



CONTRIBUTION

L'accès au logement en Auvergne-Rhône-Alpes

DECEMBRE 2022



Le CESER en quelques mots...

Le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, appelé CESER est issu de la loi de 1972 portant création des Régions.

Assemblée consultative, il s'agit de la deuxième institution régionale, formant avec le Conseil régional « LA REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES »

Le CESER a pour principale mission d'informer et d'éclairer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociales et environnementales des politiques régionales, et de contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.

L'assemblée du CESER Auvergne-Rhône-Alpes compte 190 conseillers issus de 4 collèges, représentant :

- Les entreprises et activités professionnelles non salariées
- Les organisations syndicales de salariés
- Des organismes et des associations
- Des personnalités qualifiées (choisies et nommées par le Préfet de région).

Proposés par leur organisme d'origine et nommés par le Préfet pour un mandat de 6 ans, ils constituent la société civile organisée.

Le CESER émet des avis (saisines), des contributions (autosaisines), et intervient dans de nombreux domaines tels que l'emploi, l'innovation, la transition énergétique, la formation, la recherche, le sport, les finances, ou tout autre thème sur lesquels il lui semble opportun de se prononcer.

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes puise sa force dans les valeurs de la diversité, de l'écoute et de l'échange. Cette richesse lui permet de rendre des avis décisifs, fruit d'un travail collectif.



Préambule

Les questions de logement recouvrent une acuité toute particulière pour nombre de nos concitoyens. Hausse des coûts de l'énergie pour tous, hausse des taux pour les ménages emprunteurs, construction en berne et réglementations contraignantes font qu'accéder aujourd'hui à un logement correspondant à la fois à ses aspirations et à ses possibilités n'est plus aussi simple que pour la génération précédente.

Parmi les facteurs influant en tout premier lieu sur les capacités de chacun d'habiter et d'accéder à un logement correspondant à ses désirs figure bien évidemment la question des ressources que l'on peut y consacrer. Celles-ci sont déterminantes car, comme le montre notre étude, le logement, en Auvergne-Rhône-Alpes comme dans le reste de notre pays constitue le premier poste de dépenses des ménages.

Pour autant, accéder à un logement en Auvergne-Rhône-Alpes ne recouvre pas pour chacun les mêmes difficultés en tout point de la région ; le CESER, fort de ses 190 conseillers représentant la société civile, s'est intéressé principalement aux situations problématiques de certaines personnes tout en ne négligeant pas que, pour d'autres, la question de l'accès à un logement ne présente pas les mêmes obstacles car ne se posant pas forcément dans les mêmes termes.

Au cours de ses travaux sur ce sujet, le CESER identifie que l'habitat et donc le logement ne peut se traiter isolément d'autres problématiques telles que l'emploi, les déplacements, les précarités ou l'accès aux services publics. Un lien incontestable existe entre l'aménagement du territoire qui est de la compétence du Conseil régional et les thématiques d'enjeux que sont le transport, l'économie et l'habitat.

C'est en ce sens qu'il fournit à l'adresse de ce dernier et de l'ensemble des décideurs régionaux un certain nombre de préconisations pour améliorer l'accès au logement en Auvergne-Rhône-Alpes.

Antoine QUADRINI, Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

CONTRIBUTION

2022-28



**Président de la Commission
« Solidarités, inclusion sociale et santé »**

M. Jean-Pierre GILQUIN



SOMMAIRE

Introduction	7
Premier poste de dépenses des ménages, le coût du logement augmente	9
Dans tous les pays de l'OCDE.....	9
En France.....	10
Cette hausse de la dépense logement impacte davantage les plus modestes.....	11
En Auvergne-Rhône-Alpes	12
▶ Pour les logements neufs.....	12
▶ Dans l'ancien.....	13
Construction et foncier - deux raisons actuelles à cette part prépondérante du logement dans les budgets des ménages	15
Une construction insuffisante	15
▶ Une crise ancienne.....	15
▶ Un rebond début 2022 ?	16
La formation du prix de l'immobilier et du logement.....	17
La problématique du foncier disponible.....	18
▶ Au niveau régional global.....	18
▶ À l'échelle départementale.....	19
▶ À l'échelle des aires et communes : des différences entre urbain, périurbain, et rural.....	19
▶ ...qui entraînent une très forte disparité des prix entre aires d'attraction.....	20
▶ Des solutions ? : Les Organismes de Fonciers Solidaires (OFS) et le Bail réel solidaire (BRS).....	21
La délivrance des permis de construire se situe dans un réseau de contraintes.....	21
Un accès au logement ou des accès à des logements ?	22
Une première marche : le Droit au logement opposable et le « Logement d'Abord ».....	22
▶ Le Droit au logement opposable.....	23
▶ Le logement d'Abord.....	24
Le logement autonome des jeunes.....	26
L'offre locative privée	26
▶ Les loyers des locataires.....	26
▶ Un point d'entrée dans le parcours résidentiel	27
▶ Le locatif privé est aussi un parc social de fait	27
L'offre locative sociale : le logement social.....	27
▶ Caractéristiques du parc de logement social d'Auvergne-Rhône-Alpes.....	27
▶ En Auvergne-Rhône-Alpes, plus de 16 logements sociaux pour 100 résidences principales	28
▶ Rotation, mobilité et vacance dans le parc social régional	28
▶ Un parc en mutation	30
▶ La loi SRU : quel respect des seuils en Auvergne-Rhône-Alpes ?.....	30



SOMMAIRE

▶ Les attributions de logements sociaux en Auvergne-Rhône-Alpes.....	33
▶ Le fonctionnement des organismes bailleurs et leurs difficultés	34
L'accession à la propriété.....	36
▶ Le prêt à taux zéro (PTZ)	36
▶ Le prêt social location accession (PSLA).....	38
▶ Les ventes HLM aux occupants et aux personnes physiques.....	38
▶ De 2000 à 2022 : Moins de mètres carrés pour le même budget.....	39
Les défis à venir.....	40
Adaptation, modularité et accessibilité en lien avec les changements socio-démographiques.....	40
La décarbonation.....	42
▶ La Meta-question de la rénovation énergétique.....	42
▶ Quelle construction en « Fit for 55 » ?	46
Quel foncier et quelle construction en Zéro Artificialisation Nette (ZAN) ? ..	47
▶ Les conséquences possibles pour les collectivités territoriales.....	48
▶ Les conséquences possibles pour les aménageurs et constructeurs	48
▶ Les conséquences possibles pour les propriétaires et locataires.....	48
Les préconisations du CESER	49
Axe 1 Améliorer la connaissance	50
Axe 2 Disposer de foncier constructible	51
Axe 3 Adapter le parc existant	52
Axe 4 Mettre en place l'accompagnement.....	54
Conclusion	56
Annexe.....	57
Bibliographie	58
Glossaire	60
Contributeurs	62
Remerciements	64
Déclaration des groupes.....	65
Résultats des votes.....	75
Contacts.....	82



Introduction

Qu'est-ce qu'habiter ?

L'homme a toujours eu besoin de s'abriter, de se protéger, et de s'approprier des espaces¹.

Au 1^{er} siècle avant J.-C., Vitruve développe dans son traité d'architecture l'idée de la cabane primitive aux origines de l'architecture : bien que dépendant de l'« activité de l'homme », la cabane est une réalisation naturelle et innée qui compte parmi les besoins primaires. C'est donc la relation entre l'homme et sa demeure qui permet l'habiter. La demeure est un lieu délimité qui différencie l'espace privé de l'espace public : l'espace privé est l'espace de la vie quotidienne avec son immédiate lisibilité.

D'après le Petit Robert, le premier synonyme du mot « habiter » est « vivre, et il se définit comme « avoir sa demeure ». La demeure apparaît comme le nid, le refuge à la vertu d'abri, la mémoire heureuse de l'origine avec ses qualités de repos, de tranquillité et de sécurité.

Point de départ de la première expérience de l'être dans le monde, la maison constitue une référence et un outil de construction de soi. L'habitation est avant tout un lieu de vie, un lieu protégé de toutes les menaces extérieures. Elle renvoie aux normes sociales qui permettent l'intégration. La demeure est un corps d'images qui apporte à l'homme une certaine stabilité. Elle est « l'une des plus grandes puissances d'intégration, elle évince les contingences et assure la continuité dans la vie de l'homme. Sans elle il serait un être dispersé. La maison est le premier monde de l'être humain »².

Le logement comme facteur de dignité

Plus loin que ces simples définitions, il faut également s'intéresser à ce qui, au-delà de quatre murs et un toit, constitue dans notre monde actuel un « logement convenable » ainsi qu'aux principaux aspects du droit international qui s'y rattachent.

Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a souligné qu'il convenait de ne pas donner du droit à un logement convenable une interprétation trop étroite mais de le considérer comme étant le droit de vivre en un lieu dans la sécurité, la paix et la dignité. Les caractéristiques du droit à un logement convenable, que le CESER fait siennes, sont ainsi décrites par l'ONU.³

- **Le droit à un logement convenable recouvre des libertés, parmi lesquelles :**
 - La protection contre les expulsions forcées et la destruction ou la démolition arbitraire de son logement ;
 - Le droit de ne pas subir d'ingérences arbitraires dans son logement, sa vie privée ou sa famille ;
 - Le droit de choisir sa résidence, de décider du lieu où l'on souhaite vivre et de circuler librement.
- **Le droit à un logement convenable recouvre un ensemble de droits, et notamment le droit à :**
 - La sécurité d'occupation ;
 - La restitution d'un logement, de terres et de biens ;
 - L'accès sans discrimination et dans des conditions d'égalité à un logement convenable ;
 - La participation à la prise des décisions en matière de logement aux niveaux communautaire et national.

¹ « Vivre, c'est passer d'un espace à un autre en essayant le plus possible de ne pas se cogner » ; Georges Perec, *Espèces d'espaces*, Galilée, 1974, p15

² Gaston Bachelard, *La poétique de l'espace* (1957), Paris : Les Presses universitaires de France, p. 43.

³ ONU : Le droit à un logement convenable, Fiche d'information n° 21/Rev.1, 1997, p4.

- **Un logement convenable doit offrir davantage que quatre murs et un toit.**

Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que différentes formes d'abris puissent être considérées comme étant des « logements convenables ». Il s'agit d'éléments tout aussi fondamentaux que la simple fourniture et disponibilité d'un logement. Pour qu'un logement soit convenable, il doit répondre, au minimum, aux critères suivants :

- La sécurité d'occupation : un logement n'est pas convenable si ses occupants n'ont pas un degré de sécurité d'occupation qui leur garantit une protection juridique contre les expulsions forcées, le harcèlement et d'autres menaces ;
- L'existence de services, matériels, installations et infrastructures : un logement n'est pas convenable si ses occupants ne disposent pas d'eau potable, d'installations d'assainissement suffisantes, d'une source d'énergie pour cuisiner, de chauffage, d'éclairage, d'un lieu de stockage pour la nourriture ou de dispositifs d'évacuation des ordures ménagères ;
- La capacité de paiement : un logement n'est pas convenable si son coût menace ou compromet l'exercice, par ses occupants, d'autres droits fondamentaux ;
- L'habitabilité : un logement n'est pas convenable s'il ne garantit pas la sécurité physique des occupants ou n'offre pas suffisamment d'espace ainsi qu'une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé et les risques structurels ;
- L'accessibilité : un logement n'est pas convenable si les besoins particuliers des groupes défavorisés et marginalisés ne sont pas pris en compte ;
- L'emplacement : un logement n'est pas convenable s'il n'y a pas à proximité des possibilités d'emploi, des services de soins de santé, des écoles, des services de garde d'enfants et d'autres équipements sociaux, ou s'il est situé dans une zone polluée ou dangereuse.

Au-delà de ces définitions de « l'habiter » et du « logement convenable », le CESER reconnaît évidemment que l'habitat et donc le logement ne peut se traiter isolément d'autres problématiques telles que l'emploi, les déplacements, les précarités ou l'accès aux services publics. Un lien incontestable existe entre l'aménagement du territoire qui est de la compétence du Conseil régional et les thématiques d'enjeux que sont le transport, l'économie et l'habitat.

Parmi les facteurs influant en tout premier lieu sur les capacités de chacun d'habiter et d'accéder à un logement correspondant à ses désirs figure bien évidemment la question des ressources que l'on peut y consacrer ou non. Celles-ci sont déterminantes car le logement, en Auvergne-Rhône-Alpes comme dans le reste de notre pays constitue le premier poste de dépenses des ménages

Dans tous les pays de l'OCDE

Pour avoir une idée du poids supporté par les Français dans leurs frais liés à leur logement, il n'est pas inutile, dans un premier temps de le comparer à celui par les citoyens d'autres pays, parmi ceux de l'OCDE⁴

C'est dans tous les pays développés que l'accès à un logement abordable devient « *de plus en plus difficile* » s'inquiète l'OCDE en pointant que « *c'est le poste le plus important du budget des ménages* » en notant que, de 2005 à 2015, le poids du logement dans les dépenses des ménages a connu une hausse de près de 20%.

Ainsi en 2015, les ménages à revenu intermédiaire y consacraient 31,6% de leurs dépenses, contre 25,4% dix ans plus tôt. Cette proportion grimpe même à 37% pour les ménages du premier quintile (les 20% qui gagnent le moins), contre 25% pour les ménages du dernier quintile (les 20% qui gagnent le plus). Pour tous, la tendance à la hausse a continué après 2015.

Autre enseignement de cette étude de l'OCDE : parmi l'ensemble des 28 pays étudiés, la France se classe en cinquième position (après le Danemark, l'Islande, le Luxembourg et la Grèce) pour ce qui concerne le poids des frais totaux de logement.



01

Premier poste de dépenses des ménages, le coût du logement augmente

⁴ « Pierre par pierre -Bâtir de meilleures politiques du logement », OCDE, 2021

En France

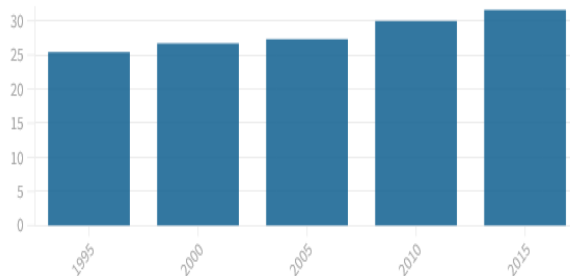
Les ménages français consacrent près d'un quart de leur budget aux dépenses de logement, premier poste devant l'alimentation et les transports. Cette évolution tient en grande partie à l'augmentation des prix de l'immobilier qui ont doublé deux fois : entre 1980 et 2000 et de 2000 à 2015.

Dans la première période, l'évolution est similaire à celle des revenus des ménages, mais depuis 2000, si les prix de l'immobilier ont doublé, le revenu par ménage n'a lui progressé que de 20 % (en euros constants).

Au milieu des années 1980, ce « coût logement » ne représentait que 17% du budget des ménages alors qu'il représentait plus de 26% de ces mêmes dépenses en 2017 et n'a pas baissé depuis

De manière plus fine, on peut voir que cette situation est principalement due à l'augmentation de l'indice des prix des logements alors que celui des loyers connaît, lui, une augmentation plus contenue.

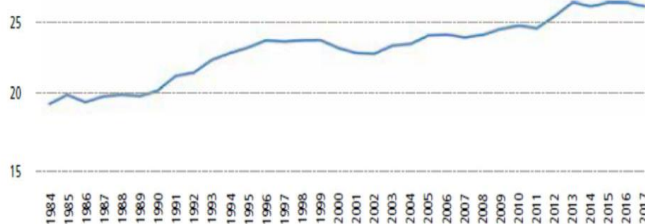
Mais, dans les deux cas, on s'aperçoit que ces indices augmentent tous deux plus rapidement que celui du revenu brut disponible par ménage !...



Source: OCDE : Under Pressure: The Squeezed Middle Class

ÉVOLUTION DE LA PART DES DÉPENSES COURANTES DE LOGEMENT DANS LE BUDGET DES MÉNAGES*

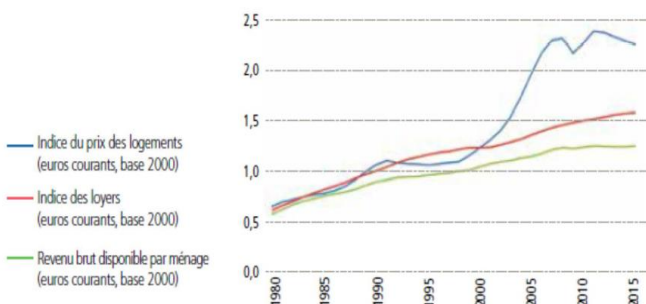
En %



* Dépenses courantes nettes des aides au logement / revenu disponible brut (RDB).
Y compris redevances des locaux d'hébergement.

Source : Comptes du logement, MCF-MTES, CGDD. Champ : France métropolitaine

ÉVOLUTION DES PRIX DES LOGEMENTS ET DU REVENU BRUT DISPONIBLE PAR MÉNAGE



Source : CGEDD d'après Insee, http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/hts/valeur-immobilier-1800-2015_cle2c2f8.xls

- Indice du prix des logements : d'après indice Notaires-Insee, série 001587579 de la base de données macro-économiques.
- Indice des loyers effectifs des résidences principales : d'après Insee, série 000637649, base de données macro-économiques.

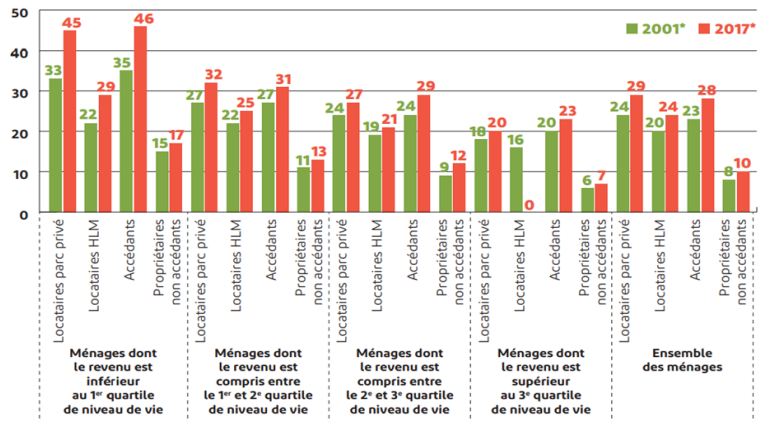
Cette hausse de la dépense logement impacte davantage les plus modestes

Au niveau national, on a coutume d'entendre que les loyers du secteur privé suivent une évolution proche du revenu médian. Mais les locataires se situent fréquemment en-dessous de ce revenu médian. Et c'est parmi les locataires du parc privé que l'on trouve le plus de ménages avec des taux d'effort excessifs, à fortiori ceux du 1er quartile de niveau de vie : entre 2001 et 2017, le taux d'effort de ces ménages atteint un niveau très difficilement soutenable et jamais atteint de l'ordre de 45%⁵.

Et, au-delà de ces chiffres retraçant ces évolutions jusqu'en 2017, force est de constater que les prix des logements ont, comme on va le voir, tout autant continûment augmentés depuis lors.

Et même, tout récemment, ils ont encore accéléré ; du 4ème trimestre 2019 au 2ème trimestre 2020 (+ 1,5 % en moyenne par trimestre, contre +0,6 % en moyenne par trimestre du 3ème trimestre 2015 au 3ème trimestre 2019). Cette hausse reste cependant nettement moins forte que celle des années 2000, notamment en 2004 et 2005 (+ 3,6 % en moyenne par trimestre).

La hausse des taux d'effort nets entre 2001 et 2017 par quartile de revenu :



Source : *ENL (2001) ** enquête Revenus et patrimoine Insee (2017).

Source : Rapport sur l'Etat du Mal logement en France : un éclairage régional Auvergne-Rhône-Alpes

La baisse liée à la crise économique en 2008-2009 a été de courte durée (cinq trimestres) et la reprise en 2010-2011 a été forte, notamment en Île-de-France. Elle a été suivie d'une baisse de 0,1 % à 1,2 % par trimestre du 4ème trimestre 2011 au 2ème trimestre 2015.

Au total, entre le 1^{er} trimestre 2001 et le 2^e trimestre 2020, les prix dans l'ancien ont été multipliés par 2,3 en métropole et par 2,6 en Île-de-France, contre 1,3 à 1,4 pour l'indice des prix à la consommation, les loyers ou le revenu disponible brut par ménage.

Par rapport à ce décrochage, les différentes régions françaises montrent aujourd'hui des situations contrastées.

⁵ Rapport sur l'Etat du Mal logement en France : un éclairage régional Auvergne-Rhône-Alpes, Fondation abbé Pierre, p.52.

En Auvergne-Rhône-Alpes

Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, et depuis 2019, les prix du logement doivent être détaillés selon la catégorie d'habitat considéré, notamment neuf ou ancien pour pouvoir en saisir plus finement les variations.

► Pour les logements neufs

Après une augmentation du nombre de logements réservés en 2019, l'année 2020 a connu une forte baisse du nombre de logements mis en vente, et du nombre de logements réservés pour atteindre les niveaux les plus faibles enregistrés depuis six ans. De ce fait, l'encours de logements proposés à la vente se maintenait à fin 2020 par rapport aux années précédentes.

L'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) a confirmé les effets de la crise sanitaire sur l'activité de promotion immobilière. Le second trimestre de

l'année 2020, qui correspondait au confinement de la population, a atteint un niveau historiquement faible, que ce soit pour les mises en vente et les réservations de logements neufs. Les troisième et quatrième trimestres de l'année 2020 voyant un retour progressif aux niveaux constatés début 2019.

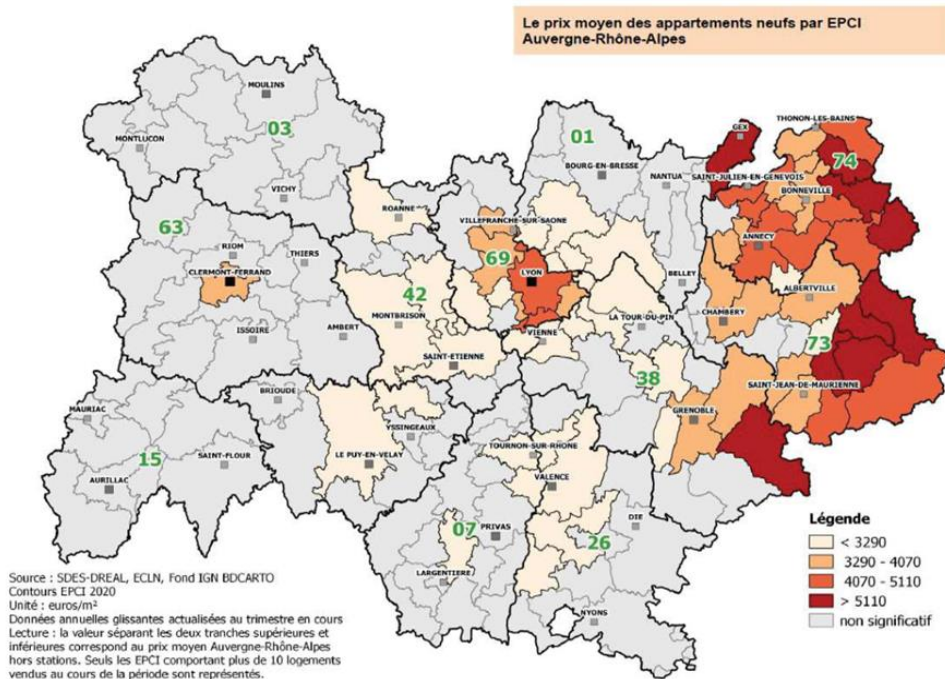
En 2020, le nombre de logements réservés (14 529) a très sensiblement baissé par rapport à l'année 2019 (-21%), dans le même ordre de grandeur que la baisse observée au niveau national (-22,8%). Cette baisse régionale était plus importante pour les maisons individuelles (-30,6 %) que pour les appartements (-20,1 %).

Pour ce qui est des mises en vente de logements neufs (14 374), la baisse observée par rapport à 2019 était également significative (-17 %). La baisse était plus importante pour les maisons individuelles (-34 %) que pour les appartements (-15,7 %). Au niveau national, le repli était encore plus marqué (-25,1 %).

Tous les départements de la

région, excepté l'Ardèche (7 %) ont enregistré une diminution ou une stagnation des réservations de logements neufs entre 2019 et 2020. Les départements de l'Ain, du Rhône, de la Savoie et de la Haute-Savoie, qui représentent un volume important du marché de la promotion immobilière de la région ont tous connu des baisses de plus de 20 %; le Puy-de-Dôme (-15 %), et l'Isère (-8 %) connaissant des baisses plus contenues.

Les prix étaient orientés à la hausse tant pour les appartements que pour les maisons individuelles. Ainsi, en moyenne sur 2020, le prix des appartements s'élevait à 4 270 €/m² en Auvergne-Rhône-Alpes, soit une très légère hausse de 0,7 % par rapport à 2019. Dans l'ensemble du pays, le prix moyen au m² pour les logements collectifs était de 4 313 € (+ 1,5 %). La région enregistre toutefois le prix au m² le plus élevé après l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Le tarif des maisons s'établissait en moyenne en 2020 à 358 843 € le lot (prix par lot le plus élevé après l'Île-de-France), soit 15,5 % de plus qu'au cours de l'année précédente.



Dans l'ancien

Les chiffres dans l'ancien laissent apparaître, comme on pouvait s'en douter de fortes hausses ; celles-ci sont détaillées, par département, et pour 2014 à 2019, dans le tableau ci-contre.



TABLEAU 20 : PRIX MÉDIANS DE L'IMMOBILIER DANS L'ANCIEN EN 2019 ET ÉVOLUTION SUR 5 ANS

	Maisons anciennes			Appartements anciens		
	Prix médian maison (milliers d'€)	Évolution sur un an (%)	Évolution sur 5 ans	Prix médian appartement (€/m²)	Évolution sur un an (%)	Évolution sur 5 ans
Ain	218,8	+7,4	+15,1	2 070	+15,9	+13,2
Allier	97,8	+3,5	+4	1 080	+7,6	+7,6
Ardèche	160	-2	+7,7	1 490	+3,3	+8,3
Cantal	100,1	+12,2	+0,1	1 150	-2,4	+0,7
Drôme	204,7	+5,5	+10,6	1 530	+14,5	8,9
Isère	229	-0,4	+11,2	2 150	+2,8	+0,5
Loire	165	+1	+10	1 020	+6,7	-3,7
Haute-Loire	118,6	+3,2	+22,9	1 100	+6	+4,9
Puy-de-Dôme	174,4	+12,5	+14,2	1 760	+1,2	+2
Rhône	326,7	+7,1	+19,9	3 360	+8,8	+21
Savoie	238,8	+5	-0,1	2 720	+3,8	+2,5
Haute-Savoie	368,8	+4	7	3 530	+3,7	5,5

Cette approche départementale se retrouve également illustrée dans le prix moyen et loyer moyen au m² constatés dans l'ancien, par département, en 2021.

Auvergne-Rhône-Alpes : prix du m² par département

<https://www.meilleursagents.com/prix-immobilier/auvergne-rhone-alpes/>

Département	Prix m ² moyen appartement	Prix m ² moyen maison	Loyer m ² moyen appart
Ain (01)	2 299 €	2 335 €	12,6 €
Allier (03)	1 055 €	1 085 €	9,9 €
Ardèche (07)	1 502 €	1 773 €	9,8 €
Cantal (15)	1 250 €	1 111 €	8,7 €
Drôme (26)	1 650 €	2 212 €	10,6 €
Isère (38)	2 359 €	2 409 €	12,2 €
Loire (42)	1 270 €	1 770 €	9,9 €
Haute-Loire (43)	1 137 €	1 270 €	8,6 €
Puy-de-Dôme (63)	1 872 €	1 565 €	10,7 €
Rhône (69)	3 975 €	3 620 €	15,0 €
Savoie (73)	3 766 €	3 121 €	12,1 €
Haute-Savoie (74)	4 119 €	4 144 €	15,0 €

A une échelle territoriale plus fine, ces mêmes chiffres, disponibles pour les plus grandes villes d'Auvergne-Rhône-Alpes, illustrent ces mêmes disparités

Il va de soi que, comme expliqué plus haut, les situations de tension sur le marché du logement, et donc les conditions d'accès à celui-ci, sont très différentes suivant l'environnement, principalement métropolitain ou non, dans lesquelles elles prennent place.

Le CESER ne souhaite pas donner ici à croire qu'accéder à un logement en Auvergne-Rhône-Alpes recouvre pour chacun les mêmes difficultés en tout point de la région ; il s'intéressera ici principalement aux situations problématiques de certaines personnes tout en ne négligeant pas que, pour d'autres, la question de l'accès à un logement ne présente pas les mêmes obstacles car ne se posant pas forcément dans les mêmes termes. Il n'en reste pas moins que le renchérissement du coût du logement⁶ pose un problème à de plus en plus de ménages.

Auvergne-Rhône-Alpes : prix du m² par ville

<https://www.meilleursagents.com/prix-immobilier/auvergne-rhone-alpes/>

Ville	Prix m ² moyen appartement	Prix m ² moyen maison	Loyer m ² moyen appartement
Lyon	5 017 €	5 787 €	16,4 €
Saint-Étienne	1 066 €	1 656 €	9,9 €
Grenoble	2 596 €	3 207 €	12,7 €
Villeurbanne	3 717 €	4 623 €	14,6 €
Clermont-Ferrand	1 944 €	2 132 €	11,0 €
Vénissieux	2 670 €	3 454 €	13,4 €
Valence	1 747 €	2 491 €	11,0 €
Chambéry	2 635 €	2 972 €	12,0 €
Annecy	4 737 €	5 441 €	14,9 €
Vaulx-en-Velin	2 376 €	3 297 €	12,5 €
Saint-Priest	3 105 €	3 748 €	12,4 €
Caluire-et-Cuire	4 123 €	6 267 €	14,5 €
Bourg-en-Bresse	1 590 €	1 992 €	10,0 €
Bron	3 155 €	4 525 €	14,1 €
Saint-Martin-d'Hères	2 192 €	3 028 €	12,3 €
Montluçon	761 €	1 052 €	8,8 €
Montélimar	1 655 €	2 252 €	10,3 €
Villefranche-sur-Saône	2 403 €	2 936 €	11,6 €
Échirrolles	1 925 €	2 850 €	11,7 €
Roanne	1 092 €	1 507 €	9,5 €

⁶ Ce dernier se combine par ailleurs à une augmentation récente des taux d'emprunt pour les candidats acheteurs



Plusieurs raisons peuvent être avancées à cette part prépondérante du logement dans le budget des ménages.

En premier lieu, nombre d'acteurs s'accordent à pointer le fléchissement de la construction, tant dans notre pays que dans notre région comme une des causes explicatives à ce renchérissement de la part logement dans le budget des Français depuis plusieurs années. Pour les habitants d'Auvergne-Rhône-Alpes, la situation n'est pas différente.

► **Une crise ancienne**

Le paysage régional de la construction de logements d'Auvergne-Rhône-Alpes suit par bien des côtés les fluctuations nationales. Grâce à la compilation de plusieurs sources, ce paysage régional de la construction de logements a pu être décrit précisément par le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) dans son « Rapport sur l'habitat en Auvergne-Rhône-Alpes en 2020 ».

En 2020, la région Auvergne-Rhône-Alpes représente respectivement 14,33 % et 14,10 % des logements autorisés et commencés en France métropolitaine. Elle est, après l'Île-de-France, la région qui enregistre le plus d'autorisations de logements et de logements commencés comme l'illustre le graphique ci-après pour les années 2011 à 2020.



Construction et foncier – deux raisons actuelles à cette part prépondérante du logement dans les budgets des ménages

Avec 4 438 869 logements, Auvergne-Rhône-Alpes représente 12,7 % du stock de logements déjà disponibles (source Insee RP2017) en France métropolitaine. La part de la région Auvergne-Rhône-Alpes dans la France métropolitaine reste donc plus importante pour les flux de la construction neuve que la part qu'elle représente dans le stock de logements.

Toutefois, en 2020, le nombre de logements autorisés (54 700 logements) était en nette diminution (-16 %) par rapport à 2019 atteignant un niveau comparable aux niveaux planchers atteints lors de ces dix dernières années en 2014 et 2015.

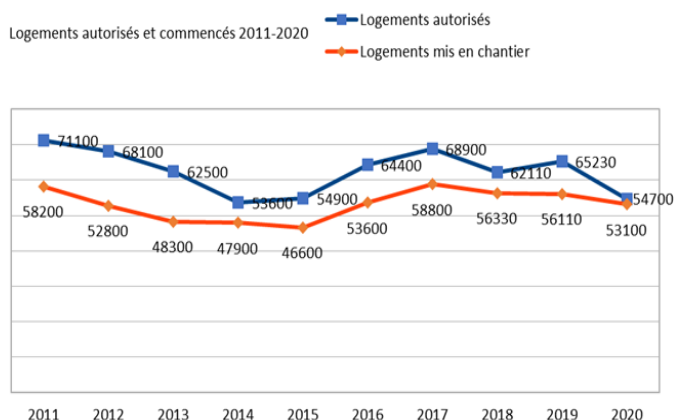
Issue de la crise, cette tendance est encore plus prononcée que celle observée à l'échelle de la France métropolitaine, qui a vu le nombre de logements autorisés baisser de 13,44 % entre 2019 et 2020.

Nous sommes donc en situation de crise, et celle-ci dure depuis plusieurs années.

Comme on le verra tout au long de cette étude, la situation régionale est bien évidemment contrastée selon les territoires et proportionnelle aux densités de population. Certains ne connaissent que des difficultés mineures en matière de construction, et donc d'accès au logement, alors que d'autres les cumulent.

► Un rebond début 2022 ?

Faut-il y voir les effets d'un rattrapage, mais depuis début 2022, les autorisations de logements sont en forte hausse en Auvergne-Rhône-Alpes. D'avril 2021 à mars 2022, 68 100 logements ont été autorisés à la construction, soit 13 300 de plus qu'au cours des 12 mois précédents. À titre de



comparaison, on avait recensé 64 000 autorisations au cours de l'année 2019. Selon cette estimation en date réelle, la hausse des autorisations est de 24 %.

Ainsi, de trimestre à trimestre, les chiffres de janvier à mars 2022 sont supérieurs de 15 % à ceux de la même période de 2021. En données annuelles glissantes, le nombre de logements autorisés augmente sensiblement dans l'individuel pur, comme dans le collectif. La situation semble donc s'améliorer.

Toutefois, la situation est contrastée selon les territoires. Les autorizations de logements se multiplient dans l'Allier et dans la Drôme alors que leur nombre stagne dans la Métropole de Lyon. La tendance régionale est proche de celle de la France où les autorisations de logements augmentent de 26 %. La dynamique peut être plus forte dans certaines régions, la région Centre-Val de Loire enregistre une croissance de plus de 50 %, Grand-Est, la Bretagne ou les Pays de la Loire de près de 35 %.

La croissance est plus modeste pour les mises en chantier de logements. 54 450 logements sont commencés au cours de l'année glissante, en hausse de 9 % par

rapport aux 12 mois précédents. Les mises en chantier du premier trimestre 2022 sont supérieures de 3 % à celles du même trimestre de 2021. En année glissante⁷, c'est l'individuel pur qui progresse le plus, le nombre de maisons commencées bondissant de 18 % en un an. A l'inverse, l'individuel groupé recule de 2 %. Pour les appartements, la hausse s'établit à 7 %.

Le nombre de logements mis en chantier augmente fortement dans le Puy-de-Dôme, comme dans le Cantal et en Haute-Loire, mais se contracte dans la Métropole de Lyon.

La construction semble ainsi repartir dans les derniers mois, ce dont ne peut que se réjouir tant les retards accumulés sont importants. Cet optimisme doit toutefois être tempéré car il se pourrait bien que cette augmentation ne soit qu'un artefact statistique issu de changements réglementaires dans le paysage de la construction qui ne reflète pas la réalité du marché.

Et le ministère lui-même en donne l'explication⁸ en précisant, que « l'entrée en vigueur de la RE 2020 pour les demandes déposées à partir du 1er janvier 2022 n'est sans doute pas étrangère à ce constat, d'autant qu'un phénomène

⁷ A l'inverse de la période comprise entre 2019 et 2020 où le nombre de logements autorisés diminuait fortement, et plus sensiblement dans le collectif (-18,4 %) que dans l'individuel pur (-11,7 %) et l'individuel groupé (-10,4 %).

⁸ <https://www.banquedesterritoires.fr/en-fevrier-les-permis-de-construire-au-plus-haut-depuis-2007-mais-il-y-un-truc>

similaire s'était produit en février 2013 au moment de l'application de la RT 2012 ».

En clair, les candidats à la construction d'une maison et leurs prestataires ont précipité le dépôt des demandes en fin d'année 2021, pour échapper aux spécifications plus strictes de la nouvelle réglementation environnementale ou RE 2020.

Il est probable que cette anticipation de la RE2020 est également venue se combiner avec les premiers phénomènes d'anticipation du « zéro artificialisation nette » qui sera abordé plus loin dans cette étude.

Ainsi, cette reprise apparaît donc être la cause de facteurs purement conjoncturels et réglementaires qui ne laisse malheureusement en rien augurer d'une réelle et continue augmentation de la construction qui restera encore longtemps impactée par les retards accumulés depuis plusieurs années et amplifiés par la crise de la Covid-19.

La formation du prix de l'immobilier et du logement

Équation complexe que celle de la formation du prix d'un logement. Pour mieux en comprendre les inconnues, il faut tout d'abord distinguer deux cas : celui de l'ancien et celui du neuf⁹.

Les prix des logements anciens sont uniquement sous l'influence du marché : ils sont déterminés par l'équilibre entre l'offre de logements, neufs et anciens, et la demande.

La hausse de 141 % sur 10 ans a de

multiples causes : outre un phénomène de rattrapage de la période précédente, beaucoup d'économistes citent, à titre essentiel, la baisse des taux d'intérêt sur la période (de 5,9 % à 3,6 %, soit -2,3 %) : on estime en effet que 1 % de variation de taux d'intérêt a un impact de 8 % sur le pouvoir d'achat ; en conséquence, la baisse des taux sur la période équivaut à près de 20 % de pouvoir d'achat supplémentaire. Par ailleurs, l'allongement de la durée des prêts de 15 ans à 25 voire 30 ans a également contribué à solvabiliser les ménages : on estime en effet qu'un allongement de 5 ans de la durée d'un prêt équivaut à une augmentation du pouvoir d'achat d'environ 10 %. Certains économistes évoquent aussi l'effet pervers des aides accordées par l'État aux primo-accédants dans un marché inélastique.

Cette période est aujourd'hui révolue et les taux remontent : la situation était déjà tendue et elle va donc se tendre encore plus pour les ménages les moins aisés¹⁰.

Les prix des logements neufs sont d'abord sous influence économique : Dans le cas des logements collectifs, leur prix se compose, par ordre décroissant, du coût de la construction, des taxes locales et nationales, du coût du terrain, des honoraires des techniciens, architectes et commerciaux et de la marge.

Pour les promoteurs, les coûts de construction ont progressé sous l'effet conjugué de l'impact sur le coût du travail de la baisse du temps de travail, de la hausse du coût des matières premières, de l'impact des nouvelles réglementations thermiques, phoniques, environnementales, incendie et de la

généralisation de certaines réglementations. Les prix du foncier, quant à eux, ont progressé peu ou prou au même rythme que ceux de la construction, du fait de la rareté organisée des terrains ainsi que des règles restrictives et contraignantes d'utilisation des sols. Mais, comme le coût de construction représente environ 3 fois le poste terrain, l'impact sur le prix de vente est donc trois fois plus important.

Dans le cas du logement individuel, construit en zones¹¹ B1 et B2, le terrain pèse ordinairement d'un poids équivalent à celui de la construction – un tiers seulement en zone C -. En revanche, le coût de la construction est plus faible en individuel qu'en collectif (industrialisation des processus de fabrication de ses composants, absence de coûts liés à la détention collective comme les cages d'escalier, ascenseur et sous-sols, non-applicabilité des réglementations pour les personnes en situation de handicap, la sécurité, l'archéologie préventive...), sans compter, en cas de construction isolée, l'absence de TVA sur le coût du terrain. Ainsi, la construction individuelle est moins coûteuse que le collectif et l'écart entre les deux se creuse inexorablement.

Une réalité s'impose : en contradiction avec les objectifs de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), moins la construction est dense, moins elle est onéreuse. En revanche, le poids du terrain est tel que les accédants arbitrent, en fonction de leurs budgets, sur la taille de leur parcelle et/ou sur son éloignement par rapport au cœur de l'agglomération. La conséquence en est un étalement urbain croissant. Cette tendance va naturellement connaître des tensions dans le cadre du « zéro artificialisation nette ».

⁹ Source : audition d'Éric VERRAX, Conseiller et Président du Centre Etudes de la Conjoncture Immobilière (CECIM) et « Logement : le chantier de la République », Fédération des promoteurs immobiliers, oct. 2021.

¹⁰ A noter : Selon un sondage, près d'une demande sur deux de prêts immobiliers aurait été refusée dans l'ancien et le neuf en France en août 2022 à cause du taux d'usure c'est-à-dire le taux maximum auquel une banque peut prêter (Source : journal de l'économie du 17 août 2022).

¹¹ Défini à l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation, le zonage conventionnellement appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.

La problématique du foncier disponible

Ainsi, en matière de construction, le foncier représente aujourd'hui, et de plus en plus¹², la « mère de toutes les batailles ». La connaissance des marchés du foncier reste toutefois un sujet de connaissance complexe qui revêt pourtant une importance majeure pour agir, aussi bien en matière d'aménagement que d'habitat.

Il est nécessaire d'essayer d'appréhender les évolutions et disparités de ce secteur, touché dans les zones tendues par la raréfaction des terrains disponibles induisant cherté et difficulté à porter des projets de constructions. Concilier la préservation des espaces naturels et agricoles avec le développement économique et urbain constitue une équation délicate. Chaque grand ensemble urbain fonctionne selon une dynamique propre, basée sur des échanges entre le centre et la périphérie, corrélée avec la proximité des emplois, des services et des équipements. Il existe une très forte disparité entre ces ensembles, du fait de leur dimension, de leur dynamique intrinsèque, de leur niveau de métropolisation, qui constituent les déterminants fondamentaux des niveaux de prix¹³. On distinguera ainsi successivement la région prise dans sa globalité, les départements et les aires et communes.

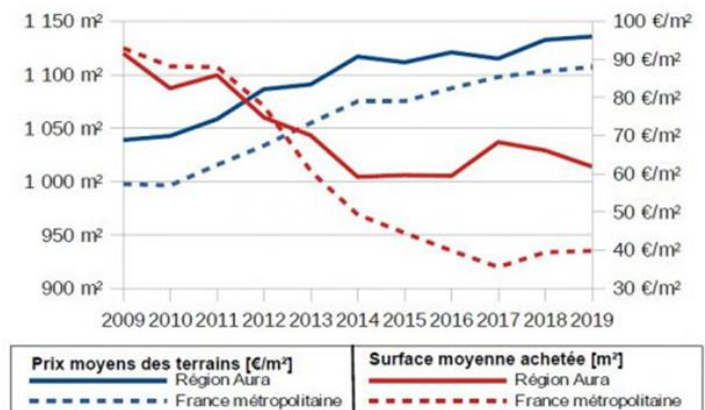
► Au niveau régional global

Comme noté par la DREAL dans son bilan annuel des terrains à bâtir, et dont les principaux enseignements sont repris ci-après, les achats de terrains à bâtir par des particuliers en secteur diffus ont diminué d'un peu moins de 2 % en

Auvergne-Rhône-Alpes passant de 9 022 à 8 874 unités en 2019. Le niveau des transactions reste toutefois supérieur à celui observé en 2014.

Le prix moyen des terrains acquis n'évolue quasiment pas par rapport à 2018 et se situe aux alentours de 97 600 €. Le prix moyen au m² est de 96 €, contre 95 € l'année précédente. La surface moyenne achetée est de 1 014 m² en 2019 et reste assez stable depuis 2013.

À noter que le champ d'observation concerne aussi bien les terrains viabilisés que non viabilisés et la viabilisation affecte significativement les prix. En Auvergne-Rhône-Alpes, 57 % des terrains acquis sont viabilisés ce qui entraîne un surcoût moyen à l'achat de 6 600 € environ. La surface moyenne des terrains viabilisés est sensiblement inférieure à celle des terrains qui ne le sont pas (812 contre 1 278 m²). Enfin, le prix au m² est de 124 € pour un terrain viabilisé contre 73 € pour un non-viabilisé.



En cinq ans, le prix moyen déboursé par les particuliers pour l'achat d'un terrain a connu une progression de 7 %. Durant la même période, le prix moyen au m² des terrains a connu une augmentation de 6 %.

En 2019, la région Auvergne-Rhône-Alpes se situe toujours à la 3^{ème} place en termes de cherté du foncier au m², après les régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur et le prix moyen au m² apparaît supérieur de 10 % à celui de la France métropolitaine (87 €). La tendance régionale annuelle observée s'inscrit parfaitement dans la tendance nationale où prix au m² et superficies de terrains achetés apparaissent stables.

En tendance longue, dans la région et pour la période 2009-2019, les prix moyens des terrains au m² progressent de 69 à 96 € (+ 39 %). Parallèlement, au niveau national les prix augmentent de 57 à 87 € (+ 53 %). Les surfaces moyennes de terrains, longtemps similaires aux niveaux national et régional, connaissent des diminutions continues jusqu'en 2016. Sur l'ensemble de la période, les baisses respectives des surfaces moyennes en région et en France métropolitaine sont de 9 % et 17 %.

¹² Pour la situation future du marché foncier, la question du « Zéro Artificialisation Nette » sera abordée plus loin dans cette étude

¹³ Audition de M. Aimeric FABRIS, Directeur Général Adjoint de l'Établissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA), le 5 novembre 2021.

► À l'échelle départementale

Les prix moyens dans les départements de l'Allier, du Cantal et de la Haute-Loire oscillent entre 21 et 34 €/m². Pour les départements de l'Ardèche, du Puy-de-Dôme et de la Loire la fourchette varie de 49 à 71 €/m². Les départements de la Drôme, de la Savoie, de l'Ain et de l'Isère affichent un intervalle resserré de prix compris entre 103 et 114 €/m². Enfin, la Haute-Savoie et le Rhône dépassent les 190 €/m².

En 2019, les surfaces moyennes départementales achetées sont comprises entre 777 et 1 669 m². Dans les trois départements les moins chers, la superficie moyenne achetée apparaît supérieure à 1 500 m². Dans les 4 départements les plus chers, les surfaces moyennes de terrains apparaissent inférieures à 1 000 m². Les coûts d'acquisition de terrains présentent de fortes disparités territoriales, corrélées avec le prix moyen au m². Les investissements fonciers, en valeur absolue, s'échelonnent de moins de 35 000 € dans l'Allier à plus de 160 000 € dans le Rhône, ce qui représente un rapport de 4,7 entre les deux extrêmes.

Ainsi, la part du prix du terrain dans l'investissement total d'un projet représente 35 % au niveau régional, mais seulement 17 % du coût total dans l'Allier contre 45 % dans le Rhône.

► À l'échelle des aires et communes : des différences entre urbain, périurbain, et rural...

Depuis fin 2020, un nouveau zonage Insee qualifie l'aire d'attraction d'une ville et définit l'étendue de son influence sur les communes environnantes. Ce zonage succède au zonage en aires urbaines de 2010. Une aire d'attraction est composée d'un pôle, défini à partir de critères de population et d'emploi, et d'une couronne, constituée des communes dont au moins 15% des actifs travaillent dans le pôle.

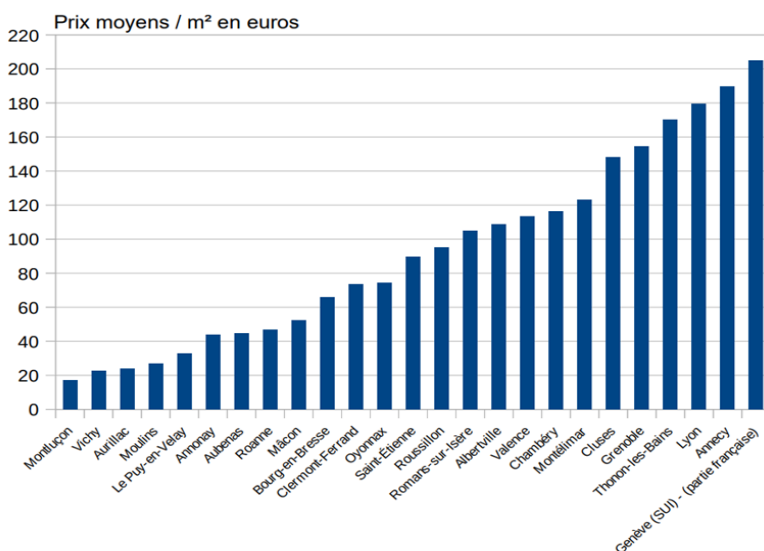
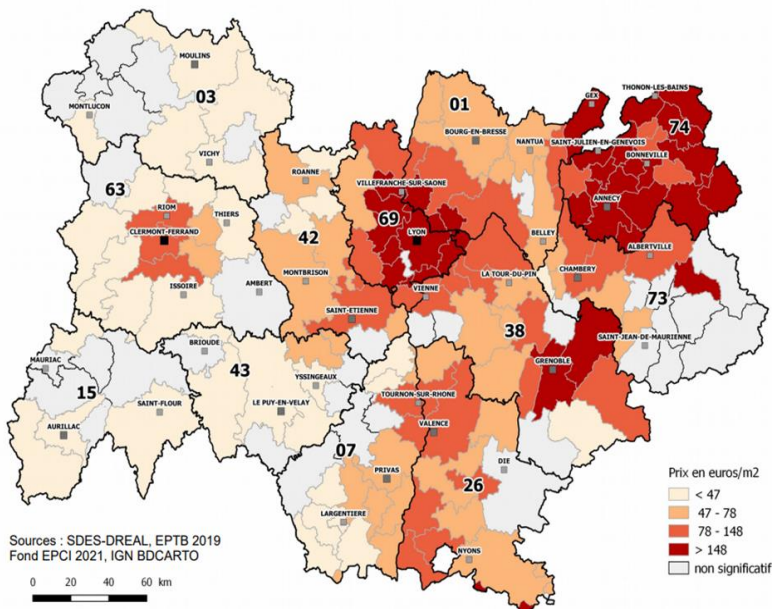
En Auvergne-Rhône-Alpes, 74 % des terrains achetés en 2019 se situent dans les couronnes des aires avec une superficie moyenne de 1 005 m². Les pôles urbains concentrent 14 % des terrains achetés, avec une superficie moyenne de 833 m². Les communes isolées rassemblent 12 % des acquisitions régionales avec une surface moyenne de terrain de 1 301 m². Les prix moyens au m² varient en fonction du type d'espace, de 54 € pour le rural à 100 € pour les couronnes périurbaines et 126 € pour les pôles urbains. Les coûts totaux des terrains achetés apparaissent en moyenne assez proches dans les secteurs centraux et périphériques des aires d'attraction, à un peu plus de 100 600 €. En zone rurale, l'investissement moyen se situe aux alentours de 70 000 €.



► ...qui entraînent une très forte disparité des prix entre aires d'attraction

L'observation des grands espaces urbains de la région fait apparaître des disparités majeures de prix moyens au m². Ainsi, il existe un rapport de plus de onze entre Montluçon la moins chère (17 €/m²) et la partie française de Genève (205 €/m²). Environ un tiers des aires d'attraction se situent en dessous de 50 €/m². Les aires d'attraction de l'ex-région Auvergne se situent toutes dans ce segment (hormis celle de Clermont-Ferrand), ainsi que celles d'Annonay, Aubenas et Roanne. La médiane des prix moyens du foncier des aires d'attraction se situe à 90 €/m². Pour les aires de 200 000 à 700 000 habitants, ce prix grimpe à 107 €/m² et pour les trois aires au-dessus de 700 000 habitants à 178 €/m².

La taille de l'aire, son dynamisme démographique, son attractivité économique, touristique, et la connectivité du pôle au réseau des grandes métropoles nationales et européennes, déterminent le niveau de prix. Chaque aire constitue de fait un territoire de marché spécifique en concurrence avec ses voisins.



Des solutions ? : Les Organismes de Fonciers Solidaires (OFS) et le Bail réel solidaire (BRS)

Les Organismes de Fonciers Solidaires (OFS) ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs, destinés à la location ou à l'accession à la propriété, à usage d'habitation principale. Il s'agit d'organismes à but non lucratif, agréés par le Préfet de région, seuls à pouvoir proposer des BRS. Le dispositif d'ensemble repose sur :

- Une dissociation du foncier et du bâti permettant l'acquisition par les ménages de leur résidence principale à un prix abordable en achetant les droits réels grevant le bâti et dont la durée est « rechargeable » en cas de mutation (vente/donation/succession) ;
- L'acquisition et la conservation du foncier par l'OFS dans une logique anti-spéculative ;
- Un contrôle, par l'OFS, de l'affectation des logements en fonction des ressources des ménages et un accompagnement lors de la mutation des droits réels attachés au BRS ;
- L'encadrement du prix de revente des droits réels permettant le maintien durable de l'offre à un prix abordable.

Fin 2020, en Auvergne-Rhône-Alpes, dix OFS ont été agréés¹⁴ : OFIS, ORSOL, la Foncière de Haute-Savoie, l'OPAC 38, l'OFS de la Métropole de Lyon, la Société Dauphinoise pour l'Habitat, Est Métropole Habitat, l'OFS Grenoble Alpes, Erilia et la Société Française des Habitations Economiques. Au niveau national, 64 OFS étaient agréés à la même échéance.

La perspective actuelle est la réalisation de plus de 20 000 logements en BRS sur tout le territoire à l'horizon 2024. Début 2020, les premières opérations neuves en BRS ont été livrées à Villeurbanne.

Pour autant, cet outil qui semble prometteur ne pourra à lui seul résoudre la complexité de l'équation foncière. Et, en conclusion à ce développement sur le foncier et son poids croissant dans les opérations de construction, le CESER ne peut que constater que le prix du logement qui sortira de terre en un lieu supportera d'autant ce coût croissant du foncier rendant ainsi son accès moins facile pour les ménages.

A noter : même si cette possibilité n'est pas directement abordée dans cette étude, le CESER note que des possibilités de requalification de bâtiments déjà existants permettraient également de résoudre en partie les tensions sur le marché du logement en s'exonérant de la problématique foncière. Ces possibilités, nombreuses et prometteuses, bien que difficiles à mettre en œuvre, mériteraient à elles seules une étude dédiée.

La délivrance des permis de construire se situe dans un réseau de contraintes

Au fur et à mesure de ses auditions, le CESER a pu constater que nombre d'acteurs du secteur du logement pointaient une forme de contradiction entre, d'un côté la nécessité de construction à l'échelle nationale, régionale, métropolitaine qui semble acceptée par tous et, d'un autre côté, une forme de « retenue » dès lors que cette problématique de la construction était considérée à l'échelle locale, voire micro-locale. Pour le CESER, cette contradiction entre objectifs collectifs et intérêts particuliers, qui se pose dans nombre de champs économiques, sociaux ou environnementaux n'est évidemment pas nouvelle mais il souhaite attirer l'attention sur le fait qu'elle se pose avec encore plus d'acuité dans le cas de la construction.

En effet, ce syndrome « Nimby » de la part des citoyens se traduit en une volonté politique des élus qui se retrouve naturellement être « conservatrice » en matière de construction. Certains élus, étant donné les pressions qui s'exercent pour que « rien ne change », en viennent même à être plus restrictifs que les dispositions de leur propre PLU ou PLUI.

Il ne s'agit pas pour le CESER de les accabler car ce sont avant tout les citoyens qui votent et les élus ne font qu'appliquer une politique susceptible de leur convenir. La question est donc bien avant tout celle de l'acceptabilité par le citoyen pour laquelle il est aujourd'hui nécessaire de favoriser la prise de conscience individuelle en explicitant les enjeux et en intégrant les citoyens aux choix urbains.

¹⁴ Source : « rapport au CRHH », *op.cit.* p.46.



Un accès au logement ou des accès à des logements ?

Au-delà des problématiques liées à la construction pour permettre l'accès à un logement telles que celles-ci viennent d'être présentées précédemment, le CESER entend ici fonder sa réflexion sur l'importance pour une personne d'avoir un logement adapté à son projet de vie, résultant de la combinaison de ses désirs, de ses besoins mais aussi de ses possibilités.

Cette question financière vient bien évidemment conditionner la prise en compte des besoins et des désirs. C'est pourquoi elle détermine grandement les accès possibles pour de nombreux segments de la population.

Pour rappel, et comme expliqué auparavant, le CESER a bien noté qu'accéder à un logement en Auvergne-Rhône-Alpes ne recouvre pas pour chacun les mêmes difficultés en tout point de la région, notamment en fonction des possibilités financières. Il a choisi ici de s'intéresser principalement aux situations problématiques de certaines personnes tout en ne négligeant pas que, pour d'autres, la question de l'accès à un logement ne présente pas les mêmes obstacles car ne se posant pas forcément dans les mêmes termes ».

**Une première marche :
le Droit au logement
opposable et le
« Logement d'Abord »**

Lorsque l'on pense aux situations des personnes en situation de sans-abrisme ou de mal logement, l'accès à un logement peut parfois revêtir un caractère vital qui justifie que l'on s'y intéresse ici en premier. Au-delà de la problématique de l'hébergement, qui ne sera pas traitée ici, l'accès à un logement pour les personnes qui en sont exclues passe de plus en plus par le Droit au logement opposable et le « Logement d'Abord ».

Le Droit au logement opposable

La loi du 5 mars 2007 institue un droit au logement, garanti par l'État et pouvant lui être opposable, aux personnes qui ne peuvent obtenir un logement décent et indépendant par leurs propres moyens. La mobilisation de ce droit doit donc se faire en dernier recours, après avoir réalisé toutes les démarches personnelles nécessaires pour trouver une solution au problème de logement. Cette garantie s'appuie sur un dispositif comprenant deux types de recours :

- Un recours amiable devant une commission de médiation départementale. Si la demande est considérée comme prioritaire et urgente par la commission, le préfet est saisi pour attribuer un logement ;
- Un recours contentieux devant le tribunal administratif, si le relogement n'a pas été effectivement réalisé à la suite de la décision de la commission. Dans ce cadre, l'État pourra être condamné à payer une astreinte.

Les deux tableaux ci-contre, dont les données ont été extraites des panoramas statistiques de la DREAL dessinant pour les années 2019 et 2020 une effectivité certes réelle mais encore partielle de l'application du Droit au logement opposable.

Un élément ne laisse pas d'interroger : on voit que ces deux années ont vu une stabilité du nombre de recours « logement » (6944 en 2019 et 6961 en 2020) alors même que les délais de recours DALO et les instructions ont été repoussés de plusieurs mois en 2020 en raison des épisodes de confinement. Il est à craindre que le bilan 2021, non encore disponible, marque une reprise du nombre de dossiers et de recours.

Pour ce qui concerne la proportion de recours logement dont l'issue a été favorable aux ménages, les deux années montrent également une quasi-stabilité. Ce ne sont qu'entre 35% et 36 % des recours « logement » qui aboutissent positivement.

RECOURS AU DROIT AU LOGEMENT (DALO) EN 2020

Source : Infocentre Dalo (outil national du Ministère de la cohésion des territoires)	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES
Nombre de recours "logement" reçus	6961
Recours non examinés	487
Recours "logement" avec décision	6474
Dont favorables logement (prioritaires et urgents)	2460
Dont rejets (explicites)	3319
Dont sans objet	578
Dont réorientation recours logement vers hébergement	117

RECOURS AU DROIT AU LOGEMENT (DALO) EN 2019

Source : Infocentre Dalo (outil national du Ministère de la cohésion des territoires)	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES
Nombre de recours "logement" reçus	6944
Recours non examinés	326
Recours "logement" avec décision	6618
Dont favorables logement (prioritaires et urgents)	2528
Dont rejets (explicites)	3484
Dont sans objet	473
Dont réorientation recours logement vers hébergement	133

Le logement d'Abord

La Fondation Abbé Pierre a publié un état régional du mal logement en Auvergne-Rhône-Alpes qui compile nombre de données et graphiques permettant de retracer l'effectivité de la politique du « logement d'abord ». Les principaux enseignements et schémas en sont repris ci-contre.

L'accès direct au logement social dans la région en 2021

Le tableau ci-contre renseigne la part des ménages qui ont vu leur demande de logement social satisfaite par catégorie de situation au regard du logement. Pour chaque catégorie, on obtient le taux de satisfaction des demandeurs sur l'année 2021. Globalement sur l'ensemble de la région, les personnes non logées (sans logement, hébergées, à l'hôtel, ...) ont un taux de satisfaction plus élevé que les demandeurs déjà logés (dans le parc HLM, dans un logement privé). Les personnes hébergées sont en proportion celles qui sont les plus nombreuses à se voir attribuer un logement (32 %), beaucoup plus que les sans-abri (26 %). C'est assez logique dans la mesure où il s'agit du public visé prioritairement par la politique du « Logement d'Abord ».

On constate tout de même une grande disparité entre les départements sur les chances d'obtenir un logement quand on vit à la rue. La marche pour l'accès direct au logement s'avère bien haute dans certaines parties de notre région, comme dans le Rhône où le taux de satisfaction est inférieur à 20%.

Part des ménages demandeurs satisfaits par situation logement	Sans-abri ou habitat de fortune	Hébergé ou en habitat temporaire ⁵	Hébergé chez des particuliers ⁶	Locataire HLM	Locataire parc privé	Propriétaire occupant
Ain	39 %	64 %	52,5 %	25,5 %	39 %	51,5 %
Allier	60 %	48 %	54 %	32 %	40,5 %	44 %
Ardèche	35 %	44 %	38 %	22,5 %	28,5 %	35 %
Cantal	38 %	60 %	63,5 %	30 %	40 %	47 %
Drôme	17 %	25,5 %	28 %	15 %	20 %	22 %
Isère	43 %	39 %	38,5 %	22 %	25 %	26 %
Loire	37 %	61 %	55 %	32 %	35 %	44 %
Haute-Loire	26 %	40 %	48 %	28 %	34,5 %	53 %
Puy-de-Dôme	36 %	30 %	36 %	24 %	28 %	36,5 %
Rhône	14 %	22 %	68 %	40 %	12,5 %	11 %
Savoie	24 %	29 %	39 %	23 %	29 %	38 %
Haute-Savoie	22 %	36 %	22 %	13,5 %	18 %	18 %
Région	26 %	32 %	30 %	18 %	23 %	28 %

Source : Traitement Fondation Abbé Pierre à partir des données DREAL 2020 issues du SNE.
Données non consolidées et arrêtées au 01/01/2022 à partir du système national d'enregistrement (SNE).
Les situations logement sont extraites des dossiers CERFA et donc complétées par des ménages demandeurs sur la base du déclaratif. Une part de ces situations (entre 1 & 2 %) n'est pas renseignée et ne peut donc être prise en compte.

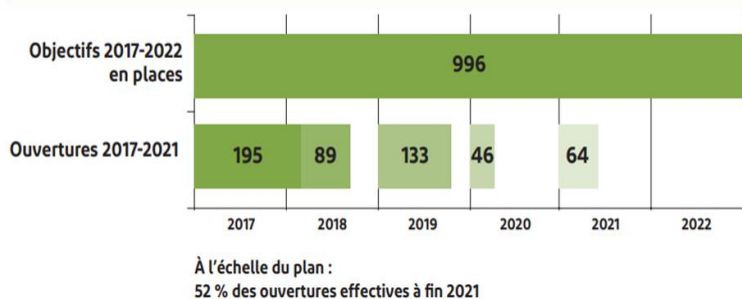
Le plan de développement 2017-2022 des pensions de famille

Le plan de développement 2017-2022 des pensions de familles, qui est un des fers de lance de la politique du « Logement d'Abord », prévoit l'ouverture de 996 places supplémentaires dans la région avant le 31 décembre 2022, soit une augmentation de 60 % des places disponibles en 2017. Seulement 64 places nouvelles ont été ouvertes en 2021, qui s'ajoutent aux 463 places ouvertes lors des trois années précédentes, ce qui porte à 527 le total des nouvelles places à la fin de la cinquième année du plan, soit un taux de réalisation de 53 %. Comme noté par la Fondation Abbé Pierre, il y a donc une réelle interrogation sur la capacité des opérateurs à atteindre l'objectif fixé dans les délais. Les retards constatés se situent principalement dans les départements de l'Isère et du Puy-de-Dôme.

L'offre en recul de logements sociaux très abordables (PLAI adaptés) dans la région en 2021

Le nombre de PLAI adaptés financés en 2021 dans la région est en recul par rapport à celui de 2020 (243 contre 284)¹⁵. Ce produit, qui existe depuis 2013, est destiné aux publics les plus fragiles qui sont encore, hélas, très nombreux. Sur le plan national, il est affiché un objectif consistant à ce que 10 % des PLAI soient des PLAI adaptés. Cet objectif est très modeste. En 2021, 23 % de PLAI de moins que demandé auront été financés, et de surcroît dans ceux-ci, la part des PLAI adaptés n'est que de 6,5 %. Si on ajoute que dans ces 243 logements, 157 seulement sont des logements ordinaires (les autres étant des logements en structure,

L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT 2017-2022 DES PENSIONS DE FAMILLES



Source : DREETS.

ÉVOLUTION DES CAPACITÉS EN PENSIONS DE FAMILLE PAR DÉPARTEMENT

Département	Existant au 31/12/2016	Objectifs 2017/2022	Places ouvertes 2017/2020	Places ouvertes en 2021	Places qui resteront à ouvrir courant 2022
Ain	88	51	0	24	27
Allier	73	61	20	1	40
Ardèche	78	41	26	13	2
Cantal	42	6	0	6	0
Drôme	107	56	13	0	43
Isère	200	203	35	2	166
Loire	163	82	34	0	48
Haute-Loire	65	8	8	0	0
Puy-de-Dôme	91	145	18	0	127
Rhône/Métropole	433	252	218	18	16
Savoie	91	29	29	0	0
Haute-Savoie	133	62	62	0	0
Total régional	1564	NC	996	463	64

Source : DREETS 2021

pension de famille ou résidence sociale), on constate que sur un total de plus de 10 000 logements locatifs sociaux agréés pour les bailleurs sociaux, seulement 1,6 % sont des PLAI adaptés.

C'est d'autant plus dommageable que c'est ce type de logement qu'il serait nécessaire de réaliser en grand nombre pour mettre véritablement en œuvre la politique du « Logement d'Abord ».

Cependant la mise en place de ce dispositif uniquement dans la seule production nouvelle des organismes HLM limite la possibilité de développement des PLAI adaptés. Or, cette production nouvelle doit

déjà contribuer à renouveler le parc existant, favoriser les parcours résidentiels et répondre à la demande très forte en logements de type PLAI, PLUS ou PLS déjà très importante sur certains territoires. Il paraît en conséquence nécessaire de poursuivre la production de PLAI adaptés en Auvergne-Rhône-Alpes, en élargissant le dispositif et les financements associés au parc de logements HLM déjà existant.

Malheureusement, les perspectives ne laissent pas espérer un résultat plus encourageant.

¹⁵ Rapport sur l'État du Mal logement en France : un éclairage régional Auvergne-Rhône-Alpes, op.cit., p.41

Le logement autonome des jeunes

Comme noté par l'INSEE, dans un travail commun avec la DREAL sur le logement des jeunes actifs en Auvergne-Rhône-Alpes¹⁶, En 2018, en Auvergne-Rhône-Alpes, les jeunes, âgés de 18 à 29 ans, représentent 14 % de la population vivant en logement ordinaire, soit 1 064 000 personnes. Cette part de jeunes place la région au même rang que la région Grand Est, derrière l'Île-de-France et les Hauts-de-France. Près des trois quarts de ces jeunes sont des actifs (771 700 personnes en 2018), en emploi (81 %) ou au chômage (19 %). Les jeunes inactifs sont quant à eux essentiellement étudiants.

Les enjeux du logement de ces jeunes en Auvergne-Rhône-Alpes sont donc réels. Le logement est un facteur essentiel d'accès à l'autonomie et à l'insertion sociale et professionnelle d'une population aux statuts diversifiés, mobile, souvent précaire, avec des risques de ruptures et des parcours fragiles. Par ailleurs, la capacité d'accueil ou de maintien de la population jeune représente un enjeu d'attractivité pour les territoires, question majeure dans une région aux territoires très contrastés.

Pour rappel, quelques chiffres sur la population jeune en Auvergne-Rhône-Alpes,

- ▶ Les jeunes de moins de 30 ans représentent 36 % de la population de la région ;
- ▶ La tranche d'âge 18-29 ans représente 14% de la population totale ;
- ▶ 20.2% des ménages de moins de 30 ans vivent sous le seuil de pauvreté quand ce taux est de 12.8% pour le seuil des ménages. Le revenu

médian de ces ménages est de 1345€/mois/UC ;

- ▶ 57 % des jeunes de 18 à 29 ans disposent d'un emploi ;
- ▶ 23% sont en formation ;
- ▶ 15% sont au chômage ;
- ▶ 6% sont qualifiés d'inactifs ou NEETS.

Les spécificités de la population jeune à prendre sont en compte :

- ▶ Des parcours non linéaires ;
- ▶ Des ressources faibles et une exposition au chômage plus importante ;
- ▶ Des situations complexes (ex.: jeune à la fois étudiant et actif en emploi ou chômeur) ;
- ▶ Un besoin de double ou de triple résidence.

Le CESER a eu l'occasion d'auditionner des représentants de l'Union Régionale Auvergne-Rhône-Alpes des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes. Ils ont tenu à attirer l'attention du CESER sur plusieurs points.

Comme d'autres catégories de la population, les jeunes, et particulièrement les jeunes actifs se logent tout d'abord dans le parc privé, puis dans le parc social, dans des résidences sociales jeunes, des FJT, par le biais de sous-locations ou d'intermédiation locative.

Les conditions de réussite des parcours sont grandement conditionnées par l'existence ou non, au niveau local, d'une vraie coordination des politiques publiques en faveur de la jeunesse et des acteurs

Il faut répéter encore et encore l'antienne « sans ressource pas de logement ». La nécessité d'opérer une solvabilisation des ménages jeunes reste entière car le CEJ ne concernera pas tous les jeunes et

n'aura qu'une durée limitée (18 mois maxi). De manière générale, et plus encore pour le logement, les jeunes n'ont pas le droit à l'erreur jusqu'à 25 ans !

Le CESER souhaite ici mettre en avant un dernier point particulier sur les Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes qui réalisent tout ce travail pour l'accès de cette tranche de la population au logement autonome. La structuration régionale de ces comités locaux doit maintenant être étendue à toute l'Auvergne et ne plus être seulement rhônalpine.

L'offre locative privée

Les loyers des locataires

La question des loyers préempte grandement les possibilités locatives en fonction des revenus. En Auvergne-Rhône-Alpes, les enseignements tirés des observatoires locaux des loyers du parc privé (OLL) dans trois Métropoles de la région nous enseignent que Lyon se place en 5ème position des loyers les plus chers de France, Grenoble arrive en 8ème position et Clermont-Ferrand au 29ème rang¹⁷.

Les prix des loyers présentent de fortes disparités, en particulier selon la taille des logements : dans la Métropole de Grenoble par exemple, on constate que les petits logements sont plus chers (14 €/m²) que les plus grands (10,5 €/m²). En outre, le coût des charges peut varier du simple au double. À Lyon, si les appartements construits entre 1946 et 1970 ont en moyenne les loyers les plus bas, ils présentent des charges supérieures équivalant à 15 % de la dépense locative en moyenne contre 7,5 % pour les logements plus récents.

¹⁶ Une illustration des disparités spatiales et sociales : le logement des jeunes actifs, Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes n° 140, Février 2022, p.1

¹⁷ Rapport sur l'Etat du Mal logement en France : un éclairage régional Auvergne-Rhône-Alpes, *op.cit.*, p.43

Sur la période de 2016 à 2020, l'évolution des loyers à l'échelle du Grand Clermont est qualifiée de modérée, car elle suit à peu près celle de l'indice des prix à la consommation : le niveau des loyers médians hors charges a augmenté de 0,40 €/m² passant de 8,6 €/m² à 9 €/m² (soit + 20 € sur le loyer médian sur la période pour l'agglomération et 25 € pour Clermont-Ferrand Ville). A contrario, la Métropole de Lyon constate une hausse préoccupante des loyers à la relocation qui a motivé la mise en place d'une politique d'encadrement des loyers : les logements à la relocation sont en moyenne supérieurs de 0,9 €/m² à ceux des logements stables pendant que près d'un tiers des logements a changé de locataire en 2020, surtout dans les petits logements et dans les secteurs les plus chers de la ville-centre.

► Un point d'entrée dans le parcours résidentiel

L'enquête logement de l'INSEE¹⁸ confirme que le parc locatif privé joue le rôle de point d'entrée dans le parcours résidentiel. Une fois sur deux, les nouveaux ménages deviennent locataires du parc privé. Ils sont jeunes (61% des nouveaux ménages ont moins de 30 ans), et l'accès au parc locatif accompagne la décohabitation et l'insertion professionnelle (étude, premier emploi). Ces derniers ont souvent besoin d'accéder à un logement rapidement et potentiellement temporairement en cas d'emploi de courte durée. Le parc locatif privé est celui qui répond le mieux à ce besoin, en nécessitant peu de démarches administratives (passage obligé par le serveur national SNE pour le parc HLM) et une visibilité quasi immédiate de la possibilité d'accéder ou non au logement ciblé. Pour une part d'entre

eux, ce statut de locataire du parc privé constitue une première étape du parcours résidentiel qui préludera une primo-accession à la propriété.

Mais il faut ici noter que le parcours résidentiel linéaire, démarquant par un petit logement locatif et aboutissant à l'accession à la propriété de préférence dans un logement individuel, est un schéma qui a évolué : il comporte désormais des allers-retours entre le secteur locatif et celui de la propriété. Ainsi, selon les résultats de l'enquête logement, le parc locatif privé constitue la deuxième destination des propriétaires accédants et des locataires du parc social qui déménagent. Un tiers des propriétaires accédants qui ont déménagé sont devenus locataires du parc privé. Il peut s'agir de ménages qui voient leurs besoins en logement évoluer (cas de séparations de couples, départ en retraite, veuvage, etc.).

► Le locatif privé est aussi un parc social de fait

Les ménages propriétaires occupants disposent de revenus sensiblement plus élevés que les locataires avec un revenu annuel médian de 25120 euros par unité de consommation. L'accès à la propriété suppose en effet de disposer d'une certaine capacité d'endettement et d'un apport en capital, liés à un niveau suffisant et une stabilité de revenus¹⁹.

Les revenus des locataires sont eux plus dispersés, en raison du niveau des plus bas déciles qui rendent compte de la cible sociale du

locatif, qu'il soit privé ou social. Ils ont par ailleurs progressé moins vite que ceux de l'ensemble des ménages.

Selon le critère du revenu annuel médian des occupants exprimé en unité de consommation, le parc locatif privé occupe une place intermédiaire entre l'accession et le secteur social, en raison d'une plus grande diversité des revenus et l'absence de plafonds de ressources pour accéder à une grande partie de l'offre disponible.

Mais une partie du parc privé partage avec le parc social une fonction d'accueil des plus modestes : 32% des locataires du parc privé sont sous le seuil de bas revenus. En fonction des conditions locales d'accès au logement, les loyers du parc privé peuvent en effet desservir des ménages aux revenus modestes ; c'est notamment le cas des marchés détendus dont les écarts entre les loyers du secteur social et du secteur libre sont modérés, voire faibles. La présence de ménages modestes dans le parc privé peut aussi résulter d'une faible disponibilité de l'offre locative sociale dans les marchés dits tendus. Un parc social de fait peut ainsi se constituer dans le parc privé au sein de systèmes de marché en déséquilibre.

L'offre locative sociale : le logement social

► Caractéristiques du parc de logement social d'Auvergne-Rhône-Alpes

Au 1er janvier 2021, le parc social compte 585 300 logements en Auvergne-Rhône-Alpes²⁰. Le parc

¹⁸ L'enquête auprès des particuliers sur les conditions de logement sert de référence pour décrire la diversité des logements, mesurer les dépenses liées au logement, ainsi que la satisfaction relative à son logement.

¹⁹ « Marchés locaux de l'habitat : complémentarité des parcs locatifs privés et publics - À partir des résultats 2019 des observatoires locaux des loyers », Anil, FNAU, décembre 2021, p.7.

²⁰ Source : « Le parc locatif social en Auvergne-Rhône-Alpes au 1^{er} janvier 2021 », DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, Décembre 2021, p.3

progressive de 1,5 % en un an, une progression supérieure à la France métropolitaine (+1 %). Les départements du Rhône (hors métropole de Lyon) (+3,8 %), la Haute-Savoie (+2,7 %) et la métropole de Lyon (+1,9 %) participent à cette dynamique.

En 2020, 9 460 logements sociaux ont été mis en service dans la région. Il s'agit d'un volume relativement faible comparé aux cinq dernières années. Au cours de l'année 2018, 12 250 logements avaient été mis en service. Parmi ces mises en service, 87 % sont des logements neufs, c'est-à-dire construits par l'organisme (42,5 %) ou acquis en vente en l'état futur d'achèvement (44,5 %). Les logements mis en service peuvent être également des logements existants acquis en dehors du parc social. Les acquisitions dans le parc privé représentent 13 % des mises en service en 2020. Parmi ces logements mis en service, 25 % sont localisés dans la métropole de Lyon. En 2020, 14,3 % des logements mis en service sont situés dans le rural, ce qui représente une proportion proche du poids du logement social dans le rural (13,6 % des logements). Dans le même temps, 1 190 logements ont été démolis et 1 480 ont été vendus.

Le loyer moyen s'élève à 5,9 €/m² en 2021, positionnant Auvergne-Rhône-Alpes au 3^{ème} rang des régions les plus chères de métropole, avec des disparités entre les départements.

Il est important de rappeler que 68 % des ménages de la région sont éligibles au logement social et qu'ils sont même 85 % à pouvoir y prétendre si l'on prend en compte uniquement les ménages hors propriétaires occupants²¹.

► En Auvergne-Rhône-Alpes, plus de 16 logements sociaux pour 100 résidences principales

Le parc social représente 41,8 % de l'offre locative totale de la région. Le logement social occupe ainsi une place importante dans le parc de logements régional avec plus de 16,4 logements sociaux pour 100 résidences principales²². C'est cependant une proportion inférieure à celle de la France métropolitaine qui se situe à 17,4. Certaines régions dépassent toutefois amplement ce ratio. Ainsi, dans les Hauts-de-France, on recense plus de 23 logements sociaux pour 100 résidences principales. Au niveau départemental, la situation est particulièrement hétérogène, la Haute-Loire comptant 8 logements sociaux pour 100 résidences principales, le Cantal et l'Ardèche 9. Cette proportion atteint les 17 % dans l'Ain, 18 % dans la Loire et dépasse les 24 % dans la Métropole de Lyon.

Le parc social est surtout composé d'appartements, 89 % des logements sont collectifs, c'est une des caractéristiques du parc. En France métropolitaine, cette proportion est de 85 %. Dans les territoires ruraux cette proportion chute à 71 %, des terrains moins chers comme l'espace disponible ont permis de développer une offre de logements individuels qui est parfois très riche. Quand les logements sont localisés dans les territoires ruraux ou peu denses, la proportion de logements individuels peut être supérieure à celle des collectifs, comme dans la communauté de communes Dômes Sancy Artense (70 %). A contrario, la communauté de communes de l'Oisans composée de 19 communes, toutes rurales, propose seulement 4 % de son parc en

logement individuel. Cette communauté de communes, très touristique, abrite plusieurs stations de ski, ce qui influe sur le type de construction. Certaines communes ont développé une offre uniquement composée de logements individuels. C'est le cas pour 28 % des communes rurales du répertoire.

La situation au niveau départemental est aussi très contrastée. La part de logement individuel peut tenir une place qui est loin d'être négligeable, comme dans le Cantal ou l'Allier avec une proportion de logements individuels de 23 et 25 %. Ces départements ont des parcs bien différents de celui de la Métropole de Lyon où le logement individuel pèse moins de 2 %. Le parc collectif est plus ancien que l'individuel, ainsi la moitié des appartements sont âgés de plus de 42 ans contre 22 ans pour les maisons.

► Rotation, mobilité et vacance dans le parc social régional

Le taux de rotation témoigne de l'activité du marché du logement²³. Un faible taux de rotation témoigne d'une forte tension du marché, souvent accompagné d'une faible vacance.

Un fort taux de rotation traduit un marché plus détendu, sur lequel le choix du parcours résidentiel est plus grand et la vacance y est, en général, plus élevée. Entre 2009 et 2018, le taux de rotation - tout comme le taux de vacance supérieur à 3 mois dans le parc social de la région Auvergne-Rhône-Alpes - est relativement stable et s'élève respectivement à 10,3 % et 1,8 % en 2018. Ces deux indicateurs témoignent d'une tension relativement importante sur le parc social de la région.

En effet, la pression de la demande

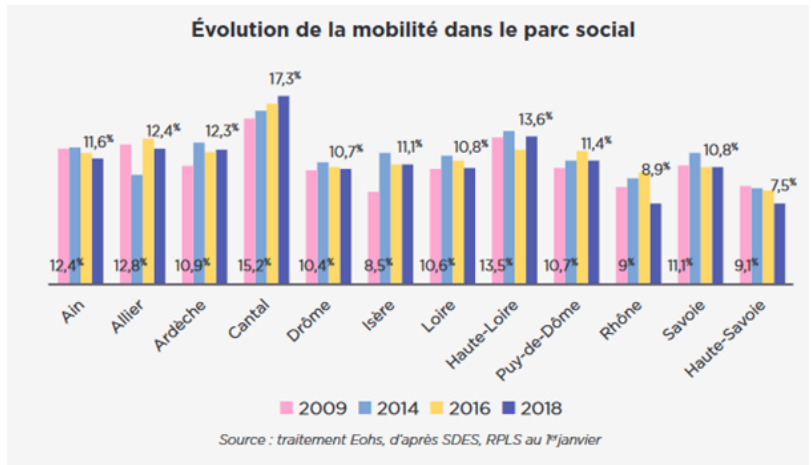
²¹ Données Filocom 2017

²² *Ibid*, p4.

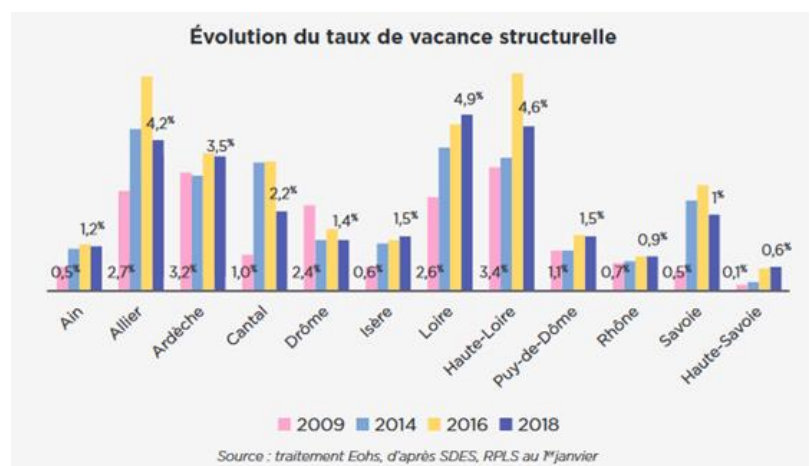
²³ « Qui habite dans le logement social en Auvergne-Rhône-Alpes », Aura HLM, 2021, p.1

évolue légèrement entre 2014 et 2018, passant de 3,2 à 3,7 demandes pour une attribution, avec une croissance de près de 30 300 demandes pour seulement 29 attributions supplémentaires. L'augmentation de la tension montre que l'accès au parc social est de plus en plus compliqué, ce qui peut être lié à un manque d'offres permettant de répondre aux parcours résidentiels des ménages (manque de rotation par manque d'offres, possibilités d'attributions moins importantes dans un parc à la mobilité stable).

Toutefois, cette tendance globale ne doit pas masquer d'importantes disparités territoriales. A l'échelle départementale, le taux de mobilité du parc social est en baisse dans l'Allier, l'Ain, la Savoie et la Haute-Savoie, tandis que la Haute-Loire et le Cantal présentent une mobilité plus importante que la moyenne, et en hausse (respectivement 13,6 % et 17,3 %) traduisant un marché plus détendu.



Le taux de vacance structurelle (plus de 3 mois) est en augmentation par rapport à 2009, de façon plus ou moins importante, dans tous les départements, hormis dans la Drôme et avec une hausse très marquée dans le département de la Loire (+ 2,3 points soit un taux de 4,9 %). Cette vacance révèle des réalités diverses : patrimoine obsolète, dégradé, absence de demande ou surabondance d'offres, dont il convient de bien mesurer les causes pour agir sur celles-ci



► Un parc en mutation

Les trois et quatre pièces représentent 66 % de notre parc social. Cette répartition du nombre de pièces du logement au sein du parc locatif social souligne la vocation familiale du logement social. Toutefois, le parc se transforme et les petits logements sont désormais plus souvent construits comme en témoigne la structure par âge du parc. La moitié des logements d'une pièce ou de deux pièces ont moins de 35 ans, contre 40 ans pour les trois pièces et 42 pour les quatre pièces. La moitié des plus grands logements ont plus de 44 ans. Les logements se sont adaptés à la taille des ménages qui ne cesse de se réduire. Cette tendance se confirme encore en 2020, 40 % des logements mis en service sont des logements d'une ou deux pièces. Cependant, dans le rural, cette proportion est de seulement 24 %, contre 43 % dans l'urbain.

Avec les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la Corse, Auvergne-Rhône-Alpes fait partie des régions de province où les loyers dans le parc social sont les plus élevés. Au 1er janvier 2021, le loyer s'élève en moyenne à 5,9 €/m². Les niveaux de loyers sont liés en partie à la localisation du logement. Ainsi, si le loyer moyen dans le Cantal s'élève à 5,2 €/m², il atteint 6,3 €/m² en Haute-Savoie.

Outre la localisation du logement, d'autres paramètres vont déterminer le niveau de son loyer, comme son mode de financement initial ou sa date de construction. Pour des logements âgés de 5 ans ou moins, le loyer moyen s'établit à 6,7 €/m², pour ceux de plus de 40 ans, 5,2 €/m².

En 2021, 88 % des logements du parc locatif social de la région ont fait l'objet d'un DPE (diagnostic de performance énergétique)²⁴. Les logements classés en A et B,



considérés comme peu énergivores, représentent 14,4 % du parc social disposant d'un DPE renseigné, contre 15,0 % en France métropolitaine. Les logements classés en F et G, qualifiés de « passoires thermiques » et considérés comme très énergivores, en représentent 5,5 % (4 % au niveau national). L'ancienneté des constructions influe sur le diagnostic de performance énergétique des logements. Les logements les plus vertueux sont aussi les plus récents, la moitié des logements considérés comme peu énergivore ont moins de 6 ans. A l'inverse, la moitié des « passoires thermiques » sont des logements construits il y a plus de 40 ans. Ce type de logements est plus fréquent dans le rural que dans l'urbain, 15,2 % contre 4 %.

► La loi SRU : quel respect des seuils en Auvergne-Rhône-Alpes ?

Adoptée le 13 décembre 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) vise à assurer une répartition équilibrée du parc social sur l'ensemble du territoire dans un objectif de mixité sociale afin de répondre à la pénurie de logements sociaux pour

les ménages modestes. Son article 55 oblige certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc de résidences principales.

Les communes dites « SRU » ont l'obligation de disposer d'une part minimale de logements sociaux de 20 ou 25 % suivant le taux de tension* exprimé sur le territoire. Sont concernées les communes de plus de 3 500 habitants dans une agglomération ou dans un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Des exemptions existent, fixées par décret en amont de chaque période triennale.

Tous les trois ans, le préfet fixe des objectifs triennaux de rattrapage aux communes qui ne remplissent pas cette obligation (communes dites déficitaires). À la fin de la période triennale, les services de l'État, dans le cadre d'une procédure contradictoire, vérifient l'atteinte des objectifs. En fonction des résultats, certaines communes font l'objet d'un arrêté de constat de carence. Cette vérification porte sur l'atteinte de l'objectif quantitatif (nombre de logements) ainsi que l'atteinte de l'objectif qualitatif (part de logements les plus sociaux).

²⁴ Un développement spécifique sur la rénovation énergétique sera effectué plus loin dans cette étude.

Pour notre région, le dernier le bilan triennal régional disponible est celui de 2017-2019²⁵ ; il livre plusieurs enseignements intéressants.

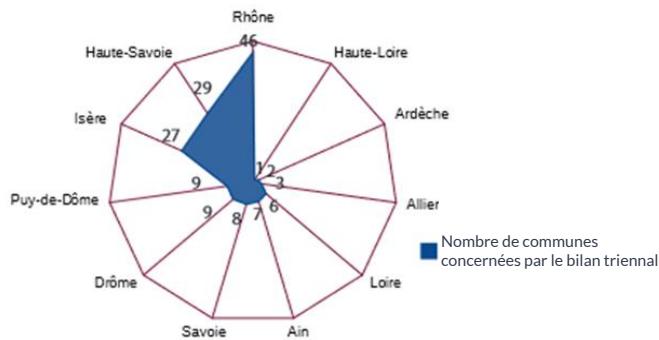
En Auvergne-Rhône-Alpes, nous avons en 2017-2019, 252 communes réparties dans 11 départements qui étaient concernées par l'article 55 de la loi SRU, soit 6 % des communes de la région couvrant 50 % de la population.

Et 147 communes déficitaires n'atteignant pas les 20 ou 25 % de logements locatifs sociaux imposés par la loi étaient soumises à des obligations de rattrapage pour ce triennal : 70 % d'entre elles se situent dans le Rhône, en Isère et en Haute-Savoie.

Ce sont environ 25300 logements sociaux qui ont été décomptés de 2017 à 2019 sur les 147 communes déficitaires, soit un taux de réalisation moyen de 125 % par rapport à la somme des objectifs triennaux fixés fin 2017. Seul le département de l'Ardèche a produit moins de 100 % de ses objectifs.

Quarante % des agréments de logements locatifs sociaux attribués en 2019 sont situés dans les communes déficitaires SRU : cette dynamique est ainsi un enjeu fort pour la réponse aux besoins des ménages. Ce résultat masque néanmoins des disparités entre les communes qui vont à l'encontre de l'objectif de mixité sociale à cette échelle.

En effet, sur les 147 communes : 71 ont complètement atteint leurs objectifs triennaux quantitatifs et qualitatifs (48,3 %) et 76 n'ont pas atteint l'intégralité de leurs objectifs de rattrapage (51,7 %) dont 26 n'ont atteint ni leurs objectifs quantitatifs ni qualitatifs.



Source : DREAL

²⁵ « La loi SRU, dispositif et bilan triennal 2017-2019 en Auvergne-Rhône-Alpes, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, novembre 2021, p.3.

Un Tableau de synthèse du bilan triennal 2017-2019 a été ainsi établi par la DREAL qui regroupe ces éléments.

Département	Nombre de communes concernées par le bilan triennal	Nombre de communes ayant atteint ses objectifs quantitatifs et qualitatifs	% de communes ayant atteint ses objectifs quantitatifs et qualitatifs	Nombre de communes soumises à la procédure de carence	Nombre de communes carencées	% de communes carencées
Ain	7	4	57,1%	3	2	66,7%
Allier	3	1	33,3%	2	0	0,0%
Ardèche	2	0	0,0%	2	2	100,0%
Drôme	9	6	66,7%	3	2	66,7%
Isère	27	12	44,4%	15	8	53,3%
Loire	6	3	50,0%	3	1	33,3%
Haute-Loire	1	0	0,0%	1	0	0,0%
Puy-de-Dôme	9	6	66,7%	3	1	33,3%
Rhône	46	16	34,8%	30	17	56,7%
Savoie	8	7	87,5%	1	0	0,0%
Haute-Savoie	29	16	55,2%	13	9	69,2%
Total	147	71	48,30 %	76	42	55,30 %

Source : DREAL

Selon la Fondation Abbé Pierre, « *les objectifs visés initialement par la loi sont très loin d'être atteints* ». En 2019, on comptait dans notre région encore 120 communes dont le taux de logements locatifs sociaux restait inférieur à 20 % (alors que la plupart d'entre elles devaient avoir atteint un taux de 25 %) et même 24 communes dont le taux de logements locatifs sociaux reste inférieur à 10 % (dont 8 % en Haute-Savoie et 6 % dans le Rhône). On est donc loin du compte et les mauvais élèves sont encore trop nombreux. La palme parmi eux revient à la commune de Chazay d'Azergues, qui a été déclarée en état de carence quatre fois de suite. Cette commune a atteint enfin ses objectifs pour la première fois fin 2019, mais son taux de logements locatifs sociaux restait de 5 % seulement, identique à ce qu'il était en 2002.

Il faut savoir que les conséquences de la carence sont financières par la majoration du taux des prélèvements annuels des communes. La carence d'une commune permet également au préfet de département de disposer de leviers d'intervention, peu utilisés, dont la reprise du droit de préemption urbain et de la gestion du contingent communal de logements réservés. Mais, comme noté par la Fondation Abbé Pierre, « *Force est de constater que les sanctions prévues par la loi sont trop souvent appliquées avec une indulgence excessive par l'Etat* »²⁶. Si l'on ne peut que se féliciter de voir le nombre des communes carencées augmenter d'une période à l'autre (il était de 33 % pour la période 2014/2016 et de 42 % pour la période 2017/2019), c'est à peine plus de la moitié des communes susceptibles d'être déclarées en état de carence, le sont finalement.

Si on peut comprendre qu'il soit fait preuve de mansuétude pour des communes très proches de l'objectif assigné, il est plus difficile de voir exonérées de sanctions des communes dont le taux de logements locatifs sociaux reste 20 ans après le vote de la loi très inférieur à 20 %, sans même parfois avoir augmenté significativement pendant ces deux dernières décennies comme à titre d'exemple la commune de Ruy-Montceau dans l'Isère ou les communes de Chaponnay et La Tour de Salvagny dans le Rhône.

Malgré ces pénalités financières qui sont infligées à leurs communes, certains élus préfèrent toujours cela à la construction des logements.

Parmi les personnes auditionnées par le CESER, de nombreuses voix se sont élevées pour demander un durcissement de ces sanctions financières.

²⁶ Rapport sur l'Etat du Mal logement en France : un éclairage régional Auvergne-Rhône-Alpes, *op.cit.*, p.61

Les attributions de logements sociaux en Auvergne-Rhône-Alpes

Un bilan annuel régional de la demande et des attributions de logements sociaux en région Auvergne-Rhône-Alpes est effectué par la DREAL. Le bilan 2020 est le dernier bilan paru, on y trouve de nombreux enseignements sur les différentes attributions dans les différents départements de notre région. Le premier d'entre eux est celui du nombre de demandes actives.

Le nombre de demandes actives

La région Auvergne-Rhône-Alpes représente 10 % de la demande active nationale au 31 décembre 2020 (2 154 838 demandes actives). Avec 215 410 demandes actives, elle se classe en deuxième position après l'Île-de-France (742 633 demandes), en lien avec l'importance de son parc

Le nombre de demandes actives en région Auvergne-Rhône-Alpes est passé de 218 925 fin 2019 à 215 410 fin 2020, baissant de -1,6 %. Cette variation est supérieure à la moyenne nationale qui s'établit à -0,3 %, la région connaissant la troisième plus forte baisse régionale

loin derrière la région Grand-Est (-5,8 %) et la Corse (-9,9 %). On note des augmentations de la demande active dans seulement 3 régions, dont la Bretagne qui connaît une augmentation de 5,1 %, les Pays-de-Loire avec près de 3,1 % et l'Île-de-France avec une faible augmentation de 0,7 %.

Cette baisse, étonnante, est la première depuis 2016. La raison en est malheureusement simple : la situation de crise sanitaire vécue depuis le mois de mars 2020 a freiné l'activité de l'enregistrement de la demande et stoppé le processus des attributions.

Si l'on cherche maintenant à caractériser ces attributions au niveau départemental, les constats suivants s'imposent :

Au 31 décembre 2020, trois départements concentraient plus de 60 % du stock régional de demandes restant actives : le Rhône (37 %), l'Isère (15 %) et la Haute-Savoie (11 %). Vient ensuite l'Ain qui représentait 7 % du stock, suivi par le Puy-de-Dôme, la Loire et la Drôme, tous trois entre 6 et 7 %. À l'inverse, quatre départements représentaient ensemble à peine plus de 6 % du stock régional : l'Allier (un peu plus de 3 %), l'Ardèche (environ 2,5 %), le Cantal et la Haute-Loire (chacun moins de 1 %). Le poids de chaque département dans

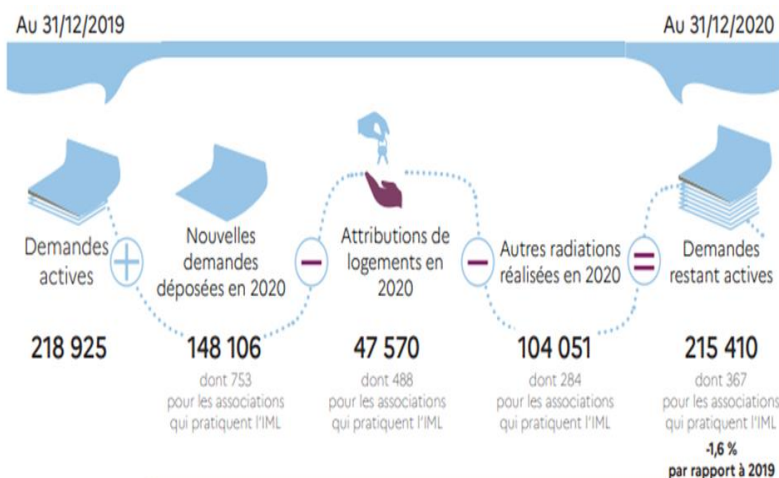
le stock des demandes actives régionales reste stable par rapport à 2019.

Si au niveau régional on observe une baisse de -1,6 % pour la demande active, les évolutions départementales sont contrastées. L'évolution de la demande active est à la baisse dans la plupart des départements à l'exception de 3 départements enregistrant une petite hausse (le Cantal à +1,3 %, l'Ain + 0,7 % et le Rhône à +0,2 %).

La demande active connaît une baisse particulièrement nette dans trois départements : - 16,5 % dans l'Allier, -5,2% dans la Drôme et - 5,1 % en Haute-Loire. Parallèlement à ces baisses de la demande active, on observe de fortes baisses des attributions dans l'ensemble des départements. Le Rhône subit la plus forte baisse avec -24,2 % suivi par l'Ardèche à -18 % puis la Haute-Loire à -17,4 %, l'Ain à -16,2 %. 6 autres départements sont en dessous de -10 % (l'Allier avec -14,5 %, la Haute-Savoie avec -12,8 %, la Loire avec 12,3 %, l'Isère avec -12,1 %, la Savoie avec -11,2 % et le Puy-de-Dôme avec -10,3 %).

Comme expliqué plus tôt, l'ensemble de ces baisses trouve une explication dans la crise sanitaire ayant provoqué un ralentissement des processus d'attributions durant le confinement. Seul le Cantal connaît une relative stabilité avec une augmentation faible de la demande active (1,3 %) et une baisse très modérée des attributions (-0,5 %)

Le nombre de nouvelles demandes est en baisse en région Auvergne-Rhône-Alpes (-8,1 %), ce qui est le cas de l'ensemble des départements du territoire à l'exception du Cantal (légère hausse de 0,9 %). Cinq départements connaissent une baisse supérieure à la moyenne régionale (Loire -10,4 % et Rhône -10,2 %, Savoie -9,9 %, Haute-Savoie -9 %, Drôme - 9 %).



L'ancienneté moyenne de la demande active

Pour ce qui est de l'ancienneté moyenne de la demande active, autre indicateur précieux, elle était est de 23 mois au niveau national fin 2020. L'ancienneté moyenne de la demande satisfaite en 2020 est, elle, de 15 mois au niveau national. Au niveau régional, tous les départements ont une L'ancienneté moyenne de la demande active inférieure à ce qu'elle est au niveau national. En revanche, Rhône et Haute-Savoie dépassent chacune de trois mois la durée nationale moyenne des demandes satisfaites (15 mois).

Ainsi, dans tous les départements d'Auvergne-Rhône-Alpes, l'ancienneté moyenne de la demande active est en dessous du délai fixé comme anormalement long par arrêté préfectoral. Seul l'Ain a un délai moyen d'attente des demandes en cours équivalent au délai anormalement long (12 mois). On constate un allongement du délai

moyen d'attribution dans le Rhône (de 15 à 18 mois). C'est en Haute-Savoie que le délai anormalement long fixé par le préfet est le plus élevé à 36 mois. Les quatre départements de l'Ain, de l'Allier, du Cantal et de la Haute-Loire ont le délai anormalement long le plus court, fixé à 12 mois. Le Rhône et la Savoie ont un délai anormalement long supérieur à 24 mois, il est de 25 mois pour l'Isère en zone de marché tendu.

Certains pointeront que, dans notre région Auvergne-Rhône-Alpes et dans ses départements, la situation n'est donc pas pire qu'au niveau national...d'autres verront au contraire dans cette situation une illustration des efforts restant à mener dans chacun de nos territoires régionaux.

Le fonctionnement des organismes bailleurs et leurs difficultés

Le paysage des bailleurs sociaux en région

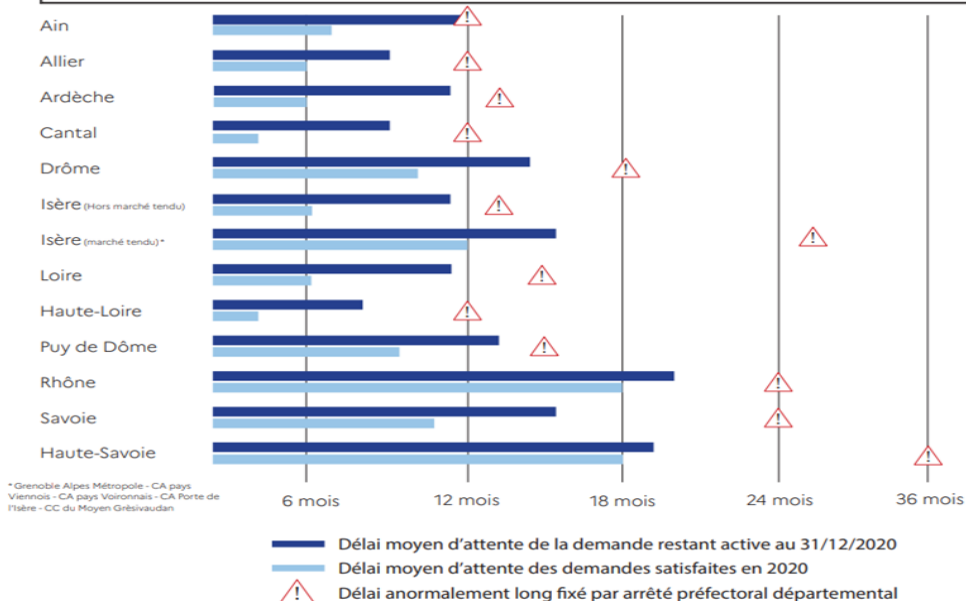
Au 1^{er} janvier 2020, Auvergne-Rhône-Alpes comptait 69 bailleurs sociaux ayant leur siège dans la région (hors opérateurs Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion et autres personnes morales), qui se décomposent en :

- 30 offices publics de l'habitat (OPH), propriétaires de 300 177 logements conventionnés, soit 54 % du parc conventionné régional. Les deux plus petits OPH comptent moins de 2 000 logements conventionnés chacun, tandis que les trois plus importants comptent plus de 25 000 logements conventionnés ;

DÉLAIS D'ATTENTE ET D'ATTRIBUTION

Ce graphique différencie deux secteurs pour l'Isère car deux délais anormalement longs ont été fixés par arrêté préfectoral :

- 25 mois pour les secteurs dits en zone de marché tendu : Grenoble Alpes Métropole, les communautés d'agglomération du Pays Viennois, du Pays Voironnais, de la Porte de l'Isère ainsi que la communauté de communes du Moyen Grésivaudan
- 13 mois pour le reste du département.



- 19 entreprises sociales pour l'habitat (ESH), représentant 169 200 logements conventionnés, soit 30 % du parc conventionné régional. La taille du parc des ESH varie de moins de 300 logements pour le plus petit organisme à près de 40 000 pour le plus important. La plupart des ESH interviennent dans plusieurs départements ;
- 12 entreprises publiques locales (EPL), couramment dénommées sociétés d'économie mixte (SEM), avec un parc de 48 406 logements conventionnés, soit près de 9 % du parc conventionné régional. Plus de la moitié des EPL comptent moins de 1 500 logements conventionnés chacun, tandis qu'un organisme compte à lui seul plus de la moitié des logements conventionnés des SEM de la région ;
- 8 sociétés coopératives (SCIC ou SCP HLM), avec un parc de 15 262 logements conventionnés, soit un peu moins de 3 % du parc conventionné régional. Plus de la moitié des sociétés coopératives HLM comptent moins de 1 000 logements chacune. Un organisme représente près de la moitié du parc conventionné des sociétés coopératives.

Outre ces bailleurs ayant leur siège dans la région, près d'une quinzaine d'autres organismes de logement social possèdent du parc social en Auvergne-Rhône-Alpes.

La restructuration du tissu des organismes HLM-

Dans son article 81, la loi ÉLAN, promulguée en novembre 2018, a amplifié le processus de restructuration des organismes HLM en imposant une obligation de regroupement aux organismes n'atteignant pas la taille minimale de 12 000 logements gérés, d'ici le 1er janvier 2021.

La loi propose différentes modalités de regroupement :

- ✓ La fusion,
- ✓ Le groupe vertical,
- ✓ Le groupe horizontal, avec la création de sociétés de coordination.

Ces regroupements doivent normalement permettre - ce sont les buts recherchés - la mutualisation des ressources et compétences, des économies d'échelles et de coûts de gestion. L'objectif poursuivi est d'avoir des structures plus robustes financièrement, avec des capacités à intervenir pour développer une offre plus abondante de logements à prix maîtrisés (logements locatifs sociaux, logements intermédiaires, accession sociale à la propriété), et des logements adaptés pour répondre aux besoins spécifiques des publics les plus précaires, ainsi que pour rénover et entretenir leur patrimoine.

La loi ELAN élargit par ailleurs les compétences des bailleurs à de nouvelles activités afin qu'ils répondent de façon adaptée et pertinente aux enjeux et besoins des territoires sur lesquels ils interviennent, en particulier quand l'offre de services privée fait défaut.

Au niveau régional, ce sont 48 des 76 organismes HLM ayant leur siège social en Auvergne-Rhône-Alpes à fin 2018 qui étaient concernés par les obligations de regroupement, dont 24 OPH, 11 ESH, 9 SEM et 4 coopératives HLM ; 4 de ces organismes sont

exemptés de cette obligation aux motifs d'exception départementale (ADIS en Ardèche), de chiffre d'affaires de plus de 40M€ (SEM Cristal Habitat) et d'activité d'accession sociale (Ain Habitat, Savoisienn Habitat).

Au 1er janvier 2021, 22 organismes s'étaient mis en conformité, 9 étaient engagés dans un projet dont la conclusion était imminente, 12 avaient un projet avancé mais dont la mise en œuvre faisait l'objet de retards et 5 étaient encore sans solution.

25 bailleurs de la région ont fait le choix d'intégrer une société de coordination, en majorité des OPH :

- 15 OPH au sein de 9 sociétés de coordination (7 qui auront leur siège social dans la région et 1 en région Centre Val de Loire et 1 nationale) ;
- 10 autres bailleurs (ESH, SEM, coop HLM) au sein de société de coordination à dimension nationale ou régionale.

A l'issue de cette restructuration, le paysage régional des organismes HLM devrait compter 7 sociétés de coordination et 65 organismes HLM : 23 OPH (9 OPH en moins), 19 ESH, 15 SEM (dont 3 nouvelles), 8 coopératives HLM. Ce nouveau paysage apparaît satisfaisant, les partenariats qui en découlent semblent efficaces, la mutualisation des moyens et l'optimisation des compétences seront profitables aux stratégies à développer sur les territoires.

Ces regroupements ont eu un impact sur l'élaboration de la seconde génération des conventions d'utilité sociale : en application de l'article L.445-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), 44 organismes avaient bénéficié en 2019 d'un report d'un an pour déposer leur convention. En juin 2020, le report a été renouvelé pour 26 organismes au motif que

leur processus de regroupement était encore en cours. Fin 2020, 14 nouvelles conventions étaient négociées et en cours de signature par le Préfet de Région, s'ajoutant aux 32 déjà signées en 2019.

Portées par la voix de l'organisme AURA HLM²⁷ auditionné par le CESER, les organismes HLM régionaux ont fait valoir des difficultés majeures dans l'exercice de leurs missions, notamment induites par les regroupements.

Pour eux, une interrogation majeure subsiste : le seuil de regroupement fixé à 12.000 logements gérés ne va-t-il pas évoluer dans les années à venir ? L'immense chantier de restructuration du tissu HLM régional serait alors à recommencer alors que les effets des premiers regroupements n'ont pas encore été correctement évalués. La crainte des organismes est réelle à ce sujet.

La restructuration du tissu des organismes HLM

Aura HLM a également fait valoir que les diverses Lois de finances ont entraîné une capacité financière en diminution pour tous les organismes. Parmi l'ensemble des mesures adoptées au fil des ans, il en est deux qui les ont gravement contraints :

- La réduction du loyer de solidarité (loi de finances de 2018) ;
- La baisse des APL de 5 euros en octobre 2017.

Ces baisses de ressources ont donc mécaniquement amené les organismes à réduire d'autant les loyers perçus. On peut citer l'exemple de Drôme Aménagement Habitat pour lequel ce sont entre 1/4 et 1/3 des ressources financières qui ont disparu.

Les organismes ont donc dû revoir à la baisse leurs capacités d'investissements aussi bien pour les constructions projetées que pour les projets en réhabilitation. Cela n'est évidemment pas sans effet sur les lessives notées dans ce parc.

L'accession à la propriété

Élément majeur de la politique du logement en France et dans notre région depuis plusieurs années l'accession à la propriété a connu des évolutions rapides et contrastées en Auvergne Rhône-Alpes depuis une cinquantaine d'années (de 1968 à 2014). L'INSEE en brosse un portrait dans une publication de novembre 2018 intitulée « Le nombre de ménages propriétaires a presque triplé en 50 ans ».

Entre 1968 et 2014, la population d'Auvergne-Rhône-Alpes a augmenté de deux millions d'habitants, soit une hausse de 36 %, entraînant mécaniquement une hausse importante du nombre des ménages. En outre, dans le même temps, les évolutions sociétales conduisaient à une diminution sensible de la taille des ménages, passant de 3,0 à 2,2 personnes en moyenne. En conséquence, l'augmentation du nombre de ménages a été beaucoup plus rapide que celle de la population. Ainsi, en 2014, la région compte 3,43 millions de ménages alors qu'elle n'en comptait que 1,82 million en 1968, soit une hausse de 89 %.

Sur cette période, le statut de propriétaire connaît un essor important, dans la région comme en France métropolitaine. En passant de 760 000 à plus de 2 000 000, le nombre de ménages propriétaires a été multiplié par 2,6, soit une proportion parmi l'ensemble des ménages de 59 % contre 42 % en 1968. C'est la deuxième plus forte hausse parmi les régions

métropolitaines (+ 17 points), derrière la Normandie.

Cette croissance a sans doute été favorisée par les aides publiques à l'accès à la propriété et par l'attrait des ménages pour ce statut. Si la part des ménages propriétaires était inférieure à la moyenne nationale en 1968, elle la dépasse désormais légèrement. Malgré cela, en 2014, la région occupe une place moyenne parmi les régions françaises (7e rang sur 13), entre celles de l'ouest, dont le taux de propriétaires varie entre 62 % et 66 %, et l'Île-de-France qui, à l'opposé, affiche le taux le plus bas (47 %).

Comme expliqué précédemment dans cette étude, le CESER a choisi de s'intéresser principalement aux situations problématiques de certaines personnes tout en ne négligeant pas que, pour d'autres, la question de l'accès à un logement, y compris en accession à la propriété ne présente pas les mêmes obstacles car ne se posant pas forcément dans les mêmes termes.

Seront donc ici principalement étudiés les dispositifs destinés en premier lieu aux personnes pour lesquelles l'accession à la propriété ne peut se faire sans une forme d'aide publique.

► Le prêt à taux zéro (PTZ)

Le PTZ permet de financer une partie de l'achat ou de la construction d'un logement destiné à la résidence principale, à condition de ne pas avoir été propriétaire de sa résidence principale ou de ne pas avoir acquis les droits réels immobiliers de sa résidence principale dans le cadre d'un bail réel immobilier, à aucun moment au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt. Par ailleurs, à la date d'émission de l'offre de prêt, l'emprunteur doit justifier d'un montant total de ressources inférieur à

²⁷ Née en janvier 2018 de la fusion des associations régionales d'Auvergne et de Rhône-Alpes, l'AURA Hlm porte, à l'échelon régional, la parole du mouvement professionnel Hlm, en Auvergne-Rhône-Alpes

un plafond variable en fonction de la localisation du logement.

Pour les opérations relatives aux logements neufs, la loi de finances pour 2018 avait reconduit le PTZ pour quatre ans, mais avait choisi de le recentrer, à compter du 1er janvier 2020, sur les zones très tendues (zones A et B1) et dans des communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense. En zone B2 et C, le PTZ dans le neuf devait s'éteindre le 31 décembre 2019.

La loi de finances pour 2020 a abrogé ces dispositions et a maintenu le bénéfice du PTZ pour l'acquisition d'un logement neuf dans les zones détendues (B2 et C) à compter du 1er janvier 2020. Les conditions sont les suivantes :

- le PTZ pour l'achat d'un logement neuf est désormais ciblé sur les zones A et B1, et les territoires couverts par un CRSD avec une quotité d'aide de 40 %. Dans les

zones B2 et C, il a été reconduit avec une quotité réduite à 20 % ;

- le PTZ pour l'achat d'un logement ancien à rénover a été reconduit dans les zones B2 et C (quotité d'aide de 40%) mais a été supprimé en zones A et B1.

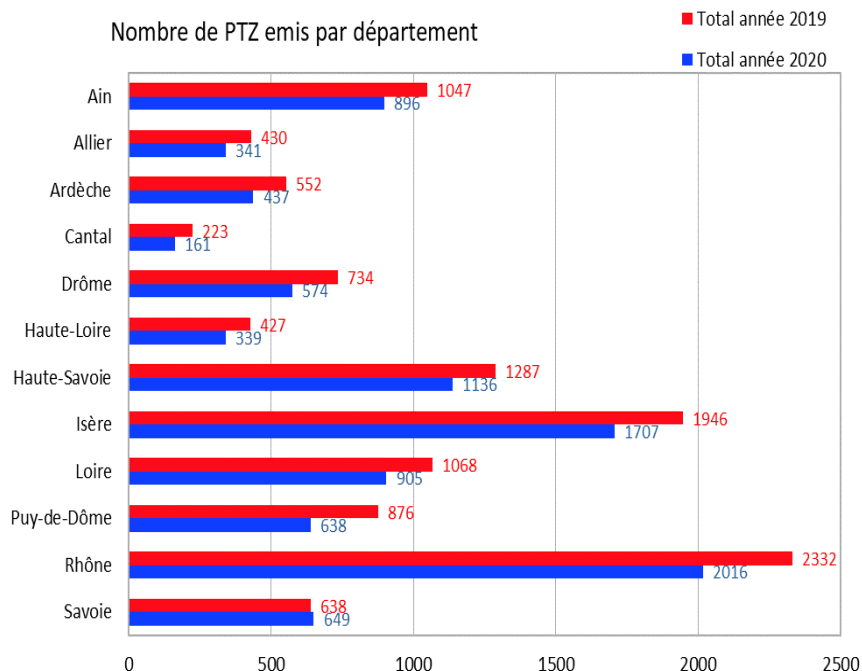
Au cours de l'année 2020, 9 799 PTZ ont été émis en Auvergne-Rhône-Alpes, soit une diminution de 15,2 % par rapport à l'année 2019. La baisse régionale est légèrement moins marquée que celle observée au niveau de la France métropolitaine, en effet 74 916 PTZ ont été émis sur la même période, pour une baisse de 18,1 %.

En Auvergne-Rhône-Alpes, en 2020, les PTZ émis dans le neuf sont en baisse de -11,3 % par rapport à 2019. La baisse est encore plus forte dans l'ancien, catégorie qui regroupe les ventes de logements anciens sous conditions de travaux en zone B2 et C, et les ventes HLM aux ménages

occupants, sans condition de travaux ni de zonage, où elle atteint -28 %. En part relative, les PTZ émis dans le neuf représentent en 2020 plus de 80 % des PTZ émis dans la région.

En 2020, à l'exception de la Savoie qui enregistre une légère augmentation du nombre de PTZ émis (+1,7%), tous les départements de la région connaissent une baisse importante (entre -13,5 % pour le Rhône et -27,8 % pour le Puy-de-Dôme et le Cantal).

Nombre de PTZ émis par département



► Le prêt social location accession (PSLA)

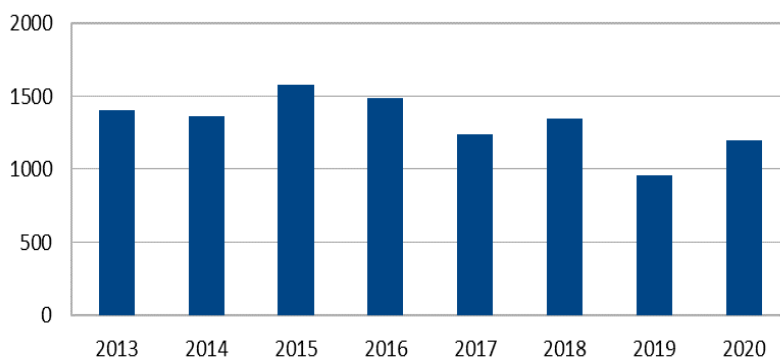
Le prêt social location-accession (PSLA) est un prêt conventionné consenti à un opérateur (organisme HLM, SEM, promoteur privé, etc.) pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs, et depuis 2020 la réhabilitation de logements existants, qui feront l'objet d'un contrat de location-accession. Le PSLA permet à des ménages bénéficiant de ressources modestes, et ne disposant pas d'apport personnel, de devenir propriétaires :

- en leur donnant la possibilité d'acquérir le logement qu'ils occupent après une phase locative au cours de laquelle ils peuvent constituer leur épargne et ainsi diminuer leur endettement ;
- en sécurisant l'opération d'accession, en leur laissant le choix de se porter ou non acquéreurs à l'issue de cette phase.

L'opérateur doit obtenir une décision d'agrément permettant de bénéficier de la TVA au taux réduit de 5,5 % et de l'exonération de la TFPB pendant 15 ans.

La loi de finances pour 2020 a ouvert le PSLA aux logements anciens réhabilités. Le décret n°2020-1377 du 12 novembre 2020 précise les modalités d'application de cette disposition : quantité de travaux obligatoire et performance énergétique après travaux attendue). Un arrêté a également mis à jour la liste des pièces justificatives lors de la demande d'agrément (Arrêté du 12 novembre 2020 modifiant l'arrêté du 26 mars 2004). Un guide remplaçant les circulaires du 26 mai 2004 et du 20 février 2006 a été publié en janvier 2021.

Logements agréés en PSLA entre 2013 et 2020 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes



En 2020, 1 196 PSLA ont été agréés, nombre en hausse de 24 % par rapport à 2019 mais inférieur à la moyenne annuelle de 1 403 logements, constatée entre 2013 et 2018.

La grande majorité des PSLA sont des logements collectifs : seuls 270 sont des logements individuels et 117 dans des opérations mixtes individuel-collectif. Les 809 logements collectifs représentent 68 % des agréments

► Les ventes HLM aux occupants et aux personnes physiques

Les ventes HLM visent à développer l'accession à la propriété des locataires du parc HLM (alors qu'il leur est difficile d'accéder au marché privé de l'accession), et constituent ainsi un levier important dans le parcours résidentiel. Elles favorisent la mixité sociale en diversifiant les statuts d'occupation des logements. Elles permettent aux bailleurs d'optimiser leur patrimoine par un recentrage territorial de leur parc. Elles sont également un moyen de renforcer leur capacité à financer la construction

neuve et la rénovation par la reconstitution de leurs fonds propres. L'effet levier de la vente en termes de capacités de financement supplémentaires immédiates est estimé de l'ordre de 2 à 3 (autrement dit, 2 à 3 logements construits pour un logement vendu).

La loi ELAN, promulguée en novembre 2018, a par ailleurs apporté une série de mesures pour faciliter la vente de logement HLM avec une ambition visant 40 000 logements vendus à leurs occupants par an.

La décision d'aliéner est à l'initiative du bailleur en lien avec sa politique patrimoniale, les enjeux des territoires sur lesquels il intervient, mais également en lien avec sa mission sociale, dans le dialogue concerté avec l'État et les collectivités locales. Elle ne peut porter que sur des logements et des immeubles suffisamment entretenus. Elle ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux existants sur le territoire et de la commune ou de l'agglomération concernée (Article L. 443-7 du CCH).

Les chiffres des ventes présentées ci-après sont celles des ventes effectuées en 2019 disponible dans le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux dans sa dernière version, 2020.

En 2019, 1 641 logements sociaux ont été vendus à des personnes physiques, en légère progression par rapport à l'année 2018 (1 534 ventes). Les ventes de logements HLM à leurs occupants sont stables, la progression concernant les ventes aux autres personnes physiques (+100). Les ventes à des personnes physiques qui ne sont pas l'occupant représentent toujours les trois quarts des ventes

► De 2000 à 2022 : Moins de mètres carrés pour le même budget

Pour clore ce développement sur l'accession à la propriété, essentiellement consacré à l'accession aidée par les pouvoirs publics, qu'il soit ici permis de pointer l'augmentation globale des prix pour l'achat d'un logement dans cinq villes de la région. Cette augmentation concerne l'ensemble des candidats accédants, qu'ils soient modestes et aidés, ou non. Une extraction effectuée à partir des données du conseil supérieur du notariat permet d'illustrer crument cet état de fait en comparant, pour cinq villes d'Auvergne-Rhône-Alpes, la surface obtenue en location ou achat pour un même investissement depuis vingt ans.

Ainsi, en euros constants, un Lyonnais qui aurait acheté un bien de 100m² en 2000 ne pourrait plus en avoir qu'un de 46m² vingt-deux ans plus tard....pour un Villeurbannais ce sont 49m² qui lui seraient alors accessibles....

Et l'accélération ne semble pas prête de fléchir. Comme le synthétise le tableau ci-dessus, les augmentations sur une seule année, entre 2020 et 2021, se situent entre 5% (Grenoble) et 11% (Villeurbanne).

2000-2022 : MOINS DE MÈTRES CARRÉS POUR LE MÊME BUDGET

VILLES	Prix au m ² à fin 2021 ⁽¹⁾	Evolution depuis 2000	100 m ² en 2000 ⁽²⁾ équivalent en 2021 à ...	Evolution des prix au m ² entre 2020 et 2021 ⁽⁴⁾
LYON	5 030 €	+ 362 %	46 m ²	+ 8 %
ANNECY	4 510 €	+ 241 %	62 m ²	+ 9 %
VILLEURBANNE	3 700 €	+ 333 %	49 m ²	+ 11 %
GRENOBLE	2 400 €	+ 124 %	94 m ²	+ 5 %
CLERMONT-FERRAND	1 910 €	+ 126 %	94 m ²	+ 10 %

(1) Au troisième trimestre 2021

(2) Revenus de 2000 en euros constants (prenant en compte l'inflation de 30 % depuis vingt et un an)

(3) Revenus nets

(4) Entre le premier trimestre 2020 et le troisième trimestre 2021

Sources : Conseil supérieur de notariat (prix immobilier), revenus et pouvoir d'achat (calculs Meilleurstaux.com)



04 Les défis à venir

Au-delà de l'ensemble des problématiques exposées précédemment, le secteur du logement se retrouve aujourd'hui être confrontés à plusieurs défis qui l'amèneront à se transformer dans les années qui viennent. Adaptation des logements, décarbonation et « Zéro Artificialisation Nette » en sont les principaux.

Adaptation, modularité et accessibilité en lien avec les changements socio-démographiques

La réduction de la taille des ménages, l'évolution des modes de vie, l'allongement de la durée de vie ne se sont pas suffisamment accompagnés d'une évolution de l'offre de logement répondant aux besoins : nombre encore trop important de grands appartements sous-occupés, particulièrement dans le parc d'habitat social, nombre encore restreint de résidences pour personnes âgées, appartements non accessibles ou non adaptés pour les personnes en situation de handicap...

La durée de vie moyenne ne cesse d'augmenter, de 3 mois par an depuis 1970 ; les personnes de plus de 80 ans ont franchi le seuil des 3 000 000 depuis 2007. Or, avec le « grand âge », viennent les difficultés à assumer seul les charges de la vie courante, les maladies voire la dépendance : le nombre de bénéficiaires de l'APA (aide personnalisée à l'autonomie créée en 2002), devrait doubler d'ici 2060 !

Comme le soulignait en 2019 le CESER Auvergne-Rhône-Alpes dans son travail sur « Les aidants des personnes âgées dépendantes en Auvergne-Rhône-Alpes » : si 80% des personnes souhaitent rester le plus longtemps possible à leur domicile, leur état réclame, la plupart du temps, soit des adaptations dans leur logement, soit des solutions d'hébergement intermédiaire comme les résidences avec service.

C'est un bouleversement démographique et social qui est en cours : bientôt, cinq générations vont avoir besoin de se loger en même temps avec une ou deux générations seulement sous le même toit, à la différence des siècles précédents où trois générations vivaient simultanément et cohabitaient dans le même logement.

Cette question de l'adaptation des logements aux personnes âgées dépendantes rejoint par bien des points la question de l'adaptation et de l'accessibilité, notamment pour les **personnes en situation de handicap**

Il nous faut ici différencier « logement accessible » et « logement adapté ». Des aménagements sont parfois nécessaires pour adapter le logement aux besoins singuliers de son occupant en situation de handicap ou âgé. Un logement est ainsi dit adapté lorsque ses caractéristiques correspondent aux capacités et besoins de la personne en situation de handicap ou de la personne âgée et que celle-ci peut y vivre en toute autonomie.

Un logement accessible respecte les obligations du code de la construction et de l'habitation. Ainsi, la majorité des logements récents sont accessibles. Cependant, cela ne garantit pas pour autant une adéquation avec les besoins de son

occupant. Une personne sourde peut ainsi avoir besoin de signaux visuels répartis dans le logement pour l'avertir de l'activation de la sonnette ou du téléphone. Or, cette installation n'étant pas imposée par la réglementation, un logement accessible n'en possédera pas et sera donc inadapté à cet occupant sourd.

Sur cette seule question de l'accessibilité, le CESER ne peut que déplorer les reculs successifs ayant remis en cause l'objectif que 100% des logements neufs construits soient accessibles aux personnes en situation de handicap...Et ce, même si ce principe du « 100 % accessible » lui semble toutefois devoir être relativisé. La législation prévoit en effet que cette obligation ne concerne en réalité que les logements situés au rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur. Et, selon l'Insee, les logements « accessibles » ne concernent en pratique que 40 % de l'ensemble des logements construits depuis 2005.

Le CESER note ainsi que la loi Elan de 2018 a fini de détricoter les dispositions antérieures en instaurant un quota de 20 % de logements accessibles et de 80 % de logements dits « évolutifs » au lieu des « 100 % » de logements accessibles mais qui, là encore, ne concernaient que les appartements situés au rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur. Ainsi, si on évoque 20 % de logements accessibles obligatoires, on devrait donc parler de 20 % des 40 %. Les logements accessibles ne peuvent donc aujourd'hui théoriquement concerner que 8 % de la totalité des logements neufs !

Le logement évolutif, qui doit donc représenter 80% de la construction, est de son côté ainsi défini par la loi ELAN : « La conception des logements

évolutifs doit **permettre la redistribution des volumes** pour garantir l'accessibilité ultérieure de l'unité de vie, à l'issue de travaux simple ». (Article 64).

Il faut noter qu'avant de faire son apparition dans la loi ELAN, le logement évolutif est une notion qui a émergé au début du 20^{ème} siècle et qui s'est théorisée après la seconde guerre mondiale avec les avancées technologiques des procédés de construction, l'apparition de la production de masse et la standardisation des logements. L'idée qui est toujours d'actualité, est que le logement peut évoluer pour s'adapter aux besoins de ses occupants.

Il existe plusieurs types d'évolution du logement :

- L'aménagement interne du logement peut être modifié, on parle de modularité si l'aménagement est temporaire ou de flexibilité sur les changements sont plus durables ;
- La taille du logement évolue en rajoutant ou supprimant une pièce, on parle alors d'élasticité

Au-delà des aspects techniques et des apports faits par les architectes et ingénieurs, la notion de logement évolutif est un moyen de mettre l'occupant au centre de la question du logement. L'idée est de rendre l'habitant acteur de son logement, en le faisant participer dès la phase conception et en lui offrant la possibilité de l'adapter et de le personnaliser en fonction de ses besoins pendant la phase d'occupation.

Le CESER a pu constater au cours de cette étude et de son autosaisine de 2019 sur « les aidants des personnes âgées dépendantes » que ce sont souvent les opérateurs du logement social qui se sont montrés les

plus entrepreneurs sur le sujet du logement évolutif, du fait de leur capacité à expérimenter non-soumise à une rentabilité immédiate et de leur possibilité d'accompagner les occupants.

Mais il a pu également s'apercevoir que l'expérimentation du concept de logement évolutif, ou de tout autre concept de logement, rencontre des difficultés qui sont aujourd'hui des freins à la capitalisation et à la production de nouvelles formes d'habitat. Et que ces difficultés sont multiples :

- Financières, qui soulèvent des questions sur la rentabilité des opérations pour les promoteurs mais également sur la charge financière pour l'occupant lors des travaux d'évolution du logement
- Constructives, liées aux normes et aux pratiques figées, mais également à la programmation qui doit répondre aux mutations de la société et à la vie d'une construction sur le long terme
- Administratives, juridiques et fiscales issues des règles d'urbanisme en vigueur. L'obligation de notifier l'affectation d'un bâtiment constitue un frein au développement de projets réversibles.

Liées au caractère locatif des logements qui pose la question de la pérennité du locataire et donc de la réticence à adapter et à personnaliser le logement.

La décarbonation

Autre défi majeur au côté de l'adaptation : celui de la décarbonation du secteur du logement et du bâtiment.

En juin 2021, la loi européenne sur le climat a fixé un nouvel objectif plus contraignant de 55 % (« Fit for 55 ») de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. L'objectif final est que tous les acteurs économiques atteignent la neutralité climatique d'ici à 2050, définie comme un équilibre entre les sources d'émissions anthropiques de gaz à effet de serre (production d'électricité, véhicules thermiques, bâtiments, etc.) et les puits de carbone (forêts, sols, zones humides).

Au regard de ses consommations d'énergie, le bâtiment est le deuxième secteur émetteur en France. Si l'on ajoute les émissions liées à la fabrication des matériaux et équipements utilisés dans les constructions neuves et rénovations, le secteur représente 1/3 des émissions nationales. Il est encore très dépendant des énergies fossiles et se place en première position en termes de consommation d'énergie finale en France²⁸.

La question de la décarbonation va impacter nombre de secteurs, parmi lesquels celui du logement, et ce principalement par deux leviers : celui de la rénovation énergétique²⁹ et celui de la construction.

La Meta-question de la rénovation énergétique

Le secteur du bâtiment représente 44% de l'énergie consommée en France et produit chaque année plus de 120 millions de tonnes de dioxyde de carbone (CO₂), soit près du quart des émissions nationales. Le secteur résidentiel en représente la moitié. Ces chiffres font de la filière Bâtiment l'un des secteurs clé dans la lutte contre le réchauffement climatique et la transition écologique, avec notamment la nécessité de rénover massivement le parc existant.

Baisser les consommations

Le premier levier à actionner pour diminuer les émissions de GES est celui de la baisse de la consommation des bâtiments par le biais de travaux de rénovation énergétique. Cet enjeu est rendu encore plus fondamental dans le contexte actuel de crise énergétique et de renchérissement des coûts de chauffage. Si on se doit de saluer l'effort de massification des rénovations énergétiques enclenché avec la création puis le renforcement du dispositif d'aide MaPrimeRénov depuis 2 ans, avec près de 650 000 de projets financés pour la seule année 2021, profitant pour deux tiers aux ménages modestes et très modestes, cet enthousiasme doit toutefois rester modéré. Car, selon l'analyse faite par le Comité d'évaluation du plan France Relance, 86 % des dossiers concernent des rénovations « mono-gestes »³⁰ et principalement de remplacement de

²⁸ Source : <https://www.lemoniteur.fr/article/la-dynamique-energie-et-carbone-dans-le-batiment.2164982>

²⁹ Le chauffage est le premier enjeu carbone du secteur, loin devant les autres en représentant 40 % des émissions du secteur.

³⁰ Source : « Quelles priorités pour mettre en œuvre la planification écologique dans le secteur de la rénovation énergétique ? », Andreas Rüdinger, Institut du développement durable et des relations internationales, mai 2022

chaudières, tandis que les rénovations performantes et globales restent encore marginales. Or ce sont seulement celles-ci qui permettront une réelle efficacité et les économies de consommation correspondantes ! On voit ainsi que beaucoup reste à faire...

L'analyse comparée des principaux scénarios prospectifs visant à atteindre la neutralité carbone en 2050 met ainsi en exergue un point crucial : respecter la trajectoire définie implique de déclencher rapidement une dynamique massive de rénovations performantes, afin d'atteindre pour chaque bâtiment le niveau de performance énergétique maximal (en fonction de la faisabilité technique et économique), en vue de porter l'ensemble du parc en moyenne au niveau bâtiment basse consommation (BBC).

Un problème se pose toutefois : comment mesurer le niveau de performance énergétique ? C'est pour cela que diagnostic de performance énergétique (DPE) a été créé. Il concentre aujourd'hui un certain nombre de critiques.

Un DPE à fiabiliser

En effet, l'Institut national de la consommation a révélé à la mi-2022, au moyen d'un test, les graves et nombreuses failles du nouveau diagnostic de performance énergétique. Ce qui entraîne des problèmes de notation lourds de conséquences sur la vente et la location de logements.

Créé en 2006, réformé en juillet 2021, le DPE des bâtiments, avec sa notation de A, pour très économe en énergie, à G, pour passoire thermique, a été ainsi gravement mis en cause par ce test grandeur nature de l'Institut national de la consommation

(INC), paru dans le numéro de juin 2022 du magazine 60 millions de consommateurs. Le principe en était simple : faire appel à quatre propriétaires de maison qui recourent, chacun, à cinq diagnostiqueurs, puis comparer les résultats, sous le contrôle d'un expert.

« Après deux ans de concertations qui ont abouti à la réforme de 2021 censée fiabiliser le DPE, nous nous attendions à des progrès par rapport à notre précédente enquête de 2018, il n'en est rien », résumant Fanny Guibert, journaliste, et Virginie Potiron, juriste, autrices de l'article. Quant au prix des diagnostics, ils sont très variables, de 110 à 319 euros pour un même pavillon en région parisienne, le plus cher n'étant, en outre, pas le meilleur.

Une même maison d'avant 1948, dans la région de Bordeaux, est classée B par un diagnostiqueur, C par deux autres et D par les deux derniers, l'expert adjuvant, in fine, la note D. La très bonne note, B, a été attribuée par un professionnel qui s'est trompé sur les performances de la pompe à chaleur.

La note d'une maison de Corbeil-Essonnes, construite en 1993, récemment rénovée et équipée d'une pompe à chaleur, change, elle, de C à E, tandis que l'expert la classe en D. D'importantes erreurs sur la superficie, qui varie de 94 à 120 mètres carrés selon les comptes rendus, des oublis de cloisons, de Velux, de radiateurs dans la salle de bains et des dates de construction erronées expliquent la grande divergence de résultats.

« Il nous semble qu'il y a un problème de formation des diagnostiqueurs, la plupart ayant reçu leur agrément avant la réforme de 2021 et n'ayant peut-être pas bien intégré le nouveau mode de calcul, analyse Fanny

Guibert. Il leur faut aussi consacrer du temps à chaque logement, entre une heure trente et deux heures, et aller dans toutes les pièces, même encombrées, à la cave, au grenier... » « Les propriétaires, eux, ont tout intérêt, avant la visite, à réunir plans et factures de travaux et à vérifier les données prises en compte dans le DPE », conseille Virginie Potiron.

L'Union fédérale des consommateurs, UFC-Que choisir, faisait, dans son numéro de janvier 2022, le même constat, citant le cas d'un propriétaire de chalet ayant entrepris d'importants travaux d'isolation, avec pose de laine de verre de 50 centimètres d'épaisseur dans les combles, de portes d'entrée étanches, de 1 doubles-vitrages, d'une chaudière à haut rendement, d'une ventilation double flux, pour voir passer le bâtiment de la note D... à la note G. La consommation théorique est fixée, par le diagnostiqueur, à 3 550 litres de fuel, et s'est avérée, à l'usage, très surestimée puisque 2 000 litres suffisent, mais la nouvelle méthode de calcul exclut de se référer aux vraies consommations.

Le DPE est devenu le pilier de toute la politique de rénovation énergétique des bâtiments, et sa grave défaillance est désormais lourde de conséquences, avec des enjeux juridiques sur la vente et la location de logements. Ainsi, à compter du 25 août 2022, les passoires thermiques notées F et G, soit entre 4,8 millions de logements (selon les chiffres ministériels) et 7 millions (selon l'association négawatt), verront leur loyer gelé ; dès le 1er septembre, leur vente devra être accompagnée d'un audit énergétique ; à compter du 1er janvier 2023, les 90 000 logements très mal classés, au-delà de la note G, ne pourront plus être proposés à la location ; ceux classés G seront dans le

même cas dès le 1er janvier 2025 ; ceux classés F, le 1^{er} janvier 2028 ; et les E au 1^{er} janvier 2034.

La note de DPE a donc un poids croissant sur le marché immobilier. Le site Seloger constate, en 2021, un bond de 7,7 % des mises en vente de logements classés F et G, et jusqu'à 34 % à Paris. L'écart de prix se creuse entre les logements performants et les autres, jusqu'à 13 % pour un même appartement, selon qu'il est classé A/B ou F/G.

La fiabilisation du DPE en tant qu'outil d'évaluation est donc indispensable.

La problématique de la rénovation pour les propriétaires bailleurs

Bien que les propriétaires immobiliers soient convaincus de la nécessité de l'amélioration de la performance énergétique de leurs biens, ils éprouvent des difficultés devant les obstacles techniques et juridiques qu'imposent les textes actuels en termes de rénovation énergétique.

Les délais avec les étapes de 2025 à 2034 ne leur semblent pas tenables, et ce pour plusieurs raisons :

- La communication actuelle ne favorise pas suffisamment la prise de conscience de l'enjeu énergétique par tous les propriétaires
- Comme vu plus haut, les résultats de certains DPE ne sont pas compréhensibles (avec, dans certains cas l'impossibilité d'atteindre les notations exigées malgré les recommandations)
- Le temps des décisions de copropriété et des projets de travaux, nécessairement longs, ne correspond pas à celui imposé par la loi

- Le volume des appartements F et G à mettre à niveau avant 2028, et E avant 2034, est très élevé (entre 7 et 10 Millions au lieu des 4.8 Millions initialement prévus), et ce volume sera encore plus conséquent si, comme le suggère une directive européenne en préparation (EPBD), la rénovation s'applique également aux appartements occupés par leurs propriétaires ;
- Le calendrier serré a un effet inflationniste sur les prix (trop de travaux en trop peu de temps se combinant avec un renchérissement des matières premières).

De ce fait, le manque de clarté qui en découle, aussi bien pour les propriétaires que les locataires, amène des questionnements :

- Sur la multiplicité des outils à utiliser : DPE, Audit Énergétique, DPE d'immeuble, DTG....
- Sur le contenu des textes : connaître les logements interdits à la location en 2023 nécessite un calcul à réaliser à partir des éléments du DPE (une partie des logements classés G)
- Sur la notion même d'indécence : La performance énergétique comme critère de décence n'est pas bien comprise par les propriétaires et les locataires. Et les logements déclarés indécents par la méthode de calcul du DPE ne sont pas forcément indécents au sens de la consommation réelle. Cela entraîne beaucoup de confusion pour le grand public.
- Sur l'outil DPE, dont le résultat (classification de A à G) dépend de la qualité des infos fournies par le propriétaire ou le Syndic de Copropriété au diagnostiqueur, et

qui, du fait de l'opposabilité du DPE, amène les diagnostiqueurs à se protéger en portant des notes par défaut. Cela diminue mécaniquement l'évaluation finale.

- Sur la complexité des aides juridiques et fiscales (Ma Prime Rénov', dispositifs fiscaux, etc.), et leurs origines diverses (Anah, Action Logement, Aides locales, etc.) qui les rendent incompréhensibles, donc ingérables, pour un propriétaire non averti. La fiscalisation de ces aides diminue largement leur intérêt pour les bailleurs (elles sont comptabilisées comme des recettes soumises à l'IR/IS et à la CSG). Par ailleurs rien n'indique que les primes (notamment Ma Prime Renov') adressent les immeubles E, F ou G.
- Sur les contraintes d'approvisionnement, due à une pénurie mondiale en produits techniques et de matériaux.

Ainsi, pour l'UNPI, les propriétaires seront obligés d'effectuer des travaux lorsqu'ils le peuvent, ou, lorsqu'ils ne le peuvent pas, à vendre leurs biens qui vont devenir interdits à la location, et plus difficilement cessibles, sur la période 2025-2034, entraînant une perte de capital pour les propriétaires occupants comme les particuliers bailleurs. Ceci sera surtout vrai dans les villes où le marché est non tendu.

La rénovation énergétique vue par les locataires

Dans le parc social, comptant près de 5 millions de logements, les organismes HLM ont un rôle à jouer dans la rénovation énergétique. Même si globalement le parc social global présente d'ores et déjà de bonnes performances énergétiques et environnementales. - 44% du parc social est classé comme peu énergivore (étiquettes énergie ABC), contre 25% des logements en France ; 3 - 31% du parc social est classé comme peu émissif en GES (étiquettes ABC), contre 43% des logements en France, le nombre de logements restant à rénover reste toutefois important.

Selon une association de locataires³¹, les locataires du parc social plus ancien nécessitant des travaux de rénovation souhaitent des interventions globales, portant sur le clos et le couvert, et tous travaux permettant de minorer les consommations énergétiques, et donc les charges.

Les organismes HLM sont donc encouragés à poursuivre leurs programmes ambitieux de rénovation thermique et globale, et de renouvellement urbain de leur parc de logements associant aussi démolition et reconstructions.

Il faut ici noter le projet en cours de l'association régionale des organismes HLM (Aura HLM) qui ambitionne de massifier les réhabilitations en déployant une base de données générée à partir de l'analyse, par chaque bailleur social, de son plan stratégique de patrimoine (PSP). « Ce processus passe d'abord par le classement des opérations en

quatre catégories : les rénovations très ambitieuses de type EnergieS-prong, les rénovations BBC, le traitement des passoires énergétiques liées à la loi Climat et résilience et une catégorie dédiée au logement individuel », selon Madame Aïcha Mouhaddab, directrice de l'Aura HLM³². L'idée est de donner de la visibilité aux entreprises et de les inciter à industrialiser les process, pour réduire les coûts et les délais d'intervention.

« En parallèle, nous réfléchissons au mode de gouvernance de ce projet, poursuit-elle. Il passera soit par une centrale d'achat, soit par un groupement de commandes. La seconde option serait plus rapide, mais nécessite de créer un groupement pour chaque typologie de projets. La création d'une centrale d'achat implique, elle, d'avoir une vision sur le long terme et d'installer ce mode de passation de marchés dans la durée. » Si cette dernière solution était retenue, elle devrait s'accompagner d'un changement de paradigme, « tant du côté des bailleurs que de celui des parties prenantes. Ainsi, les collectivités locales, comme nos partenaires financiers, sont invités à réviser avec nous les capacités à faire », indique Aïcha Mouhaddab. Entendez par là : à accompagner plus fortement les bailleurs sociaux. Dernière requête : que « les collectivités locales dialoguent davantage entre elles pour uniformiser leurs attentes et éviter la multiplication des labels qui ne favorise pas la massification ».

Dans le parc privé, la situation est différente pour les locataires puisque la réhabilitation des logements mis en location dépend de la bonne volonté du propriétaire, lequel peut être réticent à engager des travaux qu'il peut considérer comme non prioritaires, ni urgents, bien

qu'il puisse être convaincu de la nécessité de l'amélioration de la performance énergétique de son bien.

Par ailleurs, se pose le problème de logements en copropriété, au sein de laquelle des propriétaires bailleurs sont trop peu présents et donc peu susceptibles d'engager des programmes de travaux de rénovation qui leur semblent coûteux.

Une autre difficulté peut conduire à une dégradation du bâti en copropriété, notamment dans le cadre de résidences en gestion mixte lorsque des bailleurs proposent à la vente leurs logements sociaux, via l'accès sociale à la propriété.

En effet, les charges à payer d'un locataire diffèrent de celles d'un copropriétaire. Lorsqu'un locataire devient propriétaire, il doit payer des nouvelles charges : « gros » travaux de réfection (toiture, façade, ascenseur, ...), parfois aussi des travaux et interventions liés à la dégradation (vandalisme, etc.). Or, les primo-accédants ou nouveaux copropriétaires ne connaissent pas toujours l'étendue de ces engagements financiers à envisager, de façon plus ou moins pérenne, dont les frais s'ajoutent à leurs mensualités de remboursement d'emprunt, impactant ainsi leur budget familial ou les contraignant à ne pas voter pour l'engagement de travaux de réhabilitation lourde, au risque d'une dégradation du patrimoine à plus ou moins long terme.

³¹ Source : Mme Salomé PATAT, Conseillère CESER et la Confédération Nationale du logement

³² Source : entretien avec Madame, Directrice d'Aura HLM, le Moniteur-immobilier du 2 février 2022.

► Quelle construction en « Fit for 55 » ?

Autre nécessité imposée par le « Fit for 55 » qui vise une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 : celle d'étudier l'impact global de la construction à toutes les étapes de la vie du bâtiment, du choix des matières premières utilisées jusqu'à sa démolition, en passant par l'exploitation du bâtiment.

En effet, réduire la consommation énergétique des bâtiments ne suffit plus ; il faudra analyser l'impact global de la construction sur l'environnement. Dans le cas des matériaux, cette Analyse de Cycle de Vie (ACV) intégrera dans le bilan carbone, non seulement les impacts liés à la fabrication des matériaux, mais aussi celle de tous les équipements du bâtiment.

Car, sur les 60% d'émissions d'un bâtiment liés à sa phase construction, les matériaux utilisés pour la structure pèsent tout au plus pour 40% dans cette étape. Les équipements (ascenseur, chauffage, gaines de distribution, fils électriques...) constituent le reste des émissions de la phase chantier. Les habitudes des constructeurs s'en trouvent bousculées : ils devront alors décider très tôt dans le projet ce qui auparavant se décidait plus tard pour alléger l'impact des matériaux.

Pour parvenir à la décarbonation de la construction, deux possibilités majeures existent aujourd'hui : l'emploi de matériaux biosourcés neufs et le réemploi de matériaux déjà existants.

Les matériaux

Le béton est un élément majeur et incontournable de la construction. Il possède de nombreux avantages : à la fois multiple, évolutif, et doté d'une durabilité potentielle élevée, il est souvent fabriqué localement, ne produisant ainsi que très peu de gaz à effet de serre liés au transport. Toutefois, l'impact du béton dans le bilan carbone d'une construction est souvent questionné.

C'est en fait le ciment, le liant du matériau, qui constitue l'élément le plus émissif dans le béton. Il ne représente pourtant qu'une infime part du mélange : 300 kg environ sont utilisés par mètre cube de béton (équivalent à 2,5 tonnes). Mais il s'agit du troisième pollueur mondial, pesant 8 % des émissions mondiales de CO₂. C'est le « clinker », principe actif du ciment, qui porte l'essentiel de l'empreinte carbone du matériau, obtenu par cuisson à très haute température d'argile et décarbonation de calcaire.

Béton sans ciment ou béton recyclé, les expérimentations se multiplient pour concevoir de nouveaux bétons, moins émissifs tout en conservant leur résistance. Et toutes les pistes sont bonnes à prendre, en testant de nouvelles compositions moins émissives (géopolymères, argiles, bétons de laitier issus des déchets de l'industrie sidérurgique, etc.) comme en s'inspirant des bétons anciens, mélange de chaux et de cendres volcaniques conçu par les Romains.

Autre matériau promis à un bel avenir : le bois. En effet, plusieurs de ses caractéristiques font du bois un matériau de choix pour l'amélioration de la performance environnementale du bâtiment : élaboré à partir de

carbone puisé dans l'atmosphère et renouvelable, il nécessite moins de consommation d'énergie lors de sa transformation en produits et lors de sa mise en œuvre que les matériaux concurrents actuels ; il offre un excellent ratio résistance mécanique/poids et il est de plus en plus recyclé. La construction en bois permet d'obtenir un haut niveau d'isolation thermique. La mise au point de nouveaux produits à base de bois comme le CLT (*cross laminated timber* ou bois lamellé croisé) et le lamellé collé ont contribué à ouvrir la voie à la construction d'immeubles en bois de grande hauteur (plus de 15 étages). Cependant l'emploi du bois dans la construction et la rénovation des bâtiments, en France progresse trop lentement même s'il nous faut noter la bonne place occupée par Auvergne-Rhône-Alpes dans ce bilan national.

Le réemploi

Le réemploi est une pratique ré-émergente. Couramment pratiquée jusqu'au 20^{ème} siècle, il a marqué un coup d'arrêt lors de l'avènement de l'ère industrielle (mécanisation de la démolition, abondance de produits de construction accessibles et bon marché, augmentation des coûts de stockage). Il fait face aujourd'hui à un manque d'informations sur des thématiques clés telles que la durabilité, l'évolution des performances dans le temps, la probabilité de présence de substances dangereuses, ou encore les modes de preuve permettant de justifier et de garantir leur maintien.

Largement développé dans d'autres secteurs, le réemploi reste une pratique marginale dans le monde du bâtiment (d'après le projet Européen

Interreg FCRBE, aujourd'hui seulement 1% des éléments de construction sont réemployés dans le Nord-Ouest de l'Europe à la suite de leur première application)³³. Pourtant, les impacts positifs qui y sont associés sont multiples, et l'engouement des acteurs pour son développement connaît une véritable montée en puissance.

Le développement de l'offre et l'organisation de véritables filières de réemploi s'avèrent donc urgent.

Quel foncier et quelle construction en Zéro Artificialisation Nette (ZAN) ?

Le zéro artificialisation nette (ZAN) est une notion définie initialement dans le Plan Biodiversité de 2018. Le ZAN répond aux problématiques de sol qui sont la conséquence de l'extension urbaine et de la stratégie de construction en périphérie des grandes villes. Le ZAN est repris comme un axe majeur de la loi Climat et Résilience, avec un objectif intermédiaire à 10 ans (2031) et un objectif final en 2050.

Mais, au fait, qu'est-ce qu'un sol artificialisé³⁴ ?

Cruciale pour réduire de moitié la consommation de foncier dans les dix ans – par rapport aux dix dernières années –, puis atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) à horizon 2050, la réponse prend des airs d'usine à gaz. Elle figure dans l'un des deux décrets d'application de la loi « climat et résilience » publiés le 30 avril 2022, portant sur la nomenclature des terres artificialisées : « *Les surfaces dont les*

sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites sont qualifiées de surfaces artificialisées ». Au même titre que celles « *végétalisées herbacées (c'est-à-dire non ligneuses) et qui sont à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures, y compris lorsqu'elles sont en chantier ou à l'état d'abandon* ».

Cité dans un entretien accordé à la Gazette des Communes, Michel Heinrich, Président de la Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FédéScot), questionne cette définition : « *Ça veut dire quoi ? Qu'il sera possible de construire sur un sol que s'il ne comporte pas d'arbres ? Nous sommes là sur le quotidien des élus et techniciens des collectivités. Tout cela manque*

de bon sens et de pragmatisme et ouvre la voie à un risque de contentieux. »

L'objectif de zéro artificialisation nette implique de nouvelles mesures et contraintes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Lorsque des opérations d'urbanismes sont validées, une densité minimale de constructions peut désormais être appliquée par secteur³⁵.



³³ « Sécuriser le réemploi, une démarche collective », CSTB, juillet 2022, p.1.

³⁴ <https://www.lagazettedescommunes.com/807655/zan-le-syndrome-de-lusine-a-gaz/>

³⁵ Source : <https://www.lamotte.fr/conseils/zero-artificialisation-nette/>

► Les conséquences possibles pour les collectivités territoriales

La loi encadre davantage la création et l'implantation de nouveaux centres commerciaux amenés à artificialiser des sols. Pour limiter l'étalement urbain, les collectivités territoriales sont incitées à privilégier les projets locaux d'intensification urbaine, c'est-à-dire à exploiter les locaux et bâtiments vacants et densifier les zones déjà urbanisées.

► Les conséquences possibles pour les aménageurs et constructeurs

Du côté des aménageurs et promoteurs immobiliers, l'objectif du ZAN risque de tendre le marché de la construction de logements neufs, et particulièrement le marché de la maison individuelle. En effet, le nombre de terrains à bâtir devrait être restreint au cours des prochaines années et la surface moyenne des terrains diminuée.

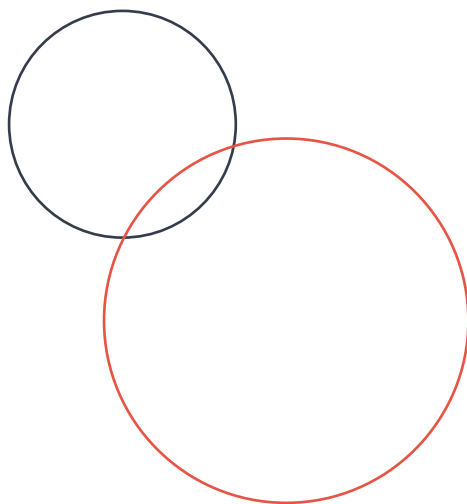
Selon l'Union Nationale des AMénageurs (UNAM), l'ambition de sobriété foncière induite par le ZAN va « à rebours des besoins en matière de logement ». Les aménageurs pointent en effet une demande croissante de logements, en raison de la sortie des logements vétustes, du coût de plus en plus élevé de la rénovation et de la décohabitation des ménages.

Les aménageurs estiment ainsi que la volonté de reconstruire la ville sur la ville passe par la territorialisation du ZAN. Ce qui peut paraître effectivement judicieux, les besoins de foncier étant extrêmement variables d'une zone géographique à une autre.

► Les conséquences possibles pour les propriétaires et locataires

L'encadrement du foncier et la densification de l'habitat vont aussi avoir des effets sur les résidents des logements. Les acquéreurs pourraient être confrontés à une forte inflation du prix des terrains et le modèle de la maison individuelle deviendra de moins en moins prégnant.

Et, dans le cadre d'une location de logement neuf, l'augmentation des prix à l'achat sera très probablement répercutée sur le prix des loyers au détriment des locataires.





Les préconisations du CESER

Les préconisations du CESER pour favoriser l'accès au logement en Auvergne-Rhône-Alpes sont ici présentées et regroupées en quatre parties

Présentation des axes

- ▶ **Axe 1 : Améliorer la connaissance**
- ▶ **Axe 2 : Disposer de foncier constructible**
- ▶ **Axe 3 : Adapter le parc existant**
- ▶ **Axe 4 : Mettre en place l'accompagnement**



Les préconisations du CESER

Axe 1

Améliorer la connaissance

En tout premier lieu, le CESER a pu constater un déficit général de connaissance sur un certain nombre de données sur le logement, première étape indispensable à la mise en place de politiques stratégiques concertées entre les acteurs de l'urbanisme et du logement. Le Conseil régional doit construire une cohérence régionale en matière d'observation et de connaissance afin d'ouvrir la voie à la mise en place d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement. Pour ce faire, le CESER tient à mettre plus particulièrement en avant la création des outils suivants qui se déclinent ici à plusieurs échelles territoriales de l'État jusqu'à la commune.

► Préconisation 1 :

Un observatoire régional des gisements fonciers

Il nous faut aujourd'hui urgemment compiler les études de gisements fonciers disponibles en Auvergne-Rhône-Alpes, y compris ceux de l'Etat, pour pouvoir enfin connaître la taille du réservoir de foncier régional urbanisable ; cela doit être la première étape de la création d'un observatoire régional des gisements fonciers et immobiliers mobilisables, alimenté et tenu à jour, auquel le Conseil régional pourrait apporter son aide.

► Préconisation 2 :

Le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

Au niveau régional, le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement est une instance paritaire qui mériterait de se voir adjoindre un certain nombre de compétences d'observations et de connaissances afin d'éclairer les décideurs. Le CESER estime ainsi qu'il devait par exemple pouvoir sommer les différents PLH régionaux, produire un état des lieux de la vacance, participer à la mise en place d'un observatoire régional pour éclairer dès aujourd'hui les effets de la politique de « Zéro Artificialisation Nette », améliorer l'« Outil de repérage et de traçage de l'habitat indigne » pour impulser avec

l'ensemble des acteurs concernés des plans de résorption, ...dans tous les cas, le Conseil régional doit aujourd'hui y prendre toute sa part

► Préconisation 3 :

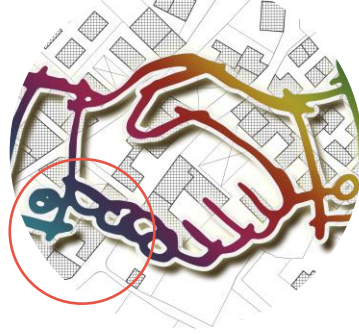
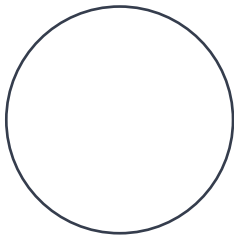
Les dispositifs de prévention des expulsions locatives

Il est également nécessaire de renforcer l'information et l'utilisation des nouveaux dispositifs mis en place en matière de prévention des expulsions locatives (diagnostics sociaux et financiers, équipes mobiles, Fonds Impayés lorsqu'ils existent...) encore trop peu mobilisés, trop restrictifs et parfois mal financés.

► Préconisation 4 :

La numérisation totale des PLU et PLUI

Enfin, le CESER juge que la numérisation totale des PLU et PLUI d'Auvergne-Rhône-Alpes est une étape essentielle de la connaissance régionale ; il estime à ce sujet indispensable qu'elle soit réalisée au plus vite au moins dans l'aire d'attractivité des métropoles régionales et dans les secteurs tendus



Axe 2

Disposer de foncier constructible

Ensuite, le CESER propose des pistes pour sortir de la quadrature du cercle imposée aux ménages et, en amont, aux professionnels : le ZAN réduit les surfaces constructibles ce qui augmente le prix des terrains et donc les prix de l'immobilier ; la recherche de matériaux locaux et bio-sourcés a les mêmes conséquences ; constituant ainsi un frein à l'accès au logement des ménages.

Il convient donc d'abord et avant tout de poursuivre une politique vigoureuse de rééquilibrage des territoires desserrant l'étau de la métropolisation à outrance. Le CESER estime ainsi que les outils suivants doivent être mobilisés.

► Préconisation 1 :

Augmenter les volumes de mise en vente

Concernant le foncier, il est nécessaire d'augmenter les volumes de mise en vente et donc les autorisations de permis, notamment en secteur tendu, ce qui relève d'une exploitation maximale des dispositions du PLU (ou du PLUI) et d'une volonté de tous les acteurs ; mais aussi que les EPF accélèrent la mise à disposition de leurs fonciers, trop souvent longs à revenir sur le marché en raison de procédures lourdes, de manque de volonté politique et d'appréciations restrictives.

► Préconisation 2 :

Organiser un système régional de compensation d'artificialisation

Il faut également organiser un système régional de compensation d'artificialisation, sur le modèle de ce qui existe au niveau national afin de renforcer l'efficacité opérationnelle de la politique régionale d'aménagement. Les EPF, notamment, pourraient alimenter en foncier de compensation ce système qui doit être ouvert plus largement aux collectivités locales.

► Préconisation 3 :

Accélérer le traitement des dossiers d'autorisation d'urbanisme

Pour la construction, trop d'opérations se retrouvent aujourd'hui être freinées voire stoppées. En situation de tension, le CESER estime qu'il est urgent d'accélérer le traitement des dossiers d'autorisation d'urbanisme qui dépassent souvent l'année, voire les deux ans, ainsi que du contentieux de l'urbanisme, de réduire les délais d'instruction et de sanctionner les recours abusifs à visée spéculative.

► Préconisation 4 :

Renforcer l'accompagnement financier pour requalifier l'habitat ancien

Renforcer l'accompagnement financier, en fléchage régional, et en complément des dispositifs existants pour requalifier l'habitat ancien ou vacant en centres-villes ou centres-village (habitat énergivore, non adapté, ne répondant plus à la demande, ...). Ce dernier représente en effet un gisement de requalification trop peu exploité.



Axe 3

Adapter le parc existant

Enjeu sociétal et écologique majeur, le logement doit aujourd'hui être adapté pour répondre à la fois aux modifications sociétales et aux nécessités de la décarbonation massive de nos activités.

Concernant la problématique de la rénovation énergétique, outil essentiel de la décarbonation, le CESER estime en tout premier lieu que la nécessaire et urgente massification de l'éco-rénovation doit se faire dans le respect de la qualité écologique et sociale. Le premier défi réside dans l'augmentation du nombre de techniciens et d'opérateurs, partout sur le territoire régional, ainsi que le renforcement de leur professionnalisation. Un second défi réside bien évidemment dans une autre massification : celle du nombre de logements éco-rénovés.

Pour relever ces deux défis, le CESER entend mettre en avant les préconisations suivantes.

► Préconisation 1 :

Massifier la rénovation énergétique

- Assurer la difficile transformation des conseils en travaux effectuée par le Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat (SPPEH) en généralisant l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, sans conditions de ressources, tout en orientant vers des professionnels de confiance et reconnus.

- Stabiliser et simplifier les programmes et les aides de la part de l'État et des autres acteurs de la rénovation énergétique ; la multiplication des plateformes numériques induisant de la confusion

Et, de manière plus spécifique, concernant l'habitat collectif et les copropriétés, le CESER estime indispensable de :

- Déployer la formation des maîtres d'œuvre et des syndicats à la rénovation énergétique de l'habitat collectif et des copropriétés dans tous les territoires d'Auvergne-Rhône-Alpes. Pour cela, il faudra résoudre la

grande disparité à l'échelle de la région et développer l'ensemble des filières locales. Les branches professionnelles sont ici appelées à jouer un rôle essentiel, notamment sur la professionnalisation.

- Dans le collectif comme en individuel, inciter à une rénovation globale ou par étape qui ne soit pas « monogeste », pour une meilleure efficacité de l'utilisation de l'argent public et ce d'autant plus qu'un gros cycle de travaux reste l'exception.

- Pérenniser les financements publics nationaux, régionaux et locaux, car les projets en collectif mettant deux à trois ans avant d'être décidés, les « stop and go » financiers mettent des ménages en difficulté et ne permettent pas le développement espéré des solutions de rénovation.

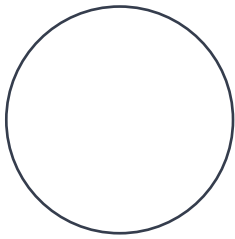
- Pour les copropriétés, pérenniser et développer des solutions de préfinancements des aides publiques (type caisse d'avance) afin que les copropriétaires ne règlent que le reste à charge.

► *Préconisation 2 :*

Répondre aux évolutions sociétales

Pour le vieillissement et les personnes en situation de handicap, le CESER estime nécessaire de :

- Pallier les fortes latences administratives en développant un « Fond d'urgence » pour favoriser l'autonomie et le maintien au domicile des personnes nécessitant de simples aménagements d'accessibilité lors d'un handicap survenu, temporaire ou pour les personnes en perte d'autonomie
- Outrepasser l'article 18 de la loi ELAN en maintenant le 100% de logements accessibles, adaptés, ou évolutifs dans le bâti neuf ou en rénovation et prendre en compte l'ensemble des handicaps (moteurs, sensoriels, cognitifs,...) dans les espaces collectifs et privés. Cela suppose aussi de prendre en compte les besoins de cheminement depuis le stationnement, l'orientation et la sécurité en favorisant la proximité immédiate des transports publics et en adaptant des logements dans les centres villes et villages



Axe 4

Mettre en place l'accompagnement

Le CESER a pu constater que l'accès de chacun à un logement adapté à son projet de vie nécessite, dans de nombreux cas, un « accompagnement » personnalisé pour certains publics. Cet accompagnement, dont le CESER entend qu'il puisse être à chaque fois assuré par un acteur neutre, recouvre des formes très diverses suivant les situations des personnes (publics spécifiques, propriétaires bailleurs, accédant à la propriété, ...); il doit donc être adapté.

► Préconisation 1 :

L'accompagnement à la prévention des expulsions

L'accompagnement à la prévention des expulsions suppose aujourd'hui une meilleure coordination des acteurs institutionnels et associatifs, par exemple à l'image de la permanence APPEL dont le CESER souhaite voir étendu le principe à l'ensemble du territoire régional

► Préconisation 2 :

L'accompagnement des ménages candidats à l'accession à la propriété

L'accompagnement des ménages candidats à l'accession à la propriété, sociale ou non, doit systématiquement comprendre une information contradictoire sur les coûts prévisibles engendrés par l'état et la propriété du bien ;

► Préconisation 3 :

L'accompagnement social nécessite de développer les structures intermédiaires et transitoires

L'accompagnement social nécessite le plus souvent un temps long. L'accès accompagné à un logement autonome suppose de développer et renforcer toutes les structures intermédiaires et transitoires pertinentes ; les logements d'insertion doivent continuer à bénéficier de financements régionaux.

► Préconisation 4 :

Des durées adaptées

En cas de nécessité, proposer des formules transitoires de durées adaptées avec un accompagnement personnalisé, de type appartement thérapeutique, ou bien de longue durée du type logement inclusif ou pension de famille mixant sphère privée et espaces communs.

► **Préconisation 5 :**

Sécuriser financièrement les accompagnements du « Logement d'abord »

L'accompagnement des personnes en situation de précarité vers le logement peut s'effectuer par l'accès à l'emploi mais aussi par la politique du « logement d'abord ». Sa mise en œuvre nécessite de sécuriser financièrement les accompagnements et de les développer, de renforcer la coordination de l'ensemble des acteurs et la disponibilité des logements.

► **Préconisation 6 :**

Proposer un accompagnement physique

Proposer systématiquement un accueil social ou un accompagnement physique aux usages et aux procédures numériques, de plus en plus utilisés dans l'action sociale, pour les personnes qui ne peuvent s'en servir seules et procéder dès maintenant à leur évaluation.

► **Préconisation 7 :**

Informier et rassurer les propriétaires bailleurs

Pour favoriser le retour sur le marché de logement non loués dans le parc privé et ainsi permettre l'accès du plus grand nombre au logement de droit commun, il serait nécessaire d'informer et rassurer les propriétaires bailleurs par un accompagnement et la garantie de paiement intégral des loyers, type intermédiation locative.

► **Préconisation 8 :**

Étendre les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes à tout le territoire régional

Enfin, l'accès au logement des jeunes est extrêmement difficile en raison de leur niveau de ressources mais aussi des prix élevés des loyers notamment dans les secteurs attractifs et les bassins d'emploi. Un accompagnement spécifique tel qu'effectué par les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes doit pouvoir être proposé en tout point d'Auvergne-Rhône-Alpes.

► **Préconisation 9 :**

Étendre l'échelle territoriale pour candidater au logement social

Il faut fiabiliser l'outil de gestion de la demande de logement social et proposer un cadre plus large que l'échelle départementale pour autoriser, à candidater, en une fois, dans plusieurs territoires régionaux ; cette problématique serait profitable à tous, par exemple aux jeunes alternants.



Conclusion

En conclusion à cette longue étude consacrée à l'accès au logement en Auvergne-Rhône-Alpes, le CESER peut aujourd'hui dire que, plutôt qu'un modèle unique d'accès, existaient en fait des multiples accès à des multiples modèles de logement tous différents.

Grâce à l'ensemble des apports, tous de qualité, des différentes personnes auditionnées, il a pu également constater que la notion de parcours résidentiel n'était plus aujourd'hui aussi opérante qu'auparavant. Ce sont des parcours morcelés, faits d'aller et retours, qui caractérisent aujourd'hui les accès aux logements pour certaines personnes ; les pouvoirs publics doivent pouvoir aujourd'hui intégrer et gérer ces incertitudes.

De par sa compétence régionale d'aménagement du territoire, le CESER estime donc aujourd'hui que le Conseil régional devrait s'engager plus fortement dans la problématique de l'habitat et du logement permettant d'œuvrer ainsi à l'équilibre de ses territoires.

Enfin, et ce n'est pas la moindre de ses conclusions, le CESER estime que si rien n'est fait pour desserrer les différents goulots d'étranglement qui caractérisent aujourd'hui les accès aux logements, la situation régionale ne pourra pas être moins défavorable que ce qu'elle est actuellement.

Annexe

RECOURS AU DROIT AU LOGEMENT (DALO) EN 2019

Source : Infocentre Dalo (outil national du Ministère de la cohésion des territoires)	Ain	Allier	Ardèche	Cantal	Drôme	Isère	Loire	Haute-Loire	Puy-de-Dôme	Rhône	Savoie	Haute-Savoie	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES
Nombre de recours "logement" reçus	173	37	18	1	90	664	56	1	207	3270	227	2200	6 944
Recours non examinés	1	5	0	1	0	32	1	0	0	281	0	5	326
Recours "logement" avec décision	172	32	18	0	90	632	55	1	207	2 989	227	2 195	6 618
Dont favorables logement (prioritaires et urgents)	43	22	14	0	38	309	27	0	57	1 226	74	718	2 528
Dont rejets (explicites)	91	6	1	0	25	227	21	0	85	1 566	109	1 353	3 484
Dont sans objet	33	2	3	0	13	78	6	1	41	167	22	107	473
Dont réorientation recours logement vers hébergement	5	2	0	0	14	18	1	0	24	30	22	17	133
Nombre de recours "hébergement" reçus	5	0	0	0	9	325	0	0	8	981	11	128	1 467
Recours non examinés	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	2	7
Recours "hébergement" avec décision	5	0	0	0	9	322	0	0	8	979	11	126	1 460
Dont favorables logement (prioritaires et devant être accueillis)	2	0	0	0	7	142	0	0	1	613	6	87	858
Dont rejets (explicites)	2	0	0	0	2	111	0	0	4	301	4	32	456
Dont sans objet	1	0	0	0	0	61	0	0	2	52	1	5	122
Dont recours logement réorientés hébergement (rappel)	5	2	0	0	14	18	1	0	24	30	22	17	133
Nombre de recours reçus (1)	178	37	18	1	99	989	56	1	215	4 251	238	2 328	8 411
Recours non examinés	1	5	0	1	0	35	1	0	0	283	0	7	333
Recours avec décision	177	32	18	0	99	954	55	1	215	3 968	238	2 321	8 078
Dont favorables (1)	50	24	14	0	59	469	28	0	82	1 869	102	822	3 519
Dont rejets (explicites)	93	6	1	0	27	338	21	0	89	1 867	113	1 385	3 940
Dont sans objet	34	2	3	0	13	139	6	1	43	219	23	112	595

(1) Dans la synthèse, les décisions favorables correspondent à la somme des décisions favorables logement, des décisions favorables hébergement et des réorientations des recours logement vers l'hébergement

RECOURS AU DROIT AU LOGEMENT (DALO) EN 2020 (1)

Source : Infocentre Dalo (outil national du Ministère de la cohésion des territoires)	Ain	Allier	Ardèche	Cantal	Drôme	Isère	Loire	Haute-Loire	Puy-de-Dôme	Rhône	Savoie	Haute-Savoie	AUVERGNE-RHÔNE-ALPES
Nombre de recours "logement" reçus	143	40	28	0	131	626	35	3	170	3496	247	2042	6 961
Recours non examinés	0	4	0	0	0	37	3	0	3	433	1	6	487
Recours "logement" avec décision	143	36	28	0	131	589	32	3	167	3063	246	2036	6 474
Dont favorables logement (prioritaires et urgents)	36	20	8	0	48	339	18	2	46	1149	72	722	2 460
Dont rejets (explicites)	67	3	11	0	51	175	9	1	73	1587	146	1196	3 319
Dont sans objet	37	12	4	0	26	67	1	0	35	280	16	100	578
Dont réorientation recours logement vers hébergement	3	1	5	0	6	8	4	0	13	47	12	18	117
Nombre de recours "hébergement" reçus	14	0	1	0	49	232	0	1	8	749	7	78	1 139
Recours non examinés	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	0	5
Recours "hébergement" avec décision	14	0	1	0	49	228	0	1	8	748	7	78	1 134
Dont favorables logement (prioritaires et devant être accueillis)	1	0	1	0	32	122	0	0	1	441	2	53	653
Dont rejets (explicites)	10	0	0	0	12	64	0	0	4	282	5	19	396
Dont sans objet	3	0	0	0	5	35	0	0	3	20	0	5	71
Dont recours logement réorientés hébergement (rappel)	3	1	5	0	6	8	4	0	13	47	12	18	117
Nombre de recours reçus (2)	157	40	29	0	180	858	35	4	178	4 245	254	2 120	8 100
Recours non examinés	0	4	0	0	0	41	3	0	3	434	1	6	492
Recours avec décision	157	36	29	0	180	817	32	4	175	3 811	253	2 114	7 608
Dont favorables (2)	50	24	14	0	59	469	28	0	82	1 869	102	822	3 519
Dont rejets (explicites)	77	3	11	0	63	239	9	1	77	1 869	151	1 215	3 745
Dont sans objet	40	12	4	0	31	102	1	0	38	300	16	105	649

(1) La baisse observée en 2020 est liée au contexte de la crise sanitaire. En particulier, les délais des recours DALO ont été suspendus durant plusieurs mois.

(2) Dans la synthèse, les décisions favorables correspondent à la somme des décisions favorables logement, des décisions favorables hébergement et des réorientations des recours logement vers l'hébergement.

Bibliographie

- **Gaston Bachelard** -*La poétique de l'espace*, Presses universitaires de France, Paris, 1957, 215p
- **Georges Perec**, *Espèces d'espaces*, Editions Galilée, Paris, 1974, 124p.
- « *L'habitat en Auvergne-Rhône-Alpes en 2020 - Rapport au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement* », Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, 2021, 121p
- « *La construction neuve en Auvergne-Rhône-Alpes 1er trimestre 2022* », Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, 2022, 4p
- « *La loi SRU, dispositif et bilan triennal 2017-2019 en Auvergne-Rhône-Alpes*, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, 2021, 4p
- « *Le parc locatif social en Auvergne-Rhône-Alpes au 1^{er} janvier 2021* », Les Analyses n°84, Février 2022, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, 4p
- « *Le prix des terrains à bâtir en 2019 en Auvergne-Rhône-Alpes* », Les Analyses n° 78, Juin 2021, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, 2021, 4p
- « **LOGEMENT** : le chantier de la République », Fédération des promoteurs immobiliers, oct. 2021, 53p.
- « **Nouveau DPE : des erreurs en pagaille !** » ; 60 Millions de consommateurs », n°581, juin 2022, <https://www.60millions-mag.com/2022/05/24/nouveau-dpe-diagnostic-performance-energetique-erreurs-pagaille-20067>
- **ONU** : *Le droit à un logement convenable*, Fiche d'information n° 21/Rev.1, 1997, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Genève, 1997, 66p
- *Pierre par pierre -Bâtir de meilleures politiques du logement* », OCDE, Paris, 2021, 210p
- « *Pilier de la rénovation des bâtiments, le diagnostic de performance énergétique pris en défaut* », Le Monde daté du 25 mai 2022, https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/05/25/pilier-de-la-renovation-des-batiments-le-diagnostic-de-performance-energetique-pris-en-defaut_6127604_3224.html
- « *Quelles priorités pour mettre en œuvre la planification écologique dans le secteur de la rénovation énergétique ?* », **Andreas Rüdinger**, Institut du développement durable et des relations internationales, mai 2022, <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/quelles-priorites-pour-mettre-en-oeuvre-la-planification>



BIBLIOGRAPHIE

- « Qui habite dans le logement social en Auvergne-Rhône-Alpes », AURA HIm, Lyon, 2021, 25p
- Sécuriser le réemploi, une démarche collective », [Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, Champ sur Marne, 2022, 4p](#)



BIBLIOGRAPHIE

Glossaire

ACV : Analyse de Cycle de Vie

APPEL : Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives

BRS : Bail Réel Solidaire

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

CECIM : Centre Etudes de la Conjoncture Immobilière

CEJ : Contrat d'Engagement Jeune

CRHH : Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement

DALO : Droit Au Logement Opposable

DPE : Diagnostic de Performance Energétique

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

ECLN : Enquête sur la Commercialisation des Logements Neufs

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPL : Entreprise Publique Locale

EPORA : Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes

ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat

GES : Gaz à Effet de Serre

INC : Institut National de la Consommation

NEET : *Not in Education, Employment or Training* (sans emploi, ne poursuivant pas d'études et ne suivant pas de formation)

NIMBY : *Not In My Backyard* (pas chez moi)

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OFS : Organisme de Foncier Solidaire

OPH : Office Public de l'Habitat

PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

PSLA : Prêt Social Location-Accession

PTZ : Prêt à Taux Zéro

SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif

SEM : Société d'Économie Mixte



GLOSSAIRE

SPPEH : Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

TFPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties

UNAM : Union Nationale des AMénageurs

ZAN : Zéro Artificialisation Nette



GLOSSAIRE



CONTRIBUTEURS

Contributeurs

► **Jean-Pierre GILQUIN**

Président de la Commission 5 « Solidarités, inclusion sociale et santé »

► **Jacques CADARIO**

3^{ème} Vice-Président délégué

► **Jean-Marc GUILHOT**

Vice-Président délégué, Président de la Conférence des Présidents

Collège 1*

- BEZ Nicole (UNAPL/CNPL)
- BLANC Dominique (UNAPL/CNPL)
- BRUNET Christian (U2P)
- LAUZIER Léa (Jeunes agricult.)
- OLEKSIK Bernadette (CMA)
- RENIÉ Stanislas (CCIR)

Collège 2*

- BISSON Bruno (UNSA)
- BOCHARD Frédéric (FO)
- DA COSTA Rosa (CGT)
- GALLIEN Sylvie (CFE-CGC)
- GILQUIN Jean-Pierre (FO)
- LE GAC Elisabeth (CFDT)
- LEYRE Michelle (FO)
- MAITRE Éric (CFDT)

Collège 3 et 4*

- ARGENSON Jean-Jacques (SOLHA)
- AUSSEDAT Philippe (Retraités)
- BÉDIAT Patrick (FAS)
- BIN-HENG Maryvonne (FILACTIONS)
- CHAPPELLET Jean (URIOPSS)
- COURIO Valérie (CRAJEP)
- DENIEL Patrick (HOSP)

* **Collège 1** : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées / **Collège 2** : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives / **Collège 3** : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable / **Collège 4** : Personnalités qualifiées



CONTRIBUTEURS

Collège 1*

- STOJANOVIC Sandrine (CPME)
- VERRAX Éric (PROMOTEURS)
- VIAL Éric (CRMCCA)
- VILLARD Hélène (CPME)

Collège 2*

- MARGERIT Laurence (CGT)
- MORAIN Marie-Christine (CFDT)
- NINNI Agnès (CFDT)
- RODRIGUEZ Vincent (CGT)
- ROUVEURE Gisèle (FO)
- SALA Chantal (CGT)
- VELARD Patrick (SOLIDAIRES)
- VERNET Sandrine (CFTC)

Collège 3 et 4*

- DOYELLE Manon (Pers. Qualifiée)
- GOUEDARD-COMTE M.- Elisabeth (INSERTION)
- JOUVE Henry (CARSAT)
- PATAT Salomé (CNL)
- PICCOLO Maël (HANDICAP)
- PLASSE Marie-Christine (CROS)
- THOMAZET Loïc (HANDI SUP)
- VENEL Anne-Laure (Logement Social)
- VIGNAUD Béatrice (URAF)

* **Collège 1** : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées / **Collège 2** : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives / **Collège 3** : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisis en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable / **Collège 4** : Personnalités qualifiées

Remerciements

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes remercie les personnes auditionnées dans le cadre de l'élaboration de cette contribution.

Les conseillers approfondissent leurs connaissances en prenant appui notamment sur les auditions, les enquêtes, les débats menés dans le cadre de la commission ou du groupe de travail. De nombreuses personnalités sont entendues chaque année par l'assemblée, ces spécialistes délivrent ainsi leur savoir et leur expérience, ces échanges sont une grande richesse pour le CESER.

Remerciements

GILET Véronique, Directrice régionale de la Fondation Abbé Pierre Auvergne-Rhône-Alpes

MOUHADDAB Aïcha, Directrice d'Aura HLM

VENEL Anne-Laure, Vice-Présidente d'Aura HLM et Directrice Générale de Dôme Aménagement habitat.

GRATALOUP Sylvain, Conseiller, Président de l'UNPI Auvergne-Rhône-Alpes

PÉTRONE Noël, Directrice régional Auvergne-Rhône-Alpes - « Action Logement Services »

TOUZÉ Nicolas, Directeur Général Région Sud-Est -Nexity Foncier Conseil

FABRIS Aimeric, Directeur Général Adjoint de l'Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)

DUDONNÉ Patricia, Directrice de la Société Dauphinoise pour l'Habitat

GERMAIN Myriam, SOLIHA Rhône et Grand Lyon

TRAN François, Architecte, enseignant à l'ENSAL (Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon)

VÉDRINE Corinne, Socio-anthropologue, enseignante à l'ENSAL (Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon)

CHATANAY-BROSSET Anne, Présidente de l'URCLLAJ (Union Régionale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes) – Responsable Pôle Gestion locative sociale SOLIHA Drôme

MIRANDE Stéphanie, Travailleuse sociale, Association « Totem-de la rue au logement »

POTIÉ Cyril, Travailleur pair, Association « Totem- de la rue au Logement »

TEMPLIER Sébastien, Directeur de l'ANEF Vallée du Rhône

SEMELET Julien, Responsable du Service Expertise à la Direction de l'Environnement et de l'Energie au Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

PARIS Colas, Responsable du Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat (SPPEH) au Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

Déclaration des groupes

► INTERVENTION DE Eric VERRAX, Au nom du Collège I

Monsieur le président, mes chers collègues,

« Depuis que l'homme erre sur la terre, c'est l'abri, la maison, le refuge, le confort enfin qui furent et restent exceptionnels. La plupart des hommes et des femmes n'eurent et n'ont pas encore un toit pour habiter. Ce verbe, habiter, vient du verbe avoir. N'avoir rien équivaut à ne point habiter. L'immense, la colossale majorité des humains n'eut et n'a rien. »

J'emprunte ces quelques mots d'introduction à Michel Serres pour tenter de placer le sujet de l'accès au logement au niveau où il faudrait le situer.

L'immense, la colossale majorité des humains n'eut pas de lieu où habiter.

C'est dire l'erreur de perspective du rapport qui nous est présenté.

Erreur de perspective car à force d'énumérer les cas spécifiques, les procédures trop lourdes, les retards de décision ou les inégalités – et l'on a tôt fait de transformer une différence en inégalité et l'inégalité en discrimination puis en scandale - perceptibles ici ou là, il en oublie l'essentiel.

L'immense, la colossale majorité de nos concitoyens, en région comme en France, a un toit pour habiter et a donc accès à un logement. Plus encore, dans la région comme en France, près des deux tiers des ménages sont propriétaires de leur logement ou d'un logement qu'ils donnent à bail, ou encore sont logés gratuitement. Et les deux tiers d'entre eux ne sont plus débiteurs d'aucun crédit.

Cet effort et ce succès sont d'autant plus remarquables que l'augmentation importante du taux de propriétaires dans notre région a fait plus qu'accompagner l'augmentation non seulement de la population, mais du nombre de ménages due à la décohabitation des séparés et divorcés, l'allongement de la durée de vie ou des jeunes quittant le giron familial par exemple. On parle ici de plusieurs millions de nouveaux ménages à loger en une génération.

Le résultat est que dans la région, en quarante ans, la taille des logements a cru de plus de 30 %, que la surface moyenne occupée par personne a aussi cru de 30 %, et que le confort et l'isolation des logements se sont améliorés régulièrement avec un accélérateur notable pour l'isolation thermique si cruciale aujourd'hui grâce à la RT 2012. Au passage, rappelons que son effet fut décuplé par son couplage aux lois dites de défiscalisation – modus operandi qui se retrouvera de nouveau en 2023 avec le Pinel +.

Ce qui fait que les ménages de notre région sont parmi les plus riches de l'Union européenne, puisque l'immobilier représente la part essentielle des patrimoines. Et que cette richesse leur permet de naviguer à peu près partout en Europe et ailleurs, si l'envie leur en prenait, en vendant leur bien ; quelle liberté ! Disposer d'un toit et pouvoir circuler librement !

Je comprends bien que la commission sociale se soit focalisée, comme tant d'autres, sur des problèmes importants concernant des minorités en difficulté : mais à ne pas rappeler l'essentiel, on pourrait finir par conclure à l'inefficacité d'un modèle qui, certes, a bien des défauts, mais dont on

peut dire en paraphrasant Churchill qu'il est le pire à l'exception de tous les autres.

Car pour ce qui est de l'accès au logement, c'est enfin plus d'un million et demi de ménages en France qui trouve chaque année un nouveau logement en accession, plus environ 1 million en location ; ces chiffres considérables, homothétiques en région, ne sont pas rappelés !

Relisons ensemble la conclusion : « Le CESER estime que si rien n'est fait pour desserrer les différents goulots d'étranglement qui caractérisent aujourd'hui les accès aux logements, la situation régionale ne pourra pas être moins défavorable que ce qu'elle est actuellement. »

Cette conclusion de la commission est donc une double faute :

D'abord il s'agit en réalité de la situation la plus favorable que la région aie jamais connue. Je renvoie à toutes les enquêtes de l'INSEE depuis des années. Qualifier de défavorable la meilleure situation jamais connue relève d'une sorte de sophisme.

Ensuite car la réglementation ne cesse de croître : le droit du sol appartient à la puissance publique comme jamais, jusqu'à l'interdiction de construire où sont les besoins pour préserver l'environnement – le fameux ZAN - ; très souvent, les élus vont au-delà des règles édictées par leurs propres assemblées délibérantes pour restreindre la densité ; les diverses taxes et droits vont en augmentant année après année, comme la taxe d'aménagement dans la métropole lyonnaise qui quadruple au 1er janvier 2023 dans certains secteurs : et on fera mine de s'étonner de la hausse des prix du secteur ! Toutes ces interventions publiques limitent la construction et obèrent donc les accès au logement. Alors si l'inefficacité est le résultat de tant de potions médicinales publiques, faut-il dire stop ou encore ?

Pour autant, le travail de commission a permis que bien des lieux communs ne passent pas la rampe de nos réunions. Et je remercie mes collègues, et notre cher Benoit Thirion sous la houlette de notre président fin connaisseur de bien des aspects de la question, de n'être pas « tombés dans le panneau » de ces maronniers.

Ainsi, si nous mentionnons bien le blocage des loyers comme une pratique de la métropole lyonnaise, nous ne le préconisons pas, et à juste titre, puisqu'inefficace à court terme et dangereux à long terme. D'ailleurs pour l'UNPI (Union des propriétaires immobiliers) ce mécanisme accentue la fracture sociale, génère des inégalités sans résoudre quoi que ce soit ; il devrait d'ailleurs être réformé. Je me contenterai ici de citer la conclusion du secrétaire général du prix annuel dénommé Nobel d'économie : « Il y a deux façons de détruire une ville ; le bombardement, rapide mais aléatoire ; le blocage des loyers, plus lent mais assuré du succès ».

De même, les logements vacants ; au café du commerce, c'est la solution miracle. A telle enseigne que ministres et présidents de métropoles ont lancé des missions consultations, études depuis des décennies...Las ! à chaque fois, c'était pour aboutir à la même conclusion : il n'y a à peu près rien à récupérer de ce côté-là. Nous n'en faisons donc pas une solution.

Idem pour les lois de défiscalisation, les fameux Pinel, boucs émissaires récurrents et commodes des critiques du dimanche de la politique du logement : nous ne réclamons pas leur tête, ils sont essentiels dans la décarbonation et l'aménagement du territoire et nous aurions même pu les soutenir : en effet la technique financière de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) nécessite un rythme de vente difficile à obtenir dans des villes moyennes sans les adjuvants de ces dispositifs fiscaux qui apportent des logements aux dernières normes environnementales, dynamisent l'écosystème, et luttent en plus contre la métropolisation et l'étalement urbain...Il y faut juste un peu de bon sens... et l'aménagement du territoire en est grandement gagnant !

Encore, le fameux BRS – Bail réel solidaire – dont des majorités locales récentes se sont faites les thuriféraires. Sans même revenir sur le socle de cet outil – considéré parfois comme la création de propriétaires de seconde zone et organisant le transfert de la charge financière des ménages vers la collectivité et les autres ménages acquéreurs – en attendre une solution quantitative se heurte à la réalité des chiffres : lancé depuis plus de 3 ans en métropole lyonnaise, le BRS n'a pour le moment convaincu qu'un peu moins de 200 ménages... soit moins de 1 % du besoin en logement neuf, comme en France. Ce n'est pas rien, mais c'est peu et couteux ; et cela vient souvent en lieu et place du logement social ou abordable... C'est donc déshabiller Pierre pour habiller Paul.

Donc merci à la commission, qui a aussi bien vu que la rénovation énergétique pour être efficace se devait d'être massive ; cependant, elle n'est pas allée jusqu'à la racine du problème posé. Car on peut bien mutualiser les procédures d'attribution, mettre une assistante sociale derrière chaque ménage acquéreur, rendre tous les logements accessibles aux handicapés – ce que notre collègue ne soutient pas car le bilan coût-avantage est désastreux -, s'il n'y a pas de création de logement, nous n'absorberons pas les besoins cumulés dus à la décohabitation, aux immigrations, à l'allongement de la durée de la vie et, last but not least, à la remontée récente du taux de natalité établi par l'INSEE ! Comme disait le camarade Bergeron, il faut du grain à moudre ! Comment favoriser l'accès au logement si l'on construit deux fois moins que les besoins ? La métropole lyonnaise construit aujourd'hui deux fois moins qu'il y a cinq ans et réalise trois fois moins de logements sociaux : comment croire que l'on va ainsi faciliter les accès au logement ?

Alors, qu'aurait-il fallu éviter, sur quoi aurait-il fallu insister ?

Le collègue 1 ne peut que souscrire à la volonté de mieux connaître la réalité du logement. D'autant que l'observation officielle est souvent aléatoire et conduit parfois comme ici à des erreurs d'interprétation : la remontée de la construction dont le rapport fait état après le Covid n'est qu'un artefact. Le SDES enregistre les données au fil de l'eau. Donc les opératrices ayant été absentes et désorganisées pendant les 6 ou 8 mois qui ont suivi le premier confinement, la saisies ont suivi leur retour progressif au travail...mais cela ne dit à peu près rien de la reprise de l'activité du BTP...

Mais surtout, quelle naïveté de croire ou demander des progrès sans s'interroger sur ce qui freine ou bloque ! D'après la Cour des comptes, qui vient de rédiger un référé auprès des ministres concernés, plus de 70 sources publiques concourent à la bonne observation du territoire. Mais trop mal selon elle pour fonder sérieusement les politiques publiques du logement, qui représentent près de 50 Milliards d'euros. La DINUM s'y emploie mais beaucoup reste à faire. Avant de créer d'autres entités, connaître et synthétiser l'existant paraît l'étape préalable nécessaire.


De même, la nécessité de desserrer les contraintes posés par la puissance publique à l'acte de construire devenues, et depuis longtemps, excessives, notamment dans les métropoles est un rappel bienvenu de la commission ; mais il faut le lier à une réflexion cohérente d'aménagement du territoire qui tienne compte des évolutions et aspirations récentes de la population régionale. Moins construire en métropole doit s'accompagner d'actions en faveur des territoires. Impossible de détailler ici, mais je renvoie à l'étude toujours actuelle de la section Prospective sur l'avenir des villes moyennes sous la houlette de son excellent président Jean-Pierre Claveranne.

C'est utile, c'est même impératif de rappeler que le logement privé remplit une fonction sociale de fait et qu'il est souvent la première marche pour l'accès au logement. Mais alors, pourquoi ne lui consacrer spécifiquement que 2 pages contre plus de 10 pour le logement du mouvement HLM, alors qu'il représente plus de 85 % du logement en France ? D'autant que les direx du mouvement HLM semblent avoir été peu filtrés ici ... et les efforts du logement privé oubliés : ainsi du nombre considérables de résidences privées du troisième âge... en dépit du rapport, le collègue 1 rappelle que le mouvement HLM est loin d'avoir le monopole de l'adaptation aux évolutions sociétales.

En revanche, et le rapport ne le mentionne pas, il détient le monopole de contraindre le constructeur à une vente à perte, ce qui augmente à due concurrence les prix payés par les autres acquéreurs. En effet, si la loi SRU prévoit un quota de logements sociaux de jure dans la commune, c'est le comportement des élus qui a transféré la charge de cette obligation publique vers les acquéreurs privés. Evidemment cette vente à perte pour les uns et cet impôt de palier pour les autres se traduit par un enrichissement sans cause pour le secteur HLM.

Enfin, mais la liste pourrait être longue, tout ce qui a été construit a été pensé, imaginé, projeté, réalisé par des entreprises ou en fonction d'elles : dans l'acte de construire, architectes, promoteurs, aménageurs, bureaux d'étude, paysagistes, compagnons de tous les corps de métiers ont payé de leur personne pour construire 400 ou 500 000 logements dans notre région tous les dix ans. Et leur immense majorité s'est positionnée par rapport aux entreprises qui fournissaient du travail. Alors les entreprises n'ont-elles pas aussi leur mot à dire dans les choix des collectivités ?

Pendant des décennies, les promoteurs ont été contraints de réaliser des parkings en surnombre



qui ont obéré le prix des logements et abîmé ou artificialisé les sols...et qui étaient inutilisés ; pendant des décennies les règlements de zone interdisaient les mixites de fonction -bureaux, commerces, logements - que réclamaient les entreprises et les salariés, et aujourd'hui certains élus se rendent compte que c'était une ineptie, comme à Annecy ; tout récemment la Banque des territoires vient de créer un fonds pour densifier en logement les zones commerciales qui sont appelées à devenir des friches : ce sont des décennies de blocage du droit du sol qui devront sauter. J'ai encore en mémoire l'interdiction de récupérer les eaux pluviales dans les espaces verts d'un programme, ou la scandaleuse martingale réglementaire qui a quasiment contraint les promoteurs à équiper leurs logements au gaz car soi-disant plus vert que l'électricité... L'actualité montre l'inanité de ces prises de position de la puissance publique en décalage avec la réalité écologique. Encore aujourd'hui nombre d'élus prétendent imposer la surface minimale d'une pièce ou d'un logement à travers des chartes qui contraignent parfois les habitants à s'exiler loin de leurs lieux de travail et qui ne correspondent pas à leurs besoins. Or les promoteurs voient passer chaque année dans leurs bulles de vente un million de ménages, qui peut dire qu'ils ignorent leurs desiderata et qu'un élu local a une expertise supérieure sur la question ? Les exemples pullulent de brides à l'inventivité des entreprises et leur manque de considération dans les processus décisionnels. Mais qu'une fenêtre s'ouvre et les initiatives naissent, comme le tout nouveau fonds friche initié par la BPI et la CDC pour transformer les anciens centres commerciaux en lieux de vie pluriels.

Une autre partie du rapport permet de lever le voile sur le biais de lecture de la réalité en cause :

« La notion de parcours résidentiel (n'est) plus aujourd'hui aussi opérante qu'auparavant. Ce sont des parcours morcelés, faits d'aller et retours, qui caractérisent aujourd'hui les accès aux logements pour certaines personnes ; les pouvoirs publics doivent pouvoir aujourd'hui intégrer et gérer ces incertitudes. »

Aucune étude n'a montré que la notion de parcours soit devenue inopérante à l'échelle de la Région ou de la Nation. Que les parcours soient morcelés indique une modification de comportement, pas qu'il n'y ait pas de parcours. Et les migrations inter-régionales ou dans la Région, la mobilité pour accompagner les évolutions de composition de la famille ou l'héliotropisme sont toujours à l'œuvre. Pourquoi regretter l'immobilisme ou la mobilité de papa ?

Regardons avec Fourquet et Cassely La France sous nos yeux et sa réalité sociologique, soyons lucides sur l'actualité et l'avenir de la Région sans nous accrocher à une lecture passéiste et délétère !

Le terme de « auparavant » renvoie comme toujours à un temps que les moins de 20 ans ne peuvent pas connaître, donc d'un imaginaire trop imprécis pour être discuté. Et ce sont moins les pouvoirs publics que les entreprises de toutes natures qui intègrent et gèrent ces incertitudes et ces mobilités. Pourtant, la France est le pays d'Europe qui taxe le plus l'immobilier aux trois stades de la vie de l'immeuble : l'acquisition, la construction, la détention. Responsable de la cherté des prix, cette inflation fiscale nécessite en retour des correctifs permanents qui haussent les prix qui, etc Cqfd.

Il est donc temps, ici et là, de donner un peu de souplesse, de faire confiance, de tenter des expérimentations pour permettre aux entreprises d'innover, elles qui sont à l'écoute de leurs clients et à qui elles doivent leur survie. De cela le rapport de la commission ne dit rien, attendant de la puissance publique, en termes de nouvelles obligations réglementaires et de dépenses publiques supplémentaires la totalité des solutions, au mépris de la situation des finances publiques. C'est une occasion manquée.

Le collège 1 ne donne pas de consigne de vote à ses membres..

■ INTERVENTION D’Agnès NINNI, Au nom de CFDT

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les conseillers,

Je m’exprime au nom de la CFDT.

Il importe tout d’abord de rappeler que le logement est une composante essentielle de l’aménagement et de l’attractivité du territoire, facilitant le développement économique via l’accueil des salariés et les emplois dans le bâtiment... et à ce titre concerne les compétences du conseil régional. Qui, comme le dit la conclusion de nos travaux, « devrait s’engager plus fortement dans la problématique de l’habitat et du logement permettant d’oeuvrer ainsi à l’équilibre de ses territoires. »

Rappelons que les représentants de la CFDT avaient souhaité d’emblée que le thème de la Commission dans ce domaine complexe de l’accès au logement soit davantage cerné, en particulier en ce qui concerne les ménages les plus modestes... ; ce qui n’a pas été le cas.

En effet, ce sont les ménages aux revenus modestes, en difficulté d’insertion, ou mal logés qui sont les plus impactés par la hausse des coûts du logement (prix, loyers, charges...), et par le déficit d’offre de logements « abordables », sociaux et très sociaux...

En écho aux préconisations émises quelque peu disparates, la CFDT souhaite souligner, comme elle le défend dans d’autres instances telles que le Pacte de pouvoir de vivre (alliance de plus d’une soixantaine d’associations), ou Action Logement (gestion paritaire de la Participation des employeurs), qu’il est indispensable et urgent de réguler les comportements spéculatifs, en particulier en matière d’action foncière, ou de taxation, même si les mesures existantes telles que l’encadrement des loyers ou la taxation des logements vacants ou des logements de type Airbnb relèvent de l’initiative locale...

Les initiatives d’acteurs régionaux et locaux privilégiant l’élaboration et la coordination des politiques de l’habitat, notamment en termes de maîtrise foncière et de maîtrise des coûts de construction ou de réhabilitation, doivent être soutenues,

Par ailleurs, il convient de soutenir aussi:

- d’une part, au titre de l’aménagement équilibré des territoires de la région, les initiatives territorialisées telles qu’Action cœur de ville et Petites villes de demain, notamment en matière de reconquête d’habitat ancien et/ou vacant, et de développement de l’offre de logements sociaux et abordables ;
- et d’autre part, au titre de la mise en œuvre du droit au logement, les collectivités locales et les acteurs territoriaux engagés dans la politique du Logement d’Abord, en particulier en matière de mobilisation du parc locatif privé, et d’offre de logements très sociaux et de résidences sociales, ainsi que de l’accompagnement adapté des ménages hébergés ou sans abri qui le nécessitent.

En outre, la massification de la rénovation thermique et énergétique de l’habitat doit être une priorité nationale et territoriale, et bénéficier de financements adéquats afin qu’elle soit socialement soutenable, via notamment une plus grande mobilisation du recours au tiers-investissement pour limiter au maximum les restes à charge pour les ménages à revenus modestes.

La lutte contre l’habitat indigne et la rénovation des logements potentiellement dangereux pour leurs habitants (amiante, plomb,...), ainsi que leur adaptation pour les personnes en perte d’autonomie ou en situation de handicap sont des priorités.

Pour conclure, le chapitre « préconisations » qui liste plusieurs mesures importantes (comme l’observation foncière, comme l’artificialisation des sols, comme l’information vis-à-vis des propriétaires,...) sans référence aux dispositifs existants, ou de manière « univoque »..., mérite d’être encore travaillé et complété pour donner du sens et de la cohérence à ces mesures.

Aussi, la CFDT s'abstiendra, au regard d'un approfondissement nécessaire des pistes de travail issues du trop large « balayage » de ce rapport.

Les publics et les territoires les plus en difficulté sont à davantage cibler.

► INTERVENTION DE Rosa DA COSTA, Au nom de la CGT

Nous partageons globalement le postulat du CESER concernant les thématiques abordées lors des travaux de la commission : L'habitat et le logement ne peuvent être traités isolément des problématiques de l'emploi, des déplacements, de la précarité et des services publics.

Au niveau national, 15 millions de personnes sont touchées par la crise du logement avec de réelles répercussions sur la vie de famille, l'accès ou le maintien dans un emploi, l'accès aux soins et à l'éducation, etc... Le nombre de personnes sans domicile a triplé depuis 2001. Celui des personnes en hébergement contraint chez des tiers a augmenté de 19 % entre 2002 et 2013. Le nombre de personnes en surpeuplement accentué a augmenté de 17 % entre 2006 et 2013. (Sources INSEE).

Nous partageons globalement les préconisations émises par la commission concernant l'amélioration de la connaissance, l'adaptation du parc existant, le développement et le renforcement de l'accompagnement. Ainsi, nous soutenons la nécessité d'un renforcement de l'accompagnement social lié à l'accès et au maintien dans le logement mais dans le même temps, il apparaît important de préciser qu'aucun accompagnement, aussi qualitatif soit-il, ne pourra pallier à la pénurie de logements adaptés à chacun dans le cadre d'un parcours résidentiel respectueux des droits humains et des parcours de vie.

De même, nous souhaitons accentuer les propositions en insistant particulièrement sur certaines problématiques :

En premier lieu, le désengagement financier de l'État.

Depuis 2017, l'État ne se contente pas de poursuivre son désengagement financier, il prend des mesures politiques qui infléchissent durablement la croissance et la nature de la construction des logements sociaux. Les bailleurs sont contraints de chercher d'autres voies de financement au détriment de leur vocation sociale généraliste et de mixité. Ainsi, le gouvernement envisagerait de ponctionner sensiblement le dispositif Action-Logement dans le projet de loi de finances pour 2023.

L'État doit être le garant du droit au logement digne, accessible et durable sur tout le territoire. Le droit au logement, à travers une politique de la ville repensée au regard notamment du phénomène de métropolisation, doit aussi être un droit à la ville garantissant l'égalité d'accès et la proximité de services publics de qualité en termes de transports, de soins, d'éducation et de culture. Cela suppose de réorienter les politiques budgétaires et fiscales, et de décider de financements nouveaux dédiés en priorité au logement social, tout en contribuant à l'aide à l'accession sociale à la propriété.

Or, la politique relative aux aides au logement depuis une vingtaine d'années a contribué à accentuer la pression budgétaire sur les ménages locataires. En proportion des loyers, les aides au logement ont ainsi fortement chuté entre 2002 et 2007, notamment du fait de sous-revalorisations d'éléments du barème de calcul des aides, comme cela a été le cas pour les prestations familiales.

La conséquence directe pour les locataires est que les aides au logement représentent aujourd'hui 20,6 % de la masse des loyers contre 23,3 % avant 2017 (source : Ires, mai 2021). La réforme de l'APL ayant bien évidemment accentué cette baisse.

Dans le même temps, en 2020, on estime à 1,2 million, le nombre de locataires en impossibilité de

payer leur loyer ou leurs charges s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative. Ces dernières ont augmenté de 164 % depuis 2001 pour atteindre le chiffre record de 16.700 en 2019. D'après l'ANIL, 58 % des situations d'impayés ont pour cause une diminution de ressources liée à un évènement imprévu : perte d'emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %). Ces statistiques démontrent bien que ce sont, avant tout, les conditions relatives à l'emploi qui constituent le déterminant le plus important de l'accès et du maintien dans l'emploi pour la population active.

Par ailleurs, pour lutter durablement contre la précarité énergétique, la priorité serait d'agir fortement sur les 4,8 millions de passoires énergétiques (17 % des résidences principales du parc résidentiel privé), en rénovant d'abord les deux millions occupées par des ménages aux revenus précaires.

Que dire du projet de loi instituant un nouveau délit "d'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage économique" visant le squat mais aussi les locataires défaillants qui se maintiennent dans un logement une fois la procédure judiciaire d'expulsion terminée ? Ces derniers risqueraient jusqu'à 6 mois de prison et 7.500 euros d'amende ! La sécurisation des petits propriétaires étant censée sans doute relancer l'investissement locatif, dans la continuité idéologique des lois visant à accélérer et sécuriser les licenciements pour favoriser l'emploi.

Il nous paraît aussi important de rappeler concernant la construction de logements, que l'actuel gouvernement a décidé de prolonger au-delà de 2025, l'application de la loi SRU sans pourtant tenter d'en corriger les défaillances : bon nombre de communes préfèrent en effet payer une amende plutôt que de construire du logement social, renforçant par-là, les inégalités territoriales et les phénomènes de ségrégation spatiale.

Ainsi, entre 2017 et 2019 : 469 communes sur 1.035, soit 44 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal. Qui plus est, le gouvernement envisage de mettre en place un processus de "rattrapage glissant" permettant aux communes carencées de produire à un rythme lent en laissant à la charge des communes les plus volontaires de continuer d'assumer les besoins en logements sociaux (art. 14 du projet de loi 3DS).

Depuis les années 2000, l'État s'est progressivement désengagé, obligeant les bailleurs et les collectivités locales à se substituer à lui. Ainsi, dans le plan de financement moyen du logement social, la part des fonds propres du bailleur est passée de 5 à 15 % entre 2000 et 2018.

Dès lors, il apparaît plus que jamais primordial de mettre en avant la création d'un grand service public de l'habitat et du logement en capacité de produire des logements publics locatifs sociaux pouvant porter les enjeux liés à la rénovation du parc existant au regard de la problématique liée à l'explosion des coûts énergétiques, et aux enjeux environnementaux, de contrôler l'utilisation des aides fiscales accordées au privé pour la production de logements conventionnés, dans le respect des dispositions relatives au "zéro artificialisation des sols".

Enfin il conviendrait de développer la démocratisation de la gestion du logement.

Dans les organismes HLM et de logements intermédiaires, le rôle des représentants des organisations syndicales et des locataires au sein des conseils d'administration doit être préservé et renforcé ; à tous les autres niveaux de discussion. Dans le cadre du dialogue social territorial, les organisations syndicales et les associations représentatives doivent être associées à l'élaboration des politiques locales de l'habitat, aux études liées et participer à la concertation préalable à leurs définitions, aux conventions de mise en œuvre dont elles font l'objet, au suivi de leurs réalisations.

La CGT votera l'avis..

► INTERVENTION DE Marie-Elisabeth GOUEDARD-COMTE et de Patrick BEDIAT, Au nom du Collège 3

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La contribution qui vous est présentée aujourd'hui reflète un travail important de réflexion auquel nous avons largement contribué ; Toutefois, nous regrettons fortement que cette réflexion n'ait pas suffisamment pris en compte la situation des personnes mal logées ou sans abri, qu'elle n'ait pas pris en compte les très grandes difficultés des ménages en situation de pauvreté, c'est-à-dire dont le niveau de ressources est en dessous de 60% du revenu médian, à accéder à un logement à la fois digne et à la fois pérenne.

Le rapport du Secours Catholique de cette fin d'année 2022 souligne encore et encore combien les charges de logement pour ces familles sont largement au-dessus des charges de logement des autres catégories de population :

Pour ces familles, la charge du logement représente près de 50% des revenus du foyer, ce qui laisse chaque mois pour ces familles un reste à vivre si faible qu'il s'agit plutôt de survie que de vie.

Une injustice et discrimination intolérable dans l'accès aux droits par rapport aux autres citoyens qui n'est pas acceptable dans notre pays, le pays des droits de l'homme, injustice de surcroît qui entame sérieusement le principe de l'égalité des chances des enfants de ces familles et l'avenir de ces enfants par rapport aux autres enfants.

Instauré par la loi du 5 mars 2007, le droit au logement opposable vise à confier à l'Etat l'obligation de loger ou de reloger les ménages qui y sont reconnus éligibles, de façon prioritaire, urgente avec une offre « adaptée ».

Dans un rapport publié en janvier de cette année 2022, la Cour des Comptes constate l'échec de cette politique en soulignant que le droit au logement opposable « n'est pas encore un droit effectif »

La Cour des Comptes avait fait le même constat en 2016 ainsi que le Haut Comité pour le Logement en 2020. Les rapports se suivent et leur conclusion à tous est que le D(h)ALO ne fonctionne pas bien et qu'il faut proposer de nouvelles mesures.

Il est nécessaire de revoir complètement la politique des loyers et d'aide au logement social. Les notions de droit au logement et d'aide au logement sont incompatibles. On ne devrait pas avoir à aider les gens à accéder à un logement puisque c'est un droit.

En conséquence, les familles qui sont déclarées prioritaires par rapport à ce droit ne devraient plus avoir besoin d'aide. Elles devraient avoir un loyer qui correspond à leurs ressources.

Publié en juin 2020, un rapport inter-associatif extrêmement complet et argumenté- intitulé « *les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources* » porté par six associations de solidarité pour le logement rend compte de la recherche initiée et menée sur le sujet afin

d'objectiver le constat fait par leurs équipes de terrain qui accompagnent les ménages pour accéder au parc social ;

Le constat était sans appel : un nombre grandissant de ménages parvient difficilement ou ne parvient pas du tout à avoir accès au logement social en raison de l'insuffisance de leurs ressources ; ce qui est un comble lorsque l'on sait que le logement social a été créé pour les ménages à faibles ressources et surtout, que le logement est un droit.

Ce rapport démontre également qu'au-delà des problèmes structurels du manque d'offres de logements abordables, plusieurs mécanismes d'exclusion dans le système d'attribution freinent l'accès au parc social pour ces familles, qui parfois y renoncent (non recours).

« plus on est pauvre, moins on a de chances d'accéder au logement social »

Pour ces ménages, reste alors comme solution l'hébergement ou la rue. Les personnes se trouvent alors précipitées dans l'incertitude, l'angoisse et la peur et parfois et trop souvent la mort face à l'absence de solution d'hébergement d'un système complètement embolisé. On connaît les difficultés d'accès à l'hébergement d'urgence avec une saturation du 115 qui ne peut, faute de solution, répondre à la demande. Situation porteuse de souffrance pour les personnes mais aussi pour les travailleurs et travailleuses sociales qui ne perçoivent plus le sens de leur travail.

Nous vous invitons à lire ce rapport et les propositions résultant de ce travail de recherche.

Ce rapport formule dix propositions pour « *des logements accessibles et des attributions plus équilibrées et plus justes.* »

Parmi ces propositions, nous en citons deux :

- ♦ Expérimenter la quittance adaptée aux ressources du ménage,
- ♦ Évaluer les progrès accomplis grâce à un indicateur annuel d'accès au logement des plus pauvres

Afin de répondre chaque année à cette question de société :

« *Sur le logement des personnes défavorisées, sommes-nous en progrès ou en recul ?* »

Car, pérenniser durablement le secteur de l'hébergement sans répondre simultanément aux immenses besoins en logement social révélerait l'envers de la médaille :

Celui du renoncement tacite au droit au logement.

Dans ce sens, la démarche du logement d'abord se heurte à l'insuffisance de logements adaptés et disponibles et à l'insuffisance du financement de l'accompagnement global nécessaire dans l'accès et le maintien dans le logement. Un manque de coordination des acteurs, des politiques publiques pas volontaristes et parfois contradictoires contribuent à faire obstacle à une démarche qui vise à la mise en œuvre d'un droit sans discrimination.

La question que nous devons alors nous poser en tant que représentants de la société civile, en tant que citoyens :

- ♦ Que voulons-nous pour notre pays, pour notre région ?
- ♦ Quelle vie souhaitons-nous les personnes en situation de pauvreté ?

Bien que la question du difficile accès au logement pour les personnes et les ménages en situation de pauvreté n'ait pas fait l'objet d'une réflexion plus approfondie dans la contribution, nous voterons au nom de nos mandants respectifs cette contribution.

Marie Elisabeth GOUEDARD COMTE ATD Quart Monde – Patrick BEDIAT F.A.S

▮ INTERVENTION DE Manon DOYELLE, Au nom du Collège 3-4

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les membres des collèges 3-4 remercient la Commission 5 pour la qualité et la pertinence du rapport établi, démontrant la précision et l'objectivité avec lesquelles ces travaux ont été conduits pour explorer le vaste sujet à l'échelle de la région Auvergne Rhône Alpes qu'est « l'Accès au logement pour tous tout au long de la vie ».

Les collèges 3-4 apprécient l'approche documentée de la Commission 5 qui a investigué de manière quasi-systémique l'« Accès au logement », ses spécificités en fonction des territoires de la région AURA, mais aussi l'impact environnemental de l'habitat.

De prime abord, le sujet de l'« Accès au logement » pourrait apparaître comme hors champ de compétence de la Région. Et bien, c'est exactement le contraire, et ce que démontre le rapport rédigé par la Commission 5 : Un lien incontestable existe entre l'aménagement du territoire qui

est de la compétence du Conseil régional et les thématiques d'enjeux que sont le transport, l'économie et l'habitat !

Le logement représente le premier poste de dépenses des ménages en région Auvergne Rhône Alpes comme à l'échelle nationale.

Nous partageons l'importance d'une contribution plus active de la Région AURA pour que chacun puisse accéder à un logement de qualité adapté à sa situation, tout au long de sa vie. La cohésion sociale et l'attractivité de la Région AURA sont en effet dépendantes de la fluidité des parcours résidentiels, notamment des plus modestes et des plus isolés. Il est malheureusement aujourd'hui constaté que les parcours résidentiels sont de plus en plus empêchés et chaotiques.

Dans le contexte de crise économique et de crise environnementale que nous traversons et qui renforce les difficultés liées à l'accès au logement, il est indispensable que la Région se saisisse de manière urgente des difficultés rencontrées par les publics les plus modestes dans l'accès au logement.

Il est indispensable et urgent que la Région mette en place des dispositifs de coordination des acteurs locaux et d'accompagnement financier renforcé :

- ♦ dans le domaine de l'accompagnement des publics les plus modestes,
- ♦ dans le domaine de la qualité et de la performance énergétique des logements déjà présents sur le marché, que ce soit en métropole ou sur les secteurs péri-urbains et territoires plus ruraux,
- ♦ dans le domaine de la formation et de l'emploi avec la structuration de filières professionnelles permettant d'activer au niveau régional la massification de la rénovation énergétique de l'habitat.

Nous espérons que le rapport établi par la Commission 5 éclairera le Conseil régional sur le fait que la Région dispose de nombreux leviers relevant de son champ de compétences pour améliorer l'accès au logement pour tous ; leviers qui aujourd'hui ne sont pas actionnés à la hauteur des enjeux sociétaux et environnementaux.

En conclusion, nous partageons l'avis du CESER (OU la synthèse formulée par la Commission 5) considérant que le Conseil régional devrait s'engager plus fortement et sans délai dans la problématique de l'habitat et du logement dont dépend l'équilibre des territoires.

Résultats des votes

Assemblée plénière du 12 décembre 2022



103 ONT VOTE **POUR**

5 ONT VOTE **CONTRE**

46 SE SONT **ABSTENUS**

0 N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
1	Chambre de commerce et d'industrie de région Auvergne-Rhône-Alpes	BORTOLIN Alain			X	
		BERTHE Christian				X
		DUBOISSET Gilles			X	
		Non désigné (e)				
		PARAIRE Daniel				X
		RENIE Stanislas	X			
		SIQUIER Marie-Amandine				X
		VEYRE de SORAS Christine			X	
		VILLARD Hélène	X			
	Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Auvergne-Rhône-Alpes	CELMA Patrick				X
		CHARVERON Philippe				X
		LE JAOUEN Eric				X
		PANSERI Anne-Sophie				X
		VENOSINO Dorothée				X
	Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) Auvergne-Rhône-Alpes	CADARIO Jacques	X			
		DOGNIN DIT CRUISSAT Sarah	X			
		STOJANOVIC Sandrine				X
		TARLIER Bruno				X
	U2P Auvergne-Rhône-Alpes	BRUNET Christian				X
		CABUT Bruno				X
		GINESTET Fabienne				X
		JOUVANCEAU Pascale	X			
	Chambre régionale de métiers et de l'artisanat Auvergne-Rhône-Alpes	LATAPIE Didier	X			
		MOLLARD André				X
		PEYREFITTE Carole	X			
		OLEKSIK Bernadette	X			
		VIDAL Serge		X		
	Accord UNAPL Auvergne-Rhône-Alpes et CNPL Auvergne-Rhône-Alpes	BEZ Nicole	X			
		BLANC Dominique				X
		MARCAGGI Christophe	X			
		ROBERT Anne-Marie				X
	Centre des jeunes dirigeants Auvergne et Rhône-Alpes	ROBILLARD Pierre		X		
	Pôle de compétitivité Lyon Biopôle Minalogic Partenaires Céréales Vallée ViaMéca - Plastipolis et Tenerrdis	CHABBAL Jean				X
Non désigné(e)						

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
		MARTEL Alain	X			
	France Chimie Aura	FRUCTUS Frédéric			X	
	Comité des banques Auvergne-Rhône-Alpes de la Fédération bancaire française	GRENIER Pierre-Henri			X	
	UIMM Auvergne-Rhône-Alpes	BORDES Claude			X	
		PFISTER Françoise	X			
	Fédération française du bâtiment de la région Auvergne-Rhône-Alpes	REYNIER Frédéric	X			
	Fédération régionale des travaux publics Auvergne-Rhône-Alpes	CORNUT Jean-Marc			X	
	Accord Fédération nationale des transports routiers Auvergne-Rhône-Alpes et Fédération des entreprises de transports et logistique de France	THEVENET Eric				X
	Union inter-entreprises de Lyon et sa région	MOYNE Emmanuel		X		
	Association régionale Auvergne-Rhône-Alpes des industries agro-alimentaires	TRICHARD Alain			X	
	Accord entre délégation territoriale de l'union des entreprises et des salariés pour le logement et les chambres régionales de la Fédération de promoteurs constructeur de France Auvergne-Rhône-Alpes	VERRAX Eric			X	
	SYNTEC Rhône-Alpes	DESSERTINE Philippe			X	
	Accord entre les directions régionales de la SNCF, d'EDF et de la Poste	FRANCESCHI Mylène				X
	Union nationale industries carrière Auvergne-Rhône-Alpes	BOISSELOIN Alain			X	
	Chambre régionale d'agriculture Auvergne-Rhône-Alpes	COR Chantal				X
		FIALIP Yannick		X		
		FLAUGERE Jean-Luc			X	
	Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles Auvergne-Rhône-Alpes	COMBE Véronique		X		
		ROYANNEZ Jean-Pierre				X
	Les Jeunes agriculteurs Auvergne-Rhône-Alpes	DANANCHER Hugo				X
		LAUZIER Léa			X	
	Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes	GUINAND Jean	X			
		ROUX Annie	X			
	Coordination rurale Auvergne-Rhône-Alpes	LAMIRAND Georges				X
	COOP de France Auvergne-Rhône-Alpes	DUMAS Patrice	X			
	Confédération régionale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole Auvergne-Rhône-Alpes	VIAL Eric				X
	Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire	BERNELIN Thierry				X

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
2	Comité régional de la Confédération générale du travail Auvergne-Rhône-Alpes	BLANCHARD Paul	X			
		BOUVERET Lise	X			
		BOUVIER Bruno	X			
		CANET Fabrice	X			
		DA COSTA Rosa	X			
		FATIGA Antoine				X
		FAURE Philippe	X			
		GELDHOF Nathalie	X			
		GENSEL Virginie	X			
		GUICHARD Karine			X	
		LALLEMENT Fabrice	X			
		MARGERIT Laurence	X			
		MURCIA Jean-Raymond	X			
		NATON Agnès	X			
		PELLORCE Pascal	X			
		PUTOUX Laurent	X			
		SALA Chantal	X			
	Non désigné (e)					
	Union régionale de la Confédération française démocratique du travail Auvergne-Rhône-Alpes	BARRAT Jean				X
		BAULAND Gisèle			X	
		BOLF Edith			X	
		GUILHOT Jean-Marc			X	
		JUYAUX-BLIN Christian			X	
		LAMOTTE Bruno			X	
		LE GAC Elisabeth			X	
		LOZAT Jean-Luc	X			
		MAITRE Eric			X	
		MORAIN Marie-Christine			X	
MORISSE François					X	
NINNI Agnès			X			
PUECH Maryline	X					
ROBERTO Sansoro			X			
SAILLANT Elisabeth			X			
SCHMITT Isabelle			X			

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
		SIVARDIERE Patrick			X	
	Union régionale de la Confédération générale du travail Force ouvrière Auvergne-Rhône-Alpes	BLACHON Eric	X			
		BOCHARD Frédéric	X			
		DELAUME Colette				X
		DEVY Eric	X			
		GILQUIN Jean-Pierre	X			
		LEYRE Michelle	X			
		PICHOT Arnaud	X			
		ROUVEURE Gisèle	X			
		SAMOUTH Pascal	X			
		SEGAULT Hélène	X			
		TEMUR Hélène	X			
	Accord entre l'union régionale de la Confédération des travailleurs chrétien Auvergne et l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs Rhône-Alpes	GRANDJEAN François	X			
		LAURENT Bernard	X			
		VERNET Sandrine	X			
	Union régionale de la Confédération française de l'encadrement Confédération générale des cadre Auvergne-Rhône-Alpes	ACOLATSE Erick				X
		CARCELES Robert				X
		CARUANA Laurent	X			
		GALLIEN Sylvie				X
		GILBERT Madeleine				X
	Union régionale de l'Union nationale des syndicats autonomes Auvergne-Rhône-Alpes	BISSON Bruno			X	
		HAMELIN Catherine			X	
		MUSSET Sophie			X	
		MYC Michel			X	
	Fédération syndicale unitaire Auvergne-Rhône-Alpes	DI MARCO Anna	X			
	Union syndicale solidaires Auvergne-Rhône-Alpes	MILBERGUE Denise	X			
		VELARD Patrick	X			
3	Union régionale des associations familiales Auvergne-Rhône-Alpes	VIGNAUD Béatrice	X			
	Caisses d'allocations familiales de la région Auvergne-Rhône-Alpes	SERRE-CHAMARY René			X	
	Accord entre CARSAT Auvergne, CARSAT Rhône-Alpes et l'association régionale des caisses de MSA Auvergne-Rhône-Alpes	JOUVE Henry	X			
	GROUPAMA Auvergne-Rhône-Alpes	LAOT Patrick	X			
	Union régional de la Mutualité française Auvergne-Rhône-Alpes	AUBRY Marc	X			
	Fédération hospitalière de France régional Auvergne-Rhône-Alpes	DENIEL Patrick	X			
	Accord entre la délégation Auvergne-Rhône-Alpes de l'Union française des retraités, UNIORPA, Union régionale des Fédération départementales Génération Mouvement les aînées ruraux et Fédération national des associations de retraités Auvergne-Rhône-Alpes	AUSSEDAT Philippe	X			
	Accord entre le CREAM Auvergne et le CREAM Rhône-Alpes	CLAVERANNE Jean-Pierre	X			
	URIOPSS Auvergne-Rhône-Alpes	CHAPPELLET Jean	X			
	Union régionale SCOP et SCIC Auvergne et Rhône-Alpes	BABOLAT Guy				X

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
	Association pour le digital en région Auvergne-Rhône-Alpes	PROST Michel-Louis	X			
	Conférence des établissements publics de recherche en Auvergne-Rhône-Alpes	PELLA Dominique	X			
	Accord entre les présidents de l'Université de Lyon, de l'Université Grenoble-Alpes et l'Université Clermont Auvergne et associés	BERNARD Mathias	X			
		MEZUREUX Nathalie				X
		PIGEON Florent				X
		Non désigné (e)				
	Section régionale FCPE, PEEP, UNAAP, URAPEL Auvergne et Rhône-Alpes	BENOIT Jean-Marie	X			
		GALLO Anaïck	X			
		SAGOT Fabrice	X			
		TORDJEMAN Zihar				X
	Association Lyon place financière et tertiaire	VARICHON Béatrice			X	
	CRAJEP Auvergne-Rhône-Alpes	COURIO Valérie	X			
		MONNET Alexis	X			
	Union régionale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles Auvergne-Rhône-Alpes	BIN-HENG Maryvonne	X			
	Accord entre UNEF, AFEV, FAGE et UNI	BELLOUCHE Larbi				X
		IMBERT Mélanie	X			
	Union régionale des fédérations laïques Auvergne-Rhône-Alpes	QUADRINI Antoine	X			
	Accord entre le comité régional olympique et sportif Auvergne et le comité régional olympique et sportif Rhône-Alpes	PLASSE Marie-Christine	X			
	Comité régional du tourisme Auvergne-Rhône-Alpes	PESCHIER Rémi	X			
		VIGNAT Josette	X			
	Accord union fédération des consommateurs Auvergne et Rhône-Alpes	POSSE Robert				X
	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire	MOYROUD Anne	X			
		VIARD Marcel	X			
	Syndicat des entreprises artistiques et culturelles	MANOLOGLOU Antoine	X			
	Conservateurs et professeurs de musées et Fondation du Patrimoine	JACOMY Bruno	X			
	Accord association sauve qui peut le court métrage, association Ardèche Images, EPCC, CITIA, association IMAGINOVE, association GRAC, association ACRIRA, association les Ecrans, association Plein champ et la Cinéfabrique	MARTIN Gérard	X			
	Accord entre les associations de bibliothécaires de France Auvergne et Rhône-Alpes, associations des libraires d'Auvergne et de Rhône-Alpes	MASSAULT Christian	X			
	Accord ARRAHLM, CNL, SOLIHA, EPL et UNPI	ARGENSON Jean-Jacques	X			
		CANALES Marion	X			
		GRATALOUP Sylvain				X
		PATAT Salomé				X
		VENEL Anne-Laure	X			
	Fédération des acteurs de la solidarité Auvergne-Rhône-Alpes	BEDIAT Patrick	X			

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
	Accord ATD Quart-Monde, union régionale des entreprises d'insertion Auvergne-Rhône-Alpes, secours populaire française Rhône-Alpes et Auvergne, délégation régionale du Secours catholique Auvergne et Rhône-Alpes	GOUEDARD-COMTE Marie-Elisabeth	X			
	Mission régionale d'information sur l'exclusion	CONDAMIN Yvon	X			
	Association filière bois Fibois Auvergne-Rhône-Alpes	BAREAU Anne-Marie				X
	Accord entre URAPEI Rhône-Alpes et Auvergne, direction régionale de l'APF Auvergne-Rhône-Alpes, Fondation Perce Neige, APAJH Auvergne-Rhône-Alpes	PICCOLO Maël				X
	Association nationale des apprentis	CADIOU Aurélien	X			
	Accord entre la Fondation OVE et Handi-Sup Auvergne	THOMAZET Loïc	X			
	Jeune chambre économique Auvergne-Rhône-Alpes	BONNEFOY Thomas	X			
		CHAMBA Décile	X			
	Union des fédérations Auvergne-Rhône-Alpes de protection de la nature	EROME Georges	X			
		RESCHE-RIGON Frédérique	X			
	Fédération régionale Auvergne pour la protection de la nature et de l'environnement	SAUMUREAU Marc	X			
	Ligue de coordination Auvergne-Rhône-Alpes de protection des oiseaux	RIVIERE Elisabeth	X			
	Conservatoire d'espace naturels d'Auvergne	AUBERGER Eliane	X			
	Fédération régionale des chasseurs d'Auvergne-Rhône-Alpes	CERNYS Rémy	X			
	Personnalités qualifiées en lien avec l'environnement et le développement durable	DESSEIN Aurélie				X
D'HERBOMEZ-PROVOST Sophie		X				
GUIEAU Willy		X				
VERDIER Jean-Louis		X				
4	Personnalités qualifiées	BARATAY Denis	X			
		BRUNO Marie	X			
		DOYELLE Manon	X			
		FAUREAU Bernard	X			
		GELAS Nadine	X			
		HABOUZIT Michel	X			
		MARGUIN Christophe				X

Contacts

Délégué général

Grégory MOREL

gregory.morel@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 95

Déléguées générales adjointes

Véronique MACABEO

veronique.macabeo@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 47 44

Ingrid RANCHIN

ingrid.ranchin@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 55 16

Chargé d'études

Benoit THIRION

benoit.thirion@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 73 29 45 22

Contact presse

Nancy PIEGAY

nancy.piegay@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 40 44

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes,
inscrivez-vous à notre newsletter sur

lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr

ou retrouvez les informations sur le site internet
de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :

ceser.auvergnerhonealpes.fr

CONTRIBUTION

Initialement consacrée à l'accès au logement en Auvergne-Rhône-Alpes, cette contribution du CESER Auvergne-Rhône-Alpes met en évidence qu'existent en fait aujourd'hui de multiples accès à de multiples modèles de logement tous différents, plutôt qu'un modèle unique d'accès.

Grâce à l'ensemble des apports, tous de qualité, des différentes personnes auditionnées, il a pu également constater que la notion de parcours résidentiel n'était plus aujourd'hui aussi opérante qu'auparavant. Ce sont des parcours morcelés, faits d'aller et retours, qui caractérisent aujourd'hui les accès aux logements pour certaines personnes ; les pouvoirs publics doivent pouvoir aujourd'hui intégrer et gérer ces incertitudes.

Le CESER estime que si rien n'est fait pour desserrer les différents goulots d'étranglement qui caractérisent aujourd'hui les accès aux logements, la situation régionale ne pourra pas être meilleure que ce qu'elle est actuellement.

ACTION SOCIALE | LOCATION | ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ | LOGEMENT SOCIAL | MARCHÉ DU LOGEMENT | IMMOBILIER | RÉGION AUVERGNE RHÔNE-ALPES | MARCHÉ FONCIER | FONCIER | MARCHÉ IMMOBILIER | PERMIS DE CONSTRUIRE | SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE |

Crédits photos : 123 RF

ceser.auvergnerhonealpes.fr



CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / LYON

8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / CLERMONT-FERRAND

59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 – 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20