

SYNTHÈSE DU DÎNER-DÉBAT « AVENIR & HABITAT » 19 OCTOBRE 2012

Lyon, Hôtel Lyon Métropole

HORIZON 2020
QUELLE OFFRE
DE LOGEMENT
EN FRANCE ?



Thématiques

- La production de logement social et intermédiaire en période de crise, et les possibles interconnexions entre logement social et logement abordable.
- Les questions associées à cette production, notamment en termes de territorialité et de relations entre l'État et les collectivités locales.

Intervenants

Cécile Queille, présidente-directrice générale d'ICF Habitat.

Patrick Amico, président du directoire ICF Habitat Sud-Est Méditerranée.

Olivier Brachet, vice-président du Grand Lyon.

Louis Lévêque, adjoint au maire de Lyon.

Michel Amoudry, vice-président de la communauté d'agglomération d'Annecy.

Philippe Ledenvic, directeur régional de la DREAL (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) Rhône Alpes.

Patrice Roland, président d'HMF en Rhône-Alpes (entreprise sociale pour l'habitat, appartenant au Groupe 3F, qui est le pôle immobilier social de SOLENDI).

Laurent Escobar, directeur associé du bureau d'étude Adéquation.

Loïc Bonneval, sociologue et maître de conférences à l'Université Lyon II, spécialiste en sociologie urbaine, rattaché à l'équipe Mode, Espace et Processus de socialisation du centre Max Weber.



RÉSUMÉ

Le think-tank **Avenir & Habitat** a pour vocation d'aider ICF Habitat à créer les conditions d'une réflexion partagée sur la question du logement en France, en rassemblant régulièrement autour d'elle des élu(e)s politiques, des représentants des administrations concernées, des responsables de parcs locatifs et des experts.

Le deuxième débat organisé par ICF Habitat s'est déroulé à Lyon, le 19 octobre 2012, conformément à une promesse de Mme Cécile QUEILLE, présidente-directrice générale d'ICF Habitat. Le premier débat s'était déroulé à Paris, en mars et en mai 2012, et son succès avait fait apparaître un réel besoin de dialogue, y compris en régions, entre tous les acteurs du logement social.

Lors du débat précédent, il est apparu que la « crise du logement » en France est un phénomène durable, complexe, qui ne dépend pas uniquement de la production de logements.

Des problématiques très diverses impactent ce marché (démographie, évolutions sociétales, diversité sociale, mobilité des salariés, politiques de transports publics, circulation dans les métropoles, accès aux services de vie, aménagement d'un territoire, etc.) Une idée importante, détaillée par les orateurs, dans cette synthèse et le verbatim qui l'accompagne, est que chaque catégorie de logement (social, intermédiaire, privé, abordable, etc.) participe de l'harmonie d'un tout. Toute mesure favorisant trop une catégorie de logement, induit des perturbations préjudiciables aux autres catégories. L'équilibre et la durabilité semblent donc être les vertus cardinales de toute politique du logement.

Le think-tank **Avenir & Habitat** a permis de mettre en évidence un deuxième élément de complexité. La question du logement est, bien entendu, une question politique, en tête de liste des préoccupations des Français, mais le pouvoir d'agir dans ce domaine est émietté entre les mains de nombreux acteurs, susceptibles d'intervenir à plusieurs niveaux d'organisation territoriale.

Les maires des communes, les propriétaires fonciers, l'État, les intercommunalités, les constructeurs, les préfets, les entreprises publiques, les bailleurs des parcs locatifs privés, sociaux ou intermédiaires. Cette liste, qui n'est pas exhaustive, montre qu'un des aspects essentiels de ce débat porte sur la gouvernance, c'est-à-dire sur l'organisation de ces différents pouvoirs, pour qu'ils parviennent à dégager ensemble une vision commune, sans laquelle aucune continuité dans l'action n'est envisageable.

En ce sens, ce premier débat en région, organisé autour de responsables du Grand Lyon et de la communauté d'agglomération d'Annecy, était une occasion de poser un regard plus local sur ces problématiques, et de démontrer que l'échelon de l'intercommunalité était sans doute le plus pertinent pour articuler une politique du logement efficace.

Vu de Lyon comme de Paris, l'existence d'un troisième élément de complexité a été confirmée. Tous les acteurs s'accordent à dire que le manque de continuité affaiblit toute politique du logement.

Le contexte récent d'une crise internationale met la pression sur le principal levier d'action de l'État, le financement, mais il serait un peu court d'attribuer à cette crise l'entière responsabilité des dysfonctionnements ou des difficultés qui expliquent la situation présente et qui inquiètent tous les participants de ce débat lyonnais dès qu'on évoque l'avenir.

Une fois encore, il a été dit et répété à Lyon que la crise du logement en France ne peut se traiter correctement que dans le temps long. Ce temps long et continu est aussi celui de la construction ou celui de la mise en œuvre d'une politique d'aménagement d'un territoire.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



Malheureusement, le temps des acteurs économiques (investisseurs, propriétaires, bailleurs, constructeurs, etc.) est souvent court et changeant.

La particularité des communautés d'agglomération lyonnaise et annécienne, moins soumises que d'autres à la contraction récente du marché immobilier, réside dans une tradition culturelle autour d'une certaine forme de consensus politique entre les élus politiques. Ce consensus favorise la gouvernance de cet ensemble complexe. À l'échelon de ces intercommunalités, qui ont eu besoin de temps pour installer leur légitimité, les différents acteurs du logement ont su jeter les bases d'un fonctionnement assez particulier, dont les résultats positifs sont aujourd'hui perceptibles.

Une centaine de personnes ont donc été conviées, à Lyon, pour échanger leurs points de vue sur ces questions, et plus précisément sur deux d'entre elles : la production de logement social en cette période de crise, et l'importance des paramètres territoriaux dans la politique du logement en France.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



SYNTHÈSE

Tous les passages entre crochets [] sont des annotations du journaliste chargé de rendre compte de ce débat.

Au cours de ce débat, animé par le journaliste **Marc TRONCHOT**, ont été appelés à témoigner :

Cécile QUEILLE, présidente-directrice générale d'ICF Habitat.

Patrick AMICO, président du directoire ICF Habitat Sud-Est Méditerranée.

Olivier BRACHET, vice-président du Grand Lyon.

Louis LÉVÊQUE, adjoint au maire de Lyon.

Michel AMOUDRY, vice-président de la communauté d'agglomération d'Annecy.

Philippe LEDENVIC, directeur régional de la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) Rhône-Alpes.

Patrice ROLAND, président d'HMF en Rhône-Alpes (entreprise sociale pour l'habitat, appartenant au Groupe 3F, qui est le pôle immobilier social de SOLENDI).

Laurent ESCOBAR, directeur associé du bureau d'étude Adéquation.

Loïc BONNEVAL, sociologue et maître de conférences à l'Université Lyon II, spécialiste en sociologie urbaine, rattaché à l'équipe Mode, Espace et Processus de socialisation du centre Max Weber.

Pour introduire le débat, **M. AMICO** souligne la volonté qui devra animer les participants de rapprocher la réflexion des territoires.

L'objectif, dit-il, n'est pas de mettre au jour des réponses simples à des problèmes difficiles, « parce qu'on sait tous que cela ne marche pas », mais plutôt de passer en revue des pistes, des réflexions, de proposer des échanges d'expériences qui pourront être mutualisées.

Pourquoi rapprocher la réflexion des territoires ? Tout simplement, selon **M. AMICO**, parce que les questions liées au logement se posent toujours dans des territoires, là où elles ne s'abordent pas de manière abstraite.

