dangers de ce que l'on appelait alors la « sarcellisation » de la banlieue, c'est-à-dire la construction de grandes « barres » (1) qu'elles soient rectilignes ou obliques, la concentration excessive de populations fragiles et ceci au moment où la France faisait venir très massivement une forte population immigrée pour faire face à ce que l'on a appelé bien excessivement ultérieurement les « Trente glorieuses ».

Nos grandes métropoles, la région parisienne, la région lyonnaise, l'agglomération marseillaise se sont alors dotées de très grands ensembles d'habitat collectif très mal insonorisés, bref d'un urbanisme que je n'hésite pas à qualifier de destructurant de l'équilibre psychique individuel, d'un urbanisme collectif de concentration que je n'hésite pas à qualifier d'urbanisme crimino-gène.

Trente, quarante années après, on détruit ces grands ensembles à Paris, à Lyon où j'ai personnellement vécu la destruction des « tours des Minguettes » à Vénissieux, mais aussi ailleurs... même à St Florentin dans l'Yonne...

Où sont les « décideurs », les « architectes », les « urbanistes » qui ont décidé, qui ont conçu ces aberrations humaines, dont la « crise des banlieues » et les « quartiers » dits de non droit ne sont que les conséquences évidentes de nos jours ?

En termes d'urbanisme concentrationnaire des années 50 et 60, les Trente Glorieuses sont peu glorieuses.

De par sa structure urbaine, certes la Bourgogne est moins concernée par la crise des banlieues que la région parisienne.

Certes, le Conseil régional de Bourgogne a été depuis de nombreuses années attentif à ce problème en lançant, en parallèle avec ses deux opérations Cœur de Territoire et Cœur de Village une opération Cœur de quartiers.

Je souhaite ardemment que dans sa politique d'habitat social ou global, la Bourgogne n'oublie pas cette triste période d'urbanisme crimino-gène qu'a connu notre pays et qui aboutit de nos jours à la « déconstruction ».

Il nous est maintenant proposé par l'ADEME et d'autres organismes des ouvrages sur ce sujet. « Déconstruire », modalités de procédure, etc.

Qu'est-ce qu'une société en évolution qui est conduite à « déconstruire » des pans entiers de ses villes, quelle que soit leur taille ?

(1) Comme à Sarcelles....

C'est donc une révolution totale du rapport à l'espace qu'il faut mettre en place, un autre type d'urbanisme qui ne broie pas le vivant, qui laisse une place réelle, par exemple aux espaces verts, aux jardins familiaux, etc.

Bref, un habitat à l'échelle de l'homme, un habitat beaucoup plus soucieux du bien-être individuel que du marché de l'immobilier, qui est de nos jours le premier instrument de l'exclusion, de la ségrégation sociale et socio-spatiale.

Comme Martin Luther King, mais certainement plus modestement, aujourd'hui je fais un rêve, celui d'une autre société, d'un autre type d'habitat qui concilie l'homme, l'espace et le vivant, d'un autre urbanisme.

Je n'accepte pas un monde dans lequel comme à Mexico un quartier d'un million d'habitants s'est construit avec et sur une décharge sauvage.

Alors, si nous voulons reconstruire la « Douce France », thème des derniers Entretiens d'Auxerre et à l'intérieur de celle-ci la « Douce Bourgogne », je sollicite, mes chers collègues, que vous acceptiez une fois encore, le cri du cœur de celui qui n'a d'autre ambition dans cette assemblée que d'insister sur le caractère profondément humaniste de la géographie.

C'est très bien de donner un caractère plus humain au logement social, mais c'est l'ensemble du logement global qu'il faut repenser, et par conséquent, l'ensemble de l'urbanisation qui hélas confirme cette tendance lourde de notre époque, la métropolisation.

Les politiques actuelles d'aménagement du territoire sont spectatrices au mieux, complices au pire de cette tendance.

Le remplacement des P.O.S. par les P.L.U. ne fait que confirmer cet imperium de l'urbanisme dans les mentalités de l'aménagement du territoire, puisqu'un P.L.U. invite la plus petite commune à avoir un « projet d'urbanisation » d'une partie de son territoire. L'urbain efface le sol.

J'appelle de tous mes vœux une politique de l'aménagement du territoire qui freine l'essor des grandes métropoles et dynamise celui des petites villes et des villes moyennes.

Pour éviter que les « tensions » qu'évoquait Kheira Bouziane soient en Bourgogne « les plus fortes dans l'agglomération dijonnaise ».

Ce qu'il faut « déconstruire » ce ne sont pas que les grands ensembles des années soixante, c'est toute la conception actuelle de l'aménagement du territoire dans ce qu'elle ne fait que confirmer, tant en France que dans le monde, la métropolisation et l'archipélisation du territoire, dans ce qu'elle accentue partout la « fracture spatiale ».

Je souhaite que l'habitat social soit un instrument humaniste et solidaire de réduction de cette fracture spatiale, de cette fracture socio-spatiale.

Je dis nettement : il n'y aura pas de progrès humain par un « plan de cohésion sociale » s'il ne s'accompagne pas d'un « plan de cohésion spatiale et socio-spatiale ».

C'est cette réflexion que je souhaite présenter aux deux assemblées de notre Région ».



Intervention de Michel MAILLET au titre du groupe CGT

« À la CGT, nous avons une approche particulière du logement, que nous ne saurions dissocier des autres préoccupations des salariés (salaire, emploi, transport, services publics, statuts des personnels) qui sont constitutives des politiques du logement.

Le 1 % logement, issu des richesses créées dans les entreprises par les salariés, est une source de financement déterminante des politiques du logement. Il fonde notre démarche syndicale et revendicative.

La crise actuelle est celle de l'inadéquation entre l'offre et la demande. Plus de 20 ans de désengagement de l'État ont conduit à cette situation ! Nous considérons donc qu'il faut construire en France 600 000 logements locatifs sociaux dans les cinq prochaines années et construire aussi pour compenser les logements démolis dans le cadre de la politique de la ville.

Nous sommes pour un logement social qui s'inscrit dans une logique de service public, qui s'adresse à tous et pour tous, du Rmiste au cadre, en passant par les étudiants, les retraités, une logique qui favorise la mixité sociale.

Il est pour nous impératif d'avoir une construction de logements publics forte, dynamique pour peser sur le marché, limiter voire éviter la spéculation immobilière et les loyers élevés.

Le logement public, tel que nous le concevons, doit être de qualité. Il ne peut être conçu comme une sorte de passage obligé dans un parcours résidentiel. On doit pouvoir y rester toute sa vie, par une réponse adaptée à l'évolution des besoins. Ce doit pouvoir être un choix de vie. En même temps, et pour répondre au choix de chacun, il est nécessaire de rendre compatible l'accession avec les revenus.

Nous avons, par ces quelques lignes, précisé notre conception d'une politique publique du logement social pour mieux faire comprendre pourquoi nous émettons quelques réserves sur les propositions contenues dans le projet d'avis qui nous est proposé.

Si nous considérons que la Région a un rôle à jouer, nous ne pensons pas pour autant qu'elle doive être ce que les propositions formulées induisent : le financeur essentiel sans qui rien ne pourrait se réaliser et qui se substituerait aux responsabilités de l'Etat sans que le problème des financements soit résolu.

Mais alors comment financer ces constructions indispensables à la satisfaction des besoins de tous les Bourguignons ? Nous suggérons plusieurs pistes :

- Réorienter l'aide à la pierre par rapport à l'aide à la personne, en la rééquilibrant dans les nouveaux programmes de constructions envisagés. Il faut progressivement

revenir à une subvention de l'Etat de 33 à 35 % qui, ainsi, ferait baisser les loyers de 30 %.

- Réorienter les avantages fiscaux vers la construction de logements.
- Mettre en place un instrument de régulation du marché du foncier pour maîtriser la spéculation financière. Nous sommes pour des Etablissements publics fonciers locaux dotés de moyens et de pouvoirs élargis consacrés par une gestion démocratique, avec la participation de l'Etat, des partenaires sociaux du 1 %, des constructeurs publics et privés, des collectivités territoriales, des associations de locataires et des habitants. C'est à ce moment-là que nous considérons que la Région pourrait être le fédérateur et l'incitateur à la création de ces EPF.
- Une contribution plus forte du 1 % logement, qui reste la première source de financement privé de l'aide à la pierre du logement social
- Nous considérons par ailleurs que les sociétés HLM doivent utiliser leurs fonds propres, la vente HLM (dans des conditions très encadrées et en concertation avec les locataires) peut participer de la dynamique générale.

La région a comme compétence l'aménagement du territoire, c'est un levier important pour favoriser la construction des logements là où les Bourguignons veulent habiter. Les programmes "cœur de villages" et "cœur de villages plus", qui ont contribué et contribuent à cet objectif, doivent être encouragés.

Le travail de la commission est approfondi et nous approuvons le rapport, mais les propositions qui en sont tirées ne sont pas, à notre avis, formulées en direction du bon interlocuteur. C'est la raison pour laquelle le groupe CGT s'abstiendra sur ce projet d'avis ».

**Intervention de Michel LAFARGE
au titre de la Fédération régionale du Bâtiment**

« Avant toute chose, je voudrais féliciter la commission pour la qualité du travail qui vient de nous être présenté ainsi que la clarté des propos exprimés dans cette synthèse du projet d'avis par Mesdames Kheira BOUZIANE et Maddy GUY.

Au nom de la Fédération régionale du bâtiment, je souhaite exprimer notre position concernant l'habitat social en Bourgogne.

Si des efforts ont été réalisés pour développer la construction locative sociale, et le plan de cohésion sociale en est la preuve, il n'en reste pas moins nécessaire d'aborder l'aspect financier du problème.

Nous estimons que la mise en œuvre d'un dispositif permettant de scinder le coût du foncier et le coût du bâti s'avère de plus en plus nécessaire.

Pour ce qui est du foncier, nous adhérons tout à fait aux propositions qui ont été développées, de mise en place de fonds d'intervention ou de modification foncière pilotés par le Conseil régional.

Quant au coût du bâti, le seul qui nous est imputable, les prix s'envolent, chercher le coupable !

Il faut savoir qu'un tiers de l'enveloppe financière passe en honoraires d'intervenants extérieurs à l'entreprise.

Sur les deux tiers restants pour la construction, la moitié concerne les matériaux dont les hausses sont imprévisibles au sein de nos entreprises. Ce phénomène mondial et brutal ne nous permet aucune anticipation et ces variations de prix sont, pour nous, non maîtrisables.

Alors, que reste-t-il à l'entrepreneur ?

Il n'a qu'une possibilité d'intervention, la seule qu'il maîtrise : la « main d'œuvre ». Mais il faut savoir que la part salariale a augmenté de plus de 20 % en 5 ans afin de revaloriser le travail de notre profession.

Et malgré tout l'entrepreneur n'a que :

- l'ambition de faire mieux vivre l'ensemble de ses salariés,
- l'ambition de créer des emplois nouveaux afin de satisfaire la demande croissante de sa clientèle,
- l'ambition de dégager des marges afin de pouvoir investir dans des matériels plus performants,
- l'ambition de participer à l'acte de construire.

Il faut se souvenir que lorsqu'un maître d'œuvre fait une estimation, c'est sur cette base de prix qu'au moins un an plus tard est lancé un appel d'offres et son estimation est déjà obsolète.

Je tenais à rappeler ces éléments concernant l'évolution des prix dans la construction.

Mais, à notre avis, le problème de l'accession sociale n'a été qu'effleuré.

Les chiffres de l'Observatoire du financement du logement sont éloquentes : malgré la hausse des prix de l'immobilier, l'accession sociale dans le parc existant progresse. Il faut y voir non pas un miracle, mais les effets très bénéfiques de l'extension du prêt à taux 0 dans l'ancien (de 11 700 opérations financées en 2004 à près de 130 000 en 2005, alors que l'on observe un léger recul dans le neuf).

Une telle évolution, pour positive qu'elle soit, ne peut répondre à tous les besoins, dans un contexte de forte demande portée par la démographie.

C'est pourquoi l'accélération du développement de l'accession sociale dans le neuf s'impose. Elle doit se faire d'abord et avant tout dans les zones tendues qui se caractérisent par des prix élevés du foncier : c'est là, et nulle part ailleurs, qu'est l'obstacle pour nos concitoyens modestes.

La Fédération française du bâtiment se bat depuis plusieurs mois pour obtenir un coup de pouce supplémentaire du 1 % en faveur de l'accession sociale. Nous avons bon espoir que, d'ici peu, les comités interprofessionnels du logement des Chambres de commerce et d'industrie pourront offrir aux ménages modestes accédant dans du neuf un « portage », c'est-à-dire une accession différée du foncier pendant 15 à 25 ans sans aucun coût immédiat.

Pour nous, un tel dispositif compléterait utilement la boîte à outils indispensable pour à la fois limiter la ségrégation sociale et favoriser la mise en place d'un grand marché équilibré du logement.

Le Conseil régional ne pourrait-il pas intervenir aussi à ce niveau et en être le relais ? ».

**Intervention de Nelly HOLLINGER
au titre des associations caritatives**

« En ce qui concerne le développement de l'accès social à la propriété, je pense que celle-ci va demeurer un rêve pour beaucoup de familles.

J'ai été confiante d'espoirs et de projets suivis de désillusion. Quand on n'a pas de revenus réguliers, quand ceux-ci, même réguliers, permettent tout juste de faire face aux dépenses incompressibles –souvent en diminuant dans le budget le poste alimentation, en reportant des soins, en remettant à plus tard des achats souhaitables ou en oubliant les loisirs et les vacances,- comment peut-on s'engager dans l'aventure de nombreuses années d'endettement ?

Et ce n'est pas la dissociation entre le coût du foncier et le coût du bâti qui peut davantage permettre un investissement prolongé quand on vit au jour le jour et quand on a appris, par l'expérience de la précarité, à être prudent face à tous les aléas de la vie.

Que se passerait-il si, ayant réussi malgré tout à acquérir sa maison, une famille ne pouvait plus payer le terrain ?

Je crains, personnellement, que cette proposition ne soit un nouveau « miroir aux alouettes » comme toutes les cartes de crédit ou les publicités qui incitent à « acheter aujourd'hui » et à « payer plus tard ».

Il y a, c'est vrai, quelques aides mises en place mais réservées à certaines catégories de personnes, pour des durées limitées et parfaitement insuffisantes quant à leurs montants ou sur le long terme ».

Intervention de Thierry GROSJEAN au titre de l'environnement

« Je voudrais en préambule saluer la densité de cet avis, d'autant plus méritoire du fait de l'extrême complexité du domaine investigué. J'en partage l'analyse et les propositions, qui naissent, il faut le rappeler, de la rencontre entre plusieurs évolutions : la paupérisation d'une fraction croissante de la société (les travailleurs pauvres...), la complexité du système d'accès au logement social pour des personnes en difficulté, et le déficit structurel d'offre de logements sociaux qui s'accroît, tant au niveau régional que national.

Je veux seulement témoigner, en complément de ce travail, de l'expérience vécue des travailleurs sociaux, souvent au cœur de ces problèmes d'accès à un toit, qui, comme le rappelle cet avis « constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation », mais j'ajouterai, un droit.

La liste des sigles utilisés dans ce rapport en dit long sur la complexité du maquis de l'immobilier et des aides au logement. L'expérience des travailleurs sociaux confrontés au traitement de ce problème rapporte que chaque cas est d'abord un cas humain spécifique, avec une histoire familiale expliquant sa difficulté à l'accès au logement, qui n'est pas seulement financière -surendettement- : d'autres facteurs interviennent comme le voisinage, l'hygiène, l'alcoolisme, les violences conjugales, la discrimination sociale et ethnique...

Malgré les aides et les suivis sociaux, près de 10 % des locataires font l'objet d'expulsions, essentiellement pour des impayés. Dans un contexte de crise de l'offre, ces situations de grande précarité échouent dans des « hôtels sociaux » ou des foyers dits de réinsertion, eux-mêmes en crise. Cela contribue au phénomène de l'errance urbaine, qui touche de plus en plus des jeunes majeurs, qui, sans logement, ne peuvent se réinsérer et des enfants dont le placement devient inévitable, ajoutant aux traumatismes.

Ce que nous constatons également, c'est la permanence de l'habitat précaire et insalubre, tant en milieu rural qu'urbain et l'extrême misère -silencieuse- dans des foyers SONACOTRA. Les locataires hésitent à enclencher leurs droits, car ils craignent ce faisant de perdre leur toit. En 2004, le CES avait souhaité qu'un projet de loi dit « de droit au logement opposable » soit établi, instituant une obligation de relogement pour toute expulsion (1). Au cours des 20 dernières années, les loyers ont doublé dans le parc locatif privé et augmenté de 50 % dans le parc public. Conjuguée à la progression de la précarité, la spéculation immobilière a contraint les plus modestes à se loger dans des taudis, malgré l'existence d'une ordonnance de 1945 sur des « attributions d'office » encore en vigueur.

Les lois et règlements existants, trop complexes, dilués, ont échoué à enrayer la dégradation de la situation du logement, devenu une urgence pour la cohésion sociale. La loi BORLOO est à cet effet complètement déconnectée de la réalité de terrain. La mesure des inégalités et de la pauvreté est certes moins commentée dans les médias que le CAC 40 : le système statistique français est complètement faussé (2).

Un dernier point, hautement symbolique pour la région Bourgogne, qui concerne l'énergie et les charges. Tous les travailleurs sociaux savent que le chauffage électrique est la première cause des impayés : si la promotion du « confort électrique » permet à EDF de vendre de l'électricité nucléaire, ce « confort » est un scandaleux facteur aggravant de l'exclusion sociale. Il représente

40 % de la consommation des ménages, et chaque année 120 000 clients l'abandonnent malgré les pressions et 70 % des ménages encore captifs souhaiteraient changer de mode (3). Il est vrai que l'abandon ou l'interdiction (comme au Danemark) permettrait de se passer de 10 réacteurs ! Le titre d'EDF a progressé de 70 % au CAC 40. Les actionnaires se frottent les mains. Mais les usagers du chauffage électrique constatent que malgré ses profits faramineux (100 milliards de capitalisation boursière) et les 2,5 milliards d'euros pour sa pub, EDF continue d'augmenter ses prix et ses coupures aux pauvres.

Si l'on n'est pas hypocrite, il faut donc proscrire le chauffage électrique dans le logement social.

Quelques propositions supplémentaires en vrac :

soutenir les réseaux d'Alerte pour améliorer la prévention,
rappeler le pouvoir de réquisition des maires et des préfets,
établissement d'un fichier général du logement par commune,
mobilisation des logements vides.

(1) cf le site de DROIT AU LOGEMENT

(2) www.bip40.org

(3) www.sortirdunucleaire.org

**Intervention de Christophe MONOT
au titre du Centre régional des jeunes agriculteurs**

« Je tenais à réagir sur le point des chauffages des logements sociaux.

Le département de la Côte-d'Or a la chance de posséder sur son territoire la première chaudière à biocombustibles.

Cette chaudière utilisant de la paille a pour mission de fournir de la chaleur à destination du CEA Valduc.

Même si l'ADEME n'y a pas beaucoup cru au début, cette chaudière pilote lui sert aujourd'hui de référence. Une première année de fonctionnement a été l'occasion de faire le point sur la fiabilité de cette technique.

J'ai apprécié dans votre rapport le souhait que les logements sociaux utilisent au maximum la norme HQE.

Je peux vous assurer que le monde agricole et les jeunes agriculteurs seront prêts à relever le défi des biomatériaux et des biocombustibles ».



Intervention d'Elisabeth PETITBON au titre de la CFDT

« Cette autosaisine sur l'habitat social nous dresse un état des lieux complet de cette forme d'habitat en Bourgogne, nous montre l'évolution dans le temps, ainsi que le rôle des opérateurs et des partenaires.

On y souligne le manque de logements sociaux malgré le gros effort de construction de ces dernières années, mais combien de communes ont réellement fait cet effort à part les plus grosses et on voit bien les difficultés d'application de loi SRU.

Par ailleurs, on parle de vieillissement et de handicap dans le paragraphe « construire adapté », mais on ne parle pas ou peu de l'accueil des jeunes qu'ils soient étudiants (résidences universitaires) ou stagiaires ou en formation en alternance voire jeunes salariés (FJT, résidences hôtelières estudiantines, du développement de la co-location pour diminuer les coûts de logement ou autres...) mais Kheira vient de nous expliquer pourquoi ce choix a été fait.

Le poste logement de plus en plus lourd, 1^{er} poste budgétaire des ménages, de plus en plus difficile à maîtriser face à la précarité des emplois (rappel : 4 millions de smicards soit 17 % des salariés contre 2,5 millions en 2002) et ce principalement avec la mise en place et le développement des allègements de charges sur les bas salaires ; soit 23 milliards d'euros -peut être des sources potentielles de financement pour le logement social- la moitié des ménages vivent avec moins de 2 000 € par mois -50 % des salariés vivent avec moins de 1,5 SMIC... le plafond de verre évoqué sur la saisine précédente égalité femme/homme existe aussi pour les smicards.

Il faut aussi noter que le déficit de logements sociaux « permet » à des propriétaires privés peu scrupuleux de louer des logements « insalubres » tant en milieu urbain qu'en milieu rural d'ailleurs. Les caisses d'allocations familiales, en particulier celle de l'Yonne, a par l'intermédiaire de son conseil d'administration mis une priorité sur ce problème et sensibilisé ses personnels de terrains et travailleurs sociaux pour repérer ces dits-logements afin d'engager des procédures avec les maires et le Préfet si nécessaire de mise en conformité (les aides aux logements ne devant être perçues que pour des logements sains).

Toutefois, dans cet avis on demande beaucoup à la région, et souvent de suppléer et de substituer aux manquements de l'Etat.

On évoque la mise en place d'un fonds d'intervention ou de mobilisation foncière, pour pallier l'augmentation de 40 % des prix du foncier en 5 ans... ne pourrait-on pas envisager une taxation des plus values foncières correspondantes ?

La conclusion de cet avis est : « le logement, véritable enjeu sociétal », nous ne pouvons ici que réitérer la demande de la CFDT au niveau national : la mise en place d'un moratoire des loyers et que des moyens soient mis sur les trois priorités que sont la santé, le logement et le transport, postes importants pour tout le monde mais cruciaux pour les plus défavorisés et touchés par la précarisation.

La CFDT vous remercie pour votre avis et le votera ».



Intervention de Jean-Marc Zambotto au titre de la CFDT

« Pour compléter l'historique du logement social en Bourgogne, je voudrais rappeler, bien avant Borloo, la loi ENL et les projets de maisons à 100 000 €, l'exemplarité des actions de la société coopérative d'habitation à loyer modéré « les Castors dijonnais » qui, sur l'agglomération et le périurbain dijonnais ont permis, depuis la fin des années 40 jusqu'aux années 80, à de nombreux foyers le plus souvent modestes d'accéder à un habitat de qualité en lotissement de maisons individuelles et de pouvoir en devenir propriétaires dans des conditions financières très avantageuses. Il n'est pas rare de rencontrer en Côte-d'Or, encore aujourd'hui, nombre de celles et ceux qui vous disent avec fierté avoir fait les castors, expérience inoubliable de solidarité, d'entraide collective et de lien social.

Par ailleurs, en ce qui concerne la réhabilitation, 70 % des constructions existantes seront toujours là en 2050. Il faudra donc de toute façon les rénover. C'est le chantier du 21^{ème} siècle. En ce qui concerne la réhabilitation des logements sociaux, la rénovation est rentable avec notamment l'isolation par l'extérieur sur le bâti du 20^{ème} siècle, en individuel ou en collectif. Par exemple dans la Drôme, depuis 1988, l'office départemental de l'habitat a réhabilité des centaines de logements et les consommations de chauffage et d'eau chaudes sanitaires ont été réduites de 40 %.

On peut aussi réduire la facture d'électricité sans rien faire. L'OPAC de l'Isère vient de dégager une économie de plus de 153 000 € par an sur les 1 300 000 € payés habituellement chaque année pour assurer la fourniture en électricité des parties communes en adaptant simplement l'abonnement électrique à ses besoins précis. Cette économie conséquente (plus de 12 %) va directement bénéficier aux locataires.

Construire plus et surtout mieux.

En logement social neuf, les maîtres d'ouvrages doivent maintenant s'engager dans des programmes de logements sociaux très économes en énergie (exemple du nouveau quartier des Prés-St-Jean à Chalon-sur-Saône). Avec un surcoût d'environ 4 600 € par logement, on peut construire des logements très performants où la facture énergétique est divisée par deux (économies sur le plan thermique et le plan électrique).

Enfin, la qualité de mise en œuvre est primordiale. Faire des économies sur les coûts de mise en œuvre en faisant appel à des ouvriers non qualifiés ou sous-payés en faisant les choses trop vite se révèle toujours un très mauvais calcul ».

**Intervention de Daniel LORIN
au titre de la fédération régionale des travaux publics**

« Je voudrais rendre hommage aux « criminels » qui ont construit les logements en particulier aux Grésilles à Dijon vers les années 60.

Je rappelle qu'à cette époque, le logement était une nécessité pour beaucoup de foyers et en particulier des jeunes.

De plus, à cette époque, la cité Billardon était un modèle de modernisme et les citoyens comme moi allaient admirer et souhaitaient un jour y habiter.

Chaque époque a ses besoins mais ne perdons pas la mémoire ».