Avec beaucoup d'ironie, **M. AMICO** relève que les sigles ne manquent pas, en tout cas, pour qui veut aborder ce débat par l'angle du financement P.L.U.S. [Prêt Locatif à Usage Social.], P.L.A.I. [Prêt Locatif Aidé d'Intégration], P.L.S. [Prêt Locatif Social], P.L.I. [Prêt Locatif Intermédiaire], P.C.L. [Prêt Conventionné Locatif], P.T.Z. [Prêt à Taux Zéro], P.S.L.A. [Prêt Social Location Accession], Accession Sociale, Accession à Prêt Maîtrisé, etc. Derrière tous ces sigles se cache un enjeu social fort. Au sein d'une crise généralisée comment faut-il s'y prendre pour produire 500 000 logements par an, en France, dont 150 000 logements sociaux, quels sont les mécanismes qui permettraient d'atteindre cet objectif ? Comment doit-on faire évoluer les positions des différents acteurs impliqués pour y parvenir ?

Voilà pourquoi **M. AMICO** a souhaité organiser ce débat autour de deux thèmes :

- La production de logements en temps de crise, et notamment les interactions entre logement social et logement intermédiaire, sans oublier la notion de logement abordable,
- La territorialité.

De ce point de vue, les communautés d'agglomérations de Lyon et d'Annecy sont confrontées aux mêmes problématiques. Une demande forte de logement, des marchés tendus, mais aussi pour Lyon et Annecy, des dispositifs d'organisation territoriale un peu particuliers, notamment autour d'intercommunalités, qui expliquent sans doute quelques différences positives avec ce qui se passe ailleurs en France.

Pour planter le décor, **M. ESCOBAR** livre plusieurs données importantes, issues des travaux du bureau d'étude Adéquation, spécialisé notamment dans la production de statistiques liées au logement.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



Il relève immédiatement le chiffre de 500 000 logements depuis 25 ans, crise ou pas crise, la France n'a jamais atteint cet objectif. La moyenne de production de logements neufs en France a été de 320 000, et le pic de production a été de 430 000, dans les années 2005-2007, c'est-à-dire juste avant la crise que nous connaissons actuellement. Cette année, la France a produit environ 300 000 logements neufs.

Chaque fois qu'on essaie d'augmenter cette production, souligne **M. ESCOBAR**, on a un « petit problème d'organisation qui fait qu'on contribue à renchérir et le foncier et les prix, tous secteurs confondus ». Du coup, suit automatiquement une période de restriction du marché, qui peut parfois être violente.

Sur une année moyenne à 320 000 logements, cette offre se structure ainsi :

- 140 000 maisons individuelles,
- 180 000 logements en groupé, une moitié en promotion immobilière et une autre en logement social.

Autre élément de réflexion sur ces 90 000 logements sociaux, depuis 2008, et parce qu'on souhaite désormais introduire des productions mixtes entre le social et la promotion immobilière, il faut en enlever 30 000 qui sont produits par la promotion immobilière. Du coup, les promoteurs voient leur secteur augmenter d'un quart, puisqu'ils vendent ces 30 000 logements « mixtes » à des investisseurs et des propriétaires occupants.

Sur une année 2012 où la promotion connaît une forte baisse, sur les neuf premiers mois de l'année (de l'ordre de 30 %), on ne peut pas imaginer que cela n'ait pas de répercussion sur l'ensemble du marché français, et notamment sur l'offre de logement social.

[En France, on observe de fortes disparités selon les régions, entre août 2011 et août 2012. Le plongeon pour les constructions (y compris sur bâtiment existant) est très fort pour le Languedoc-Roussillon (-25,2 %), la Champagne-Ardenne (-20,9 %), l'Aquitaine (-18,8 %), les Pays de la Loire (-18,7 %) et le Centre (-17,6 %). Par contre certaines autres sont en plein « boom » Corse (+64,1 %), Île-de-France (+22,4 %) et surtout Provence-Alpes-Côte d'Azur (près de 100 % de hausse).]

Au niveau régional de l'agglomération lyonnaise, poursuit **M. ESCOBAR**, dans le territoire du S.E.P.A.L. (Syndicat mixte d'Études et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise), le marché résiste mieux, la promotion est également en baisse, mais de 20 % seulement. Ce marché a été très actif sur les trois dernières années, beaucoup plus qu'au niveau national, tous secteurs confondus, et particulièrement en promotion immobilière, qui pèse ici 65 % de l'activité contre 25 % au logement social et 10 % d'individuel, ce qui est normal dans une agglomération extrêmement urbaine. Entre 2011 et 2012, on est passé de 5 700 ventes à 4 000/4 200, alors qu'une année moyenne sur ce territoire représente 4 700 logements. Même pour une année de crise nationale, Lyon résiste donc plutôt bien.

M. ESCOBAR rappelle ensuite que le paramètre-clé de ce marché est bien évidemment le prix du m². Le prix moyen dans l'agglomération lyonnaise est le même qu'en France 3 800 €, hors parking. Pour un ménage lyonnais dont le revenu est dans la médiane 2 300 € (là encore, les Lyonnais sont proches de la moyenne nationale), en admettant un taux d'endettement de 33 % sur 25 ans, avec un taux de crédit plutôt bas et 25 % d'apport personnel, cela représente un budget de 180 000 €, ce qui autorise l'achat d'un appartement... de moins de 50 m² !

Si on considère l'ensemble de la classe moyenne qui va du quatrième ou huitième décile de revenus, la partie basse ne peut donc pas s'acheter un logement, même pas un deux-pièces. On ne peut s'acheter un deux-pièces qu'à partir du cinquième décile. Et si on considère le prix du m² au centre de Lyon, qui est à 4 300 €, c'est évidemment encore plus difficile.

De ce point de vue, conclut **M. ESCOBAR**, Lyon n'est pas une exception. Ces chiffres décrivent une réalité française. Pour résoudre une partie de la crise du logement, il faudrait descendre le prix du m² à 3 200 €, ce qui le ramènerait à ce qu'il était en 2006 : selon **M. ESCOBAR**, un tel effort ne peut pas résulter uniquement d'une volonté publique.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



M. BONNEVAL apporte la vision du temps long : au début du 20^e siècle, le taux d'effort d'un ménage pour se loger était de l'ordre de 10 %. Ce taux d'effort n'a cessé de progresser tout au long du 20^e siècle, avec une accélération après la Seconde Guerre, pour se placer aujourd'hui au-dessus de 20 à 25 %.

Selon **M. BONNEVAL**, il existe une autre façon d'apprécier la période actuelle : le ratio *revenu disponible des ménages* par rapport au *prix du logement* est sorti de sa trajectoire long terme, celle qui prévalait depuis les années 60, pour atteindre des niveaux de plus en plus élevés autour des années 2000 [cf. http://fr.wikipedia.org/wiki/Fichier:Courbe_de_Friggit.jpg].

À l'évidence, cette tendance ne relève donc pas uniquement d'une soudaine et récente crise économique mondiale...

Car la question du logement social et abordable se posait déjà au 19^e siècle. Le simple jeu du marché conduisait à l'époque à une surproduction de logements pour les catégories sociales supérieures (l'haussmannien parisien, par exemple), et une sous production pour les catégories modestes. **M. BONNEVAL** précise que la situation s'est améliorée grâce à l'intervention de la force publique, mais sur une période longue : on fête cette année le centième anniversaire de la loi Bonneval, qui est une étape importante de l'action publique en matière de logement social.

M. BRACHET, en fin de soirée, expliquera que Laurent Bonneval était une personnalité de la vie politique lyonnaise du début du 20^e siècle. C'est donc un clin d'œil de l'Histoire si le premier débat en région d'ICF Habitat se déroule à Lyon.

[M. Bonneval était un avocat, élu du Conseil Municipal de Lyon et du Conseil Général du Rhône, homme d'une droite modérée et républicaine, bien ancrée dans les terres rurales du département.

Sa loi de 1912 instaura un véritable service public du logement social en permettant de créer des offices d'habitation à bon marché pouvant bénéficier de prêts de l'État à bas taux. Ces établissements publics autonomes permirent aux communes et aux départements de construire et aménager des immeubles, de créer des cités-jardins et d'assainir des immeubles anciens.

La loi définissait des H.B.M. (Habitations à Bon Marché) et les confiait à des sociétés privées. Des établissements publics pouvaient accorder des prêts. Communes et départements étaient alors incités, par des prêts, des cessions de terrains à des conditions avantageuses ou autres modalités, à aider ces sociétés.]

M. BRACHET relèvera que cet homme qu'on dirait aujourd'hui « de consensus » a sans doute inspiré le centriste lyonnais Michel Mercier qui, dit-on, s'est adressé dans ces termes au maire socialiste M. Gérard Collomb, à l'occasion d'une réunion : « Pour l'aspect juridique, nos services discutent, pour le reste, on s'arrange ! » Cette tradition lyonnaise, qui consiste à se mettre d'accord sur des questions importantes en dehors de clivages politiques, remonte donc à loin.

Après avoir cité la loi Bonneval, **M. BONNEVAL** brosse en quelques mots un panorama historique du logement social au 20^e siècle. Il prend son essor durant l'entre-deux guerres, avant d'accélérer son développement à partir de 1953 (la situation était dramatique à cette époque tout le monde a en tête l'appel de l'Abbé Pierre en 1954) et durant les Trente Glorieuses.

Cet essor ne se limite pas à l'action publique directe, rappelle **M. BONNEVAL**. Il y a eu également une action de régulation du marché, avec des périodes d'encadrement du loyer pendant l'entre-deux guerres, ou encore la loi de 1948. Ces mesures ont laissé dans la mémoire collective une image plutôt négative, qu'il faudrait relativiser en notant qu'elles étaient concomitantes à l'effondrement d'un système économique reposant sur une bourgeoisie rentière, irritée par une perte de rentabilité de ses investissements dans l'immobilier.



M. BONNEVAL conclut son propos en soulignant que l'émergence de ce logement intermédiaire, avant qu'il ne soit institutionnalisé par tous les dispositifs qu'on a mentionnés plus haut, prend racine dans ces formes de régulation des marchés et d'encadrement des loyers.

Après ces exposés liminaires, **M. TRONCHOT** lance le débat par une phrase accompagnant la publication récente (juillet 2012) d'un rapport de la Cour des Comptes, en partie consacré au Logement Social « Tout ce qui touche au logement et à l'État est illisible, incohérent et inefficace ».

[Dans ce rapport, effectivement, selon les données les plus récentes du ministère chargé du logement, la Cour des Comptes relève que 75 % des logements sociaux sont construits là où n'existent pas de besoins manifestes, et que seuls 25 % le sont dans les zones les plus tendues.

La Cour des Comptes relève également qu'elle est surprise de la façon dont s'opère le recentrage des priorités, évoqué depuis 2006, annoncé dès 2009, mais guère suivi d'effets. « Cette politique de recentrage a été conduite, de façon paradoxale, par référence, non au zonage conçu spécifiquement pour les logements sociaux, mais à une cartographie du territoire dessinée pour les aides à l'investissement locatif privé. Au demeurant, ni l'un ni l'autre de ces deux zonages ne permettent de mesurer finement les besoins en logements sociaux sur les territoires et leur coexistence mal articulée induit, de surcroît, des effets négatifs pour la construction de ces logements ».]

PARTIE 1

LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL ET INTERMÉDIAIRE EN PÉRIODE DE CRISE, ET LES POSSIBLES INTERCONNEXIONS ENTRE LOGEMENT SOCIAL ET LOGEMENT ABORDABLE.

Le premier à commenter cette charge est **M. BRACHET**, qui assure que « si j'étais conseiller à la Cour des Comptes, je dirai la même chose, mais je ne suis pas conseiller à la Cour des Comptes, donc je vais dire autre chose » !

M. BRACHET commence par souligner que la crise du logement en France est durable, ancienne. Amalgamer l'effet de mesures récentes, l'effet de la crise économique ou les insuffisances des politiques du logement en France, ne permet pas de faire le point sur les efforts qui ont été faits et qui sont en cours, ou de ceux qui n'ont pas été faits et qu'il faudrait faire.

D'autre part, relève-t-il, se contenter d'utiliser des moyennes pour parler de politique de logement rend tout débat impossible. Le marché lyonnais montre d'ailleurs qu'on est au contraire dans des marchés très différenciés et dans des systèmes de prix très différenciés : il y a des logements à certains endroits et pas à d'autres, il y a des prix élevés à certains endroits et pas à d'autres. **M. BRACHET** donne en exemple le salon de l'immobilier auquel il assistait le matin même de ce débat, pendant lequel, dit-il, il avait pu vérifier qu'il y avait bien des Lyonnais qui achetaient, des accédants à la propriété dont certains revenaient sur le marché alors qu'ils s'en étaient retirés par l'effet de la loi Scellier, et que le volume de la production ne démontrait pas une mévente.

Si parler de la grande crise du logement en France, c'est décrire la situation qu'affronte chaque jour la Fondation de l'Abbé Pierre, c'est-à-dire celle de centaines de milliers de Français en grande difficulté. **M. BRACHET** souligne qu'il n'y aura aucun désaccord entre les participants de ce débat... et donc aucun débat ! Tout le monde est d'accord sur le diagnostic des urgences les plus criantes et sur les actions qu'il faudrait mener pour les réduire, en urgence. Mais dès qu'on regarde le sujet de plus près, on se rend compte, explique-t-il en substance, que ce n'est pas si simple. Car cette crise n'est pas la même dans les Vosges, à Annecy, dans les Ardennes, à Saint-Étienne, à Villefranche, à Mâcon, à Lyon ou à Saint-Priest.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



Pourquoi constate-t-on par exemple un moindre retrait de la production, sur l'agglomération lyonnaise ? Ce phénomène local n'est pas vécu par les spécialistes comme un simple retard de crise : tout le monde semble s'accorder à dire que le marché est sain, qu'il a de bons fondamentaux.

M. BRACHET s'appuie sur ce constat pour proposer les premières pistes de réflexion pour desserrer l'étau de la crise.

D'abord, il faut tenir un certain niveau de production, pour que tout le monde puisse trouver un logement correspondant à son niveau de revenu. Il faut donc absolument maintenir une dynamique qui a mis dix ans à se lancer, et qui risque de se perdre.

M. BRACHET donne les chiffres qui illustrent son propos : certaines années, sept, huit ou dix mille logements ont été produits dans le Grand Lyon... ou 2 800 en 2008 ! Ces chiffres apportent la preuve qu'il faut tenir pendant vingt ans, vingt ans d'efforts, pour tenir un niveau moyen de production qui doit s'aligner sur les besoins en logement, crise ou pas crise.

Dans le logement social, relève **M. BRACHET**, le Grand Lyon s'apprête à produire 4 000 logements sociaux, cette année. Est-ce plus facile à faire cette année ou plus difficile l'an prochain ? Non, dit-il, les équations restent les mêmes.

L'agglomération lyonnaise, selon **M. BRACHET**, a mieux que d'autres, tiré les leçons de la crise des banlieues, dans les années 70-80. Ici comme ailleurs, la dégradation sociale a provoqué une baisse de la valeur immobilière des logements et une dégradation de la mixité sociale. Mais en organisant un partage des expériences de tous les acteurs liés au renouvellement urbain (élus, bailleurs sociaux, privés et publics), des territoires ont repris la valeur immobilière qu'ils avaient perdue : Vaulx en Velin, Vénissieux, Décines, la Duchère, etc. Ce travail de redynamisation immobilière des territoires a aussi été, en parallèle, un travail de reconquête en mixité sociale.

M. LÉVÊQUE reprend les chiffres à l'échelle de la ville de Lyon, entre 2007 et 2011, pour préciser qu'à Lyon, 1 500 logements sociaux par an ont été financés pendant cette période. Pour mettre cette donnée en perspective, il relève qu'en 2000, ce chiffre était tombé à 500 logements par an.

Sur ces 1 500 logements sociaux, 58 % sont en construction neuve, et 37 de ces 58 % sont en V.E.F.A. [Vente en Etat Futur d'Achèvement], donc issus de la règle des secteurs de mixité sociale.

Les 42 % qui restent sont en acquisition/amélioration. C'est dire que presque la moitié de la production de logement social à Lyon se fait par acquisition d'immeuble entier ou de logement diffus. C'est ainsi qu'il est possible de développer une offre locative sociale dans l'hyper-centre fortement urbanisé, là où la construction neuve est très faible.

Et **M. LÉVÊQUE** de citer en exemple la Croix-Rousse, où 97 % de la production de logement social depuis 2001 a été faite en acquisition/amélioration, puisqu'il n'y a pratiquement aucune possibilité de construction neuve.

Au total, sur la ville de Lyon, la V.E.F.A. représente donc 21 % de la production totale de logement sur la période 2007-2011. Selon **M. LÉVÊQUE**, l'année 2012 s'annonce également favorable puisqu'on arrivera sans doute à 1 800 logements, à Lyon. Et, pour 2013, il est établi que 1 000 logements sociaux sont déjà financés : ils étaient en pré-programmation 2012, et ont été reportés d'un an. Ce qui veut dire qu'en 2013, on aura encore sans doute une belle année de production de logement social.

M. ROLAND prend la parole pour décrire à sa façon la particularité du territoire de l'agglomération lyonnaise. Selon lui, il y a un secret pour expliquer qu'ici la crise du logement est un peu moins durement ressentie, le secret d'une mystérieuse alchimie. Ce territoire a une vision, assure-t-il, avec une organisation de la production, une culture du partenariat et une ouverture à l'extérieur très forte.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



M. ROLAND, fort de l'expérience d'un groupe qui est présent partout en France, explique que là où il n'y a pas de vision, là où la vision est floue, là où il n'y a pas de culture du partenariat ou une faible organisation, le constat est catégorique : la crise est beaucoup plus violente.

S'il existe donc une raison de rester optimiste pour l'avenir du logement social, c'est bien celui de cette alchimie, assurément possible puisqu'un territoire au moins est parvenu à la réaliser en France.

La deuxième observation que tient à faire **M. ROLAND** concerne les opérateurs sociaux, souvent écartelés entre deux problématiques, en particulier dans les grandes agglomérations. Ils doivent à la fois répondre à une demande de logement forte et urgente pour les catégories les plus fragiles (salariés pauvres, jeunes qui démarrent ou dans des emplois précaires), mais aussi pour des catégories qui sont en limite des plafonds sociaux. Plus précisément, celles qui sont légèrement au-dessus des plafonds d'accession au logement social : elles ne trouvent aucune solution dans un marché privé dont les prix ont fortement augmenté.

M. ROLAND relève donc une espèce de paradoxe, qui nécessite peut-être une réorientation des politiques de logement. Dans son groupe, une décision a été prise pour faire en sorte de ne plus refuser de logement pour des motifs économiques sans trouver une solution, soit par l'opérateur lui-même, soit avec d'autres, soit dans des structures associées. C'est une décision très difficile à tenir, dit **M. ROLAND**, qui précise qu'il ne veut pas prétendre, en portant ceci à la connaissance de tous, que son groupe est exemplaire. Mais, dit-il, tout le monde va certainement être confronté à cette problématique importante.

Cette préoccupation rejoint d'ailleurs celle de **M. ESCOBAR**, sur la question du logement abordable pour certaines catégories de classe moyenne - pas forcément les plus défavorisées - qui ne trouvent aucune solution.

M. ROLAND ajoute un dernier élément à la réflexion commune, concernant le modèle économique des opérateurs sociaux, qui est selon lui en train de changer profondément. Un certain nombre d'organismes ont les moyens de maintenir un effort de production soutenu, aujourd'hui. Dans un contexte où l'État fait ce qu'il peut, où les collectivités locales ne peuvent pas non plus accroître leurs aides financières de façon exponentielle, les ressources d'exploitation ne suffisent plus pour soutenir une politique offensive sur le plan de la production. Un modèle économique nouveau est donc peut-être en train de naître si, de plus en plus, les produits de la vente viennent concurrencer les produits de l'exploitation.

La systématisation de la vente aux locataires, bien qu'il n'y ait pas une politique nationale offensive sur cette question, induirait l'apparition d'un modèle économique nouveau qui est peut-être en train de se fabriquer sous nos yeux, et qui changerait profondément la donne, sans qu'aucune réforme ne soit annoncée. On dit souvent que les réformes les plus efficaces ne sont pas celles qui se disent haut et fort, mais celles qui se font subrepticement. En voilà peut-être une...

M. AMOUDRY prend la parole pour présenter en quelques mots l'agglomération d'Annecy (150 000 habitants, répartis sur treize communes), dont l'ambition est de produire 1 000 logements par an dont un tiers de social. Sur ces trois dernières années, ce cap a été tenu mais **M. AMOUDRY** s'attend à un fléchissement dans les années qui viennent, sans pouvoir en préciser l'intensité, compte tenu du fait que la production de logement dépend aussi de l'activité économique, celle-ci se portant par ailleurs plutôt bien dans un territoire annécien qui reste attractif.

L'agglomération annécienne a toujours été en demande de logement. **M. AMOUDRY** l'explique également par le fait qu'Annecy se trouve à 40 km de Genève, une grande capitale internationale qui a fait le choix d'employer beaucoup de personnes formées en Europe et en France, mais sans vouloir les loger. Elle laisse donc aux territoires frontaliers français le soin de le faire. Sur le marché du logement dans l'agglomération annécienne, on voit de plus en plus de travailleurs frontaliers, qui participent à cette demande de logement.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



Quoiqu'il en soit, **M. AMOUDRY** revient aux propos de la Cour des Comptes, sur l'incohérence et l'illisibilité des politiques de logement en France, pour signaler qu'une des questions posées par ce débat est celle du rôle des intercommunalités, car ce sont elles, désormais, qui ont la compétence habitat.

Quand on regarde l'histoire de l'agglomération d'Annecy, dit **M. AMOUDRY**, on s'aperçoit que le problème du logement est un problème récurrent, qui se posait dans les mêmes termes dans les années 60 ou 70. Qu'apportent de plus ces E.P.C.I. [Etablissement Public de Coopération Intercommunale], autrement nommées « intercommunalités » ? Elles déterminent, certes, dans un P.L.H. [Programme Local de l'Habitat], des pourcentages et des objectifs, et elles organisent aussi la façon dont est pensé l'habitat dans le territoire de l'agglomération. Mais **M. AMOUDRY** relève aussitôt qu'elles n'ont aucun moyen pour obliger les communes à suivre ce P.L.H., quand bien même ces communes l'auraient voté à l'unanimité ! En général, signale **M. AMOUDRY**, tout le monde se félicite de la signature du P.L.H., mais dès qu'on rentre dans les applications du programme, ça devient un peu plus compliqué.

Certaines communes tardent à mettre en conformité leurs P.L.U. [Plan Local d'Urbanisme]. La principale difficulté des intercommunalités, donc, réside dans le fait qu'elles doivent parfois imposer à ces communes de respecter ce qu'elles ont voté, mais sans aucun moyen de rétorsion.

Moyennant quoi, poursuit **M. AMOUDRY**, il est tout de même possible d'impliquer les communes avec une volonté partagée. Cela permet de dégager plus facilement les budgets nécessaires, ce qui rend plus aisée la programmation et l'anticipation. Mais, en elles-mêmes, ces intercommunalités ne répondent pas complètement aux demandes de logement social.

La façon dont s'organise le marché du logement, selon **M. AMOUDRY**, dépend de la crise, bien sûr, mais pas seulement. C'est aussi un problème d'information. Il fait part de son expérience lorsqu'il rencontre les entreprises de la région annécienne, pour parler notamment de ce qu'elles veulent en logements. À plusieurs reprises, il a constaté une forme d'autocensure de la part des personnels des collaborateurs bien payés, avec des salaires moyens entre 2 400 € et 4 000 € nets par mois, pour une famille de deux enfants, qui pourraient donc avoir accès au P.L.S., préfèrent dire « le Prêt Locatif Social, ce n'est pas fait pour moi ». Du coup, ces familles vont chercher leur logement en dehors de l'agglomération et consentent à des taux d'efforts plus importants, avec des trajets plus longs pour se rendre sur leur lieu de travail, alors que l'agglomération annécienne a défendu 20 % de P.L.S. dans son territoire, parce que c'est ce qui correspond aux familles et aux revenus moyens de l'agglomération annécienne. Sur Annecy, conclut **M. AMOUDRY**, le P.L.S. représente 7 à 8 € par m², alors que la même prestation dans le libre revient à 14 ou 15 €.

Les logements seront donc produits, quoi qu'il arrive, et l'agglomération continuera à les subventionner de façon à ce que ces classes moyennes puissent en profiter. Mais certains n'en profiteront pas par manque d'information, ou pour des raisons de pudeur mal placée, parce que « ce mot social désigne, dans l'imaginaire collectif, les gens malheureux ».

M. BRACHET relève aussitôt qu'entre 8 € et 14 € du m², « il y a quand même une grande différence ». Ces deux montants ne s'adressent pas aux mêmes personnes. Même si on retrouve quelque fois des gens à même revenu, à 8 € et à 14 €.

Dans ce cas, la variable d'ajustement est le nombre de m², qui s'abaisse. Ce qui amène **M. BRACHET** à penser que la crise est grave, mais qu'elle se résout pour tout le monde... en se serrant la ceinture ! « Même à 40 € du m² à Paris, ça rentre aussi, même si c'est dans des chambres de bonne ». De ce point de vue, **M. BRACHET** propose de voir la réalité en face : la crise se résout, mais elle ne se résout pas bien pour tout le monde.

Une piste de réflexion serait selon lui de considérer qu'il faut conserver des réponses à la crise, qui soient distribuables tout le long d'une chaîne. **M. BRACHET** se défend de penser ou de dire que nous allons résoudre la

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



crise du logement, il ne veut pas parler des mesures en cours, qu'il faut selon lui appuyer. Il pense, comme chacun, qu'il faut tout faire pour que ça aille mieux. Mais la question essentielle, selon lui, serait plutôt : « la situation des gens va-t-elle se dégrader dans les cinq ans qui viennent ? » **M. BRACHET** pense pouvoir assurer que dans l'agglomération lyonnaise, si le même effort se poursuit, elle ne se dégradera pas. Elle ne s'améliorera peut-être pas, mais elle ne se dégradera pas. Il se dit convaincu que le Grand Lyon ne basculera pas dans le système parisien, quoiqu'en disent les moyennes sur la première ou la deuxième ville de France.

Selon lui, c'est par cet angle-là qu'il faut absolument sécuriser les gens : la sortie de la crise ne se manifesterait, dans un premier temps, que par le desserrement d'une ceinture... qui se serre de plus en plus, pour les gens en mal logement.

M. BRACHET revient ensuite sur une idée exprimée plus haut par **M. ROLLAND** : on voit bien, dit-il, que le modèle économique bouge, que le système de financement évolue, que la ressource propre entre en considération de manière plus importante, que les montages financiers mixtes sont de plus en plus sophistiqués.

« Le monde HLM ne converge pas autour du socle du passé », selon **M. BRACHET**. Il est au contraire en train de se diversifier à travers des formes et des figures, réunies dans des familles dont les caractéristiques, notamment financières, varient énormément. « En réalité, la capacité à prendre les affaires, avec plus ou moins d'argent, à sortir des sentiers traditionnels des modes de travaux, avec tels ou tels bailleurs, simplement parce que c'était l'habitude, cette capacité est aujourd'hui devenue une des spécificités du travail de l'ensemble des partenaires. L'important c'est que toute cette diversité serve à construire des solutions économiques qui répondent à un marché local ».

M. ROLLAND partage l'optimisme de **M. BRACHET** et se dit lui aussi convaincu qu'il sera possible de maintenir un cap relativement favorable, à condition que les acteurs ne s'installent pas dans le conservatisme. Cela veut dire qu'ils devront être capables en permanence d'une très grande réactivité, pour ajuster leurs politiques. **M. ROLLAND** cite quelques exemples

augmenter la part de petits logements, parce qu'il y a des besoins salariés pauvres, jeunes etc.

intervenir en acquérant du logement diffus par exemple dans le cœur de Lyon.

développer les partenariats originaux inventifs avec le secteur privé, en sortant de nos conservatismes.

etc.

En ajoutant l'ensemble de ces idées nouvelles, et en gardant des fondamentaux solides comme ceux du Grand Lyon, où une politique très dynamique est menée, **M. ROLLAND** pense qu'il sera encore possible d'agir de façon positive sur le marché du logement.

M. LÉVÊQUE intervient pour modérer ce propos, en disant que ceux qui sont au bas de la chaîne n'ont souvent aucune solution. Un certain nombre de familles sont en grande difficulté, voire en désespoir, dans l'incapacité de trouver une solution à des situations insupportables, et « ce sont des atteintes à la dignité humaine dans lesquelles il n'y a pas d'épanouissement possible ».

Il rappelle donc l'importance de l'enjeu de la production de logement, pour permettre de mettre un toit sur la tête de tout le monde.

Sur le modèle économique, **M. LÉVÊQUE** partage tout à fait l'idée que le monde bouge et qu'on est sur un modèle économique qui évolue. Pour autant, sur la question de la vente de logement, il s'interroge, notamment au sujet des secteurs du centre-ville. Est-il raisonnable de vendre du logement social quand on sait la très grande difficulté que l'on a pour reconstituer ce logement social ?

La question du modèle économique interroge également, selon lui, les politiques de solidarité. Quand Mme Marie-Noëlle LIENEMANN (présidente de l'Union Sociale pour l'Habitat) ou M. Alain CACHEUX (Président de la Fédération

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



Nationale des Offices Publics de l'Habitat) [tous les deux interrogés dans un film d'introduction à ce débat] parlent de l'État comme garant de la cohésion sociale et de la solidarité nationale, c'est selon lui quelque chose de fondamental. C'est-à-dire que l'État ne peut pas se défaire, justement parce qu'on est dans une période de crise. **M. LÉVÊQUE** pense d'ailleurs, comme Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, que « le logement rapporte plus qu'il ne coûte ». Dans cette période de crise, l'investissement dans le logement est aussi un investissement pour l'emploi dans le bâtiment, et ce sont des emplois non délocalisables. C'est donc une partie de la solution pour sortir de la crise, et pas seulement une partie des problèmes provoqués par cette crise. Pour en finir avec le commentaire flétrisseur de la Cour des Comptes, sur l'illisibilité du monde du logement, **M. LÉVÊQUE** assure que oui, le monde du logement est hypercomplexe, et que oui il faut le simplifier. En prenant garde, toutefois, de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain.

M. ESCOBAR revient sur la vision partagée par tous les orateurs, que la priorité doit être donnée aux trente premiers pour cent des ménages, en termes de décile. Mais quid des 70 % restants, interroge-t-il ?

Le début de la classe moyenne représente à peu près 30 % des ménages et 50 % de la demande de logement neufs libres. Ces catégories moyennes connaissent une grande difficulté à accéder aux logements. Des dispositifs ont été mis en place pour aider les promoteurs immobiliers, privés ou publics, à rendre ce logement plus accessible, mais cela représente à peine 12 % de leur production.

Les efforts que font les bailleurs pour développer du locatif intermédiaire, avec du P.L.S. ou avec tous les autres sigles évoqués, représentent à peu près autant, 12 à 13 %, y compris à Lyon.

Finalement, constate **M. ESCOBAR**, par le jeu de tous les dispositifs avec intervention de l'État, des collectivités et des partenaires, on a répondu à la moitié des besoins. Juste une moitié.

Que se passe-t-il pour l'autre moitié ? **M. ESCOBAR** signale qu'il apprécie l'approche de **M. BRACHET** lorsqu'il avance qu'il existe peut-être d'autres réponses à apporter dans la nuance du territoire, dans la nuance des produits, mais quels sont les éléments de régulation sur lesquels agir ?

M. BRACHET soutient que la plupart des acteurs connaissent ces moyens. Il s'agit de combinaisons de facteurs, « que tout le monde sait très bien faire jouer sur certains territoires : la TVA, ceci et cela, etc. »

On est y arrivé, dit-il, reconnaissant qu'il reste un chantier à mener sur le logement abordable. Mais si on construit une ville sur la base d'un certain nombre d'agglomérations, sur la base d'un certain nombre de principes (développement multipolaire, densification de l'axe de transport, revalorisation d'un certain nombre de territoires, etc.), **M. BRACHET** assure qu'on parvient à des prix abordables, car la densification du logement rend les prix abordables.

M. BRACHET constate que l'ensemble des partenaires et des professions du Grand Lyon (ils sont une centaine, réunis en atelier) mènent une discussion approfondie. En 2016 sortira un P.L.H. commun à l'ensemble des 58 communes, qui permettra d'avoir un tracé réglementaire et des objectifs, qui engagera les communes et l'intercommunalité sur des objectifs de production en mixité sociale.

M. LÉVÊQUE souligne que les problématiques liées aux urgences sociales et celles qui relèvent du logement abordable ou intermédiaire sont liées et pas opposées. Le développement d'une offre de logement abordable permet en effet de redonner de la fluidité pour des personnes qui sont aujourd'hui dans le parc locatif social, mais pour lesquelles la marche avec le logement au prix du marché est trop importante. Le développement d'une offre de logement abordable permet de libérer des logements pour répondre mieux encore à une demande très sociale.

M. LÉVÊQUE présente cet exemple sur un foncier, une ZAC, dans une programmation, il y a un pourcentage prévu de logements sociaux P.L.U.S. et P.L.A.I., un certain nombre de logements intermédiaires prévus en P.L.S. ou en Accession Sociale : on peut être tenté de réduire cette part pour faire de la place au logement abordable. Mais ça

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



ne peut pas marcher, selon **M. LÉVÊQUE** le logement abordable doit venir en plus, et pas en substitution, sous peine de rendre encore plus tendu le marché du logement social.

M. ROLAND complète les arguments de **M. LÉVÊQUE**, en relevant qu'il est facile de faire de l'humour noir, en se moquant des sigles qui désignent tous ces financements. Mais les clients se moquent des sigles, explique **M. ROLAND**. Dans le P.L.S., ce sont les gens qui ont le plafond du P.L.U.S. qui rentrent et dans le P.L.U.S., ce sont les gens qui ont le plafond du P.L.A.I. qui rentrent et ainsi de suite. Quand on aura le P.L.A.I. P.L.U.S., qui va rentrer ? En fait, relève **M. ROLAND**, il y a un phénomène de déclassement tout à fait évident.

M. ROLAND raconte que quand il a commencé sa carrière, il y a une vingtaine d'années dans le groupe Logement français, il avait beaucoup de mal à trouver des locataires dans le sud de la France, venant des entreprises qui respectaient les plafonds des ressources. De temps en temps, il s'autorisait de légers dépassements qu'il devait justifier. Mais aujourd'hui, les salariés que proposent les entreprises ont tous des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas aussi des besoins pour les catégories qui se trouvent juste au-dessus.

Le problème du logement abordable est donc une vraie question... mais elle n'est pas évidente à solutionner !

Dans cette situation complexe, des priorités apparaissent, que les bailleurs sociaux doivent prendre en compte. « Ce n'est pas une volonté de notre part, explique **M. ROLAND**, mais une situation à laquelle nous devons faire face ».

Mme QUEILLE intervient pour tenter d'obtenir une réponse claire à une question difficile. Faut-il réellement produire 500 000 logements par an, demande-t-elle, dont 150 000 en social ? Ou beaucoup plus en social, puisqu'il y a 70 % voire 80 % des ménages qui sont en dessous des plafonds ? Comment établir un véritable chiffrage de la demande, une véritable typologie, compte-tenu de l'évolution sociologique des ménages ? « Quand on se retrouve avec des T5 ou des T6, explique **Mme QUEILLE**, on nous demande des T2 ou T3, qui, de toute façon, sont inabordables pour les ménages ».

M. BRACHET pense que le chiffre des 500 000 par an se réfère à un rattrapage, aux 1 800 000 logements dont on considère qu'ils manquent en France. Mais à l'échelle locale, personne ne sait quel est le « bon chiffre ». Idem dans l'agglomération lyonnaise. On sait dire, précise **M. BRACHET**, qu'il faudrait en produire 8 000 par an, soit environ 150 000 d'ici 2030, en tenant compte du paramètre démographique, par exemple. « La seule chose dont on soit sûr, explique **M. BRACHET**, c'est qu'il faut produire, si on veut desserrer la machine ».

M. AMOUDRY rapporte qu'il a, la veille au soir, assisté à un comité d'agglomération pour réfléchir sur Annecy 2030, donc dans 17 ans. L'agglomération pense accueillir 20 000 habitants de plus. C'est un simple calcul statistique et démographique à raison de un habitant par logement, cela signifie qu'il faudrait en théorie construire 20 000 logements. Or l'agglomération en produit 1 000 par an, dont un tiers de social. Cela fait 17 000 en 17 ans. Il faut donc se donner une règle assez précise, qui représente pour l'agglomération d'Annecy un challenge.

M. ESCOBAR propose de traiter la question de **Mme QUEILLE** avec un raisonnement par l'absurde. 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux, c'est très bien. Mais si on respectait la règle des ratios, cela voudrait dire également que 150.000 logements soient produits en promotion immobilière. Ce qui n'a jamais été réalisé en France, pour la bonne raison que les marchés fonciers sont déstabilisés dès qu'on dépasse 120 000, et cela génère des crises. De plus, cela voudrait dire 200.000 maisons alors qu'on essaie justement de réduire l'étalement urbain, alors qu'on était à 180 000 il y a 15 ans, et qu'on est à 110 000 aujourd'hui...

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



Vouloir produire 500 000 logements en France, d'un coup, reviendrait donc à multiplier la production par deux ? Cette quantité, en fait, ne veut pas dire grand-chose dans l'absolu : on le voit, elle doit être une réponse adaptée à chaque territoire. La première question à laquelle il faudrait répondre, selon **M. ESCOBAR**, serait plutôt « que veut-on construire en zone C, en zone B2, en zone B1, en zone A ? » Deuxième élément de réflexion, il serait peut-être intéressant aujourd'hui de fabriquer du logement, certes, mais la réponse ne peut pas être à 100 % dans la production de logements neufs. Il est possible d'améliorer la situation en accordant une part beaucoup plus importante qu'aujourd'hui dans le recyclage du parc, quel qu'il soit, social comme privé. Mais **M. ESCOBAR** fait le constat qu'il y a très peu de lisibilité aujourd'hui sur la politique publique en ce domaine.

M. LÉVÊQUE confirme ce point de vue. Il faudrait savoir, explique-t-il, dans les documents d'urbanisme P.L.U. SCoT. [schéma de cohérence territoriale] si les objectifs correspondent à ces 500 000. Ce qui ne semble pas aujourd'hui forcément être le cas. Par contre, ce chiffrage au plan national correspond à la résorption théorique d'un déficit dans la production de logement. **M. LÉVÊQUE** souligne également un autre point, sur lequel une évaluation serait nécessaire : « il y a nécessité, dit-il, de travailler pour que la production de logement corresponde d'avantages aux capacités financières des gens ».

M. LEDENVIC pense que, quoiqu'on en dise, l'objectif des 500 000 logements par an est un préalable à l'action publique, laquelle a toujours besoin d'une perspective et d'une cible. Se fixer une cible est utile, quelle que soit sa valeur. Ne serait-ce que pour la contester ! Dans les P.L.H. que **M. LEDENVIC** voit passer, il y a des territoires qui sont à 40-50 % de logement social et il y en a d'autres qui sont à 5 ou 10 % : il n'y a pas d'idéal. Le minima a été fixé à 20 %, mais il faut tenir compte du fait que les besoins des territoires sont extrêmement mouvants, que les marchés bougent, que les choix de chaque territoire impactent et sont impactés par les choix des territoires voisins.

PARTIE 2

LES QUESTIONS ASSOCIÉES À CETTE PRODUCTION, NOTAMMENT EN TERMES DE TERRITORIALITÉ ET DE RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES.

M. BRACHET constate qu'on est au milieu d'un gué. « La tendance, dit-il, serait à la délégation, à la prise de compétence, à être chef de ligne, à réunir les partenariats qui répondent aux exigences de l'État ». Lequel État assigne aussi les objectifs, en particulier en matière de production puisque les conditions de sa délégation sont conventionnées annuellement. Ces objectifs sont transmis par le Préfet et ils déterminent les conditions de la délégation, du renouvellement conventionnel, etc.

Cela étant, **M. BRACHET** constate que l'État se défait en même temps d'une partie de ces prérogatives. Il demande aux acteurs du logement social de « faire le boulot, parce qu'il n'a plus tellement les moyens ». Il existe donc un risque dans l'évolution du schéma délégataire, « le risque d'un concours de faiblesse, c'est-à-dire qu'on fixe des objectifs sans donner les moyens ».

M. BRACHET sent que ce risque affecte aussi les collectivités, d'autant qu'elle souffre du manque de visibilité et de lisibilité d'une politique de logement menée à l'échelle de l'intercommunalité. Le Grand Lyon est une agglomération de 58 communes, dotée d'instruments communautaires, mais sa politique de logement n'est pas politiquement lisible par l'opinion. Il cite l'exemple *a contrario* des bennes à ordures, sur lesquelles les citoyens voient inscrit « Grand Lyon ». Mais un chantier qui s'inaugure n'est jamais marqué « Grand Lyon ». Ce n'est pas une critique, se justifie **M. BRACHET**, mais une réalité, qui souligne que la communauté d'agglomération n'est pas dans la pleine compétence. Il existe, rappelle-t-il, des collectivités territoriales de premier rang, directement élues (régions, départements), et des collectivités territoriales de second rang (les intercommunalités), non élues, ce qui leur enlève

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



une partie de leur utilité politique. Un certain nombre de délégataires ont d'ailleurs rendu leurs délégations ou menacé de les rendre.

M. BRACHET explique qu'une « équation de discussions » tourne vite en rond lorsqu'on soulève ces questions liées à la territorialité et aux relations entre État et collectivités. Dans leurs discussions, tous les acteurs tournent autour de la production de logement, de la part de logement social, des conditions de délégation, etc. Mais comment se saisir de l'ensemble de la question ? Comment décliner par exemple les normes qui vont s'appliquer pour le nouveau Duflot, localement ?

M. BRACHET relève que ce nouveau dispositif, s'il l'a bien compris, et qui repose sur une bonne intention, définit une référence de loyers qui fera monter les prix, ce qui lui paraît aberrant !

La question de la territorialisation lui paraît donc posée pour la simple raison que les différents acteurs ne peuvent pas en rester à ce système de répartition des pouvoirs, de décision et d'engagement. Le problème vient de ce que personne ne semble capable de donner des *guidelines* pour anticiper les évolutions nécessaires qui viendront. C'est de là, explique **M. BRACHET**, que viendra une partie de la solution de la crise du logement.

M. LEDENVIC tient à rester optimiste : il n'a quasiment jamais vu de remise en cause, de retour ou de recul, sur des délégations accordées. Il signale que les enveloppes annuelles d'aide à la pierre ont été maintenues, dans un climat de confiance et grâce à un travail en commun avec les collectivités délégataires. Pour l'instant, ce système permet d'avoir une bonne stabilité de production. **M. LEDENVIC** revient sur la question de **Mme QUEILLE**, à propos d'un chiffre national de référence (150 000 logements sociaux par an, en France). La région Rhône-Alpes, explique-t-il, assure une mise en production de 13 à 14 000 de ces logements, depuis trois ans, soit presque 10 % de l'objectif pour la France. Il veut y voir la preuve que le système, en Rhône Alpes, n'est « pas trop mal », notamment par rapport à d'autres régions de France.

Cela étant, **M. LEDENVIC** n'écarte pas le fait que la relation État/collectivités est théoriquement susceptible de provoquer des difficultés de gestion et leurs temps politiques ne coïncident pas nécessairement. Il pense néanmoins que l'État doit continuer à s'appuyer encore plus sur le système de délégation, car « c'est une bonne façon non pas de contractualiser mais de partager des objectifs, y compris par rapport aux financements ».

M. AMOUDRY confirme l'optimisme de **M. LEDENVIC** : l'État a quand même ses qualités, dit-il, il peut apporter un certain nombre de choses. En tant que décentralisateur convaincu, et grand défenseur de la spécificité de chaque territoire, **M. AMOUDRY** pense qu'on a tort de toujours dénigrer le centralisme.

M. AMOUDRY se dit par ailleurs persuadé que l'intercommunalité est la dimension de l'avenir, pour les territoires qu'il représente. Une commune seule ne peut plus rien faire. **M. AMOUDRY** rappelle que quand la Savoie est rentrée dans la communauté française, il y a plus d'un siècle, la France comptait 30 millions d'habitants, contre le double aujourd'hui : les répartitions communales ont complètement changé.

Un P.L.H. paraît constituer aux yeux de **M. AMOUDRY** un instrument de bonne dimension pour une communauté de treize communes. L'outil impose de dégager une nouvelle vision de la politique de l'habitat, permettant d'imaginer l'avenir avec plus d'efficacité, parce qu'elle correspond à la réalité d'un territoire. « Il faut travailler à l'échelon d'un territoire ou d'un bassin de vie, et inscrire les P.L.H. dans les SCoT, c'est à dire dans un autre dimensionnement ». C'est ainsi qu'un cœur d'agglomération a été défini, dans la communauté annécienne, avec 60 % d'habitat nouveau, pour réfléchir à ce bassin de vie en des termes qui correspondent à la réalité du monde d'aujourd'hui.

M. LEDENVIC pense lui aussi que la bonne piste de réflexion est d'imaginer une collectivité qui assume un P.L.U.H., et qui a la délégation pour pouvoir mettre son plan en pratique. Mais il relève aussi que le plus compliqué consiste souvent à faire partager entre les élus d'un même territoire une même vision du logement social. Cela étant, d'après

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



M. LEDENVIC, une dynamique intercommunale est une maille assez appropriée pour l'avenir sur des territoires comme Annecy, comme Lyon, etc. Il lui semble assez vain d'opposer une vision étatique versus une vision plus décentralisée les délégations de compétence lui paraissent plutôt efficaces pour atteindre les objectifs de production de logement sur un territoire.

Mais **M. LEDENVIC** accepte volontiers les interrogations des élus, vis-à-vis de l'État, en termes de visibilité sur l'avenir de tout dispositif. La période budgétaire est difficile, reconnaît-il, et il se dit lui-même en attente de cette visibilité pour 2013, en cette période de vote de loi de finance.

M. LEDENVIC relève également un autre problème, cette fois du côté des collectivités : celui de la gestion du foncier. La période du foncier consommable, jetable, ne va pas durer très longtemps. En clair trouver du foncier va devenir de plus en plus difficile. Ce qui a deux conséquences :

il faut définir, dans tous les P.L.H., une articulation ferme entre politique d'urbanisme et politique foncière. Et pour l'instant, ça pêche un peu, à en croire **M. LEDENVIC**. C'est-à-dire qu'il y a beaucoup de bons P.L.H., mais qu'il y manque parfois les moyens de s'assurer effectivement que la consommation foncière sera maîtrisée

le deuxième point concerne l'insistance des promoteurs sur les dispositions fiscales pour aider le logement neuf. Là encore, on se retrouve dans une logique de maîtrise du foncier. « Les P.L.H. que nous voyons passer, dit **M. LEDENVIC**, n'insistent pas assez sur le recyclage du logement existant ». Il reconnaît que ça coûte plus cher, mais il pense que de toute façon on sera condamné à recycler davantage l'existant, quand bien même cela poserait des problèmes de financement.

Mme Martine EESES, directrice des ressources humaines et des affaires générales d'ICF HABITAT Sud-Est Méditerranée, s'interroge sur les nouvelles pistes évoquées par les participants à ce débat, pour produire du logement social de manière plus rapide et plus innovante : existe-t-il déjà des pistes dans ce domaine-là ? Elle constate qu'il existe par exemple beaucoup de surfaces tertiaires inoccupées, qui ne vont peut-être pas trouver preneurs dans l'avenir en raison de la crise. Est-ce l'une des pistes explorable ?

M. ROLAND pense qu'un sujet est en train d'émerger de façon assez forte dans un certain nombre de groupes ou d'organismes d'HLM, ouvrant sur de nouvelles problématiques passionnantes. En fait, une partie du parc est obsolète, sur laquelle on s'acharne à grand frais, qui a l'avantage de produire des loyers assez bons marchés, mais dont la remise à niveau est extrêmement coûteuse. Une partie de ces parcs se situent dans des zones très attractives de centre-ville. Dans l'organisme que préside **M. ROLAND**, à Lyon, 650 logements sont ainsi concernés. « Il y a certainement de la création de valeur à faire », reconnaît-il. Aujourd'hui, le secteur HLM a un problème sur le foncier : il est dépendant soit des collectivités territoriales, soit des promoteurs privés. En reprenant des fonciers, avec des opérations complexes de renouvellement urbain hors mécanisme ANRU, il y a une possibilité, dit **M. ROLAND**, de recréer de la valeur ou de la mixité en faisant venir des promoteurs privés. C'est un sujet extrêmement intéressant et financièrement très complexe à porter. Car il y a, en général, des démolitions à faire, des reconstructions, sur place ou ailleurs, des opérations d'aménagement ce sont des opérations complexes sans portage, mais qui dégagent des recettes et des excédents d'autofinancement.

Ces opérations vont se banaliser, d'après **M. ROLAND**, et elles sont extrêmement intéressantes du point de vue de l'urbanisme, de la mixité sociale et de la création de valeur. C'est un sujet d'avenir, sur lequel les organismes en pointe travaillent.

HORIZON 2020 QUELLE OFFRE DE LOGEMENT EN FRANCE ?



M. BRACHET conclut en apportant une remarque nouvelle... et inquiétante. Il se dit très attentif aux évolutions en Europe, car le modèle de la France est de plus en plus dérogoire aux normes européennes. « La tendance lourde, en Europe, est même à 180° des nôtres ».

Sur les vingt-sept pays de l'Union Européenne, il n'en reste plus que quatre ou cinq qui supportent les dérogations qu'on nous concède pour le logement social. **M. BRACHET** ne veut pas ouvrir un chantier qui fait peur, mais observe que cette constatation implique « d'actualiser nos gyroscopes pour l'avenir », parce que présenter nos dérogations à la manière ancienne ne passera pas longtemps. « Et dans les pays où il a fallu transformer les choses, ça c'est fait en dix-huit mois »

M. AMOUDRY conclut par l'affirmation que les bassins de vie s'imposent. Il se souvient d'un maire qui refusait, il y a une vingtaine d'années, d'être associé à la mise en place d'un service de bus. « Jamais notre commune ne participera au bus d'Annecy » disait-il, parce qu'il était impensable pour lui d'accepter l'impérialisme d'une commune-centre. Aujourd'hui, cette commune n'existerait plus si elle n'était pas entrée dans l'agglomération. La réalité s'est imposée d'elle-même. « Mais, à l'inverse, le château d'Annecy n'est plus le château de la seule ville d'Annecy : il est devenu le château de la communauté d'agglomération d'Annecy ». **M. AMOUDRY** y voit le symbole que les choses ont changé.

Dans le débat entre ceux qui soutiennent qu'il faut maintenir nos communes, parce que c'est là que le bénévolat existe, ou que se développe la citoyenneté et la fraternité, et ceux qui considèrent l'efficacité communale, **M. AMOUDRY** explique qu'il est bien obligé de reconnaître que, pour régler les questions du logement, il n'est plus possible de conserver une organisation reposant sur des communes isolées.

M. LEDENVIC conclut en précisant les conditions de cette recherche de consensus, qui est désormais la règle dans des intercommunalités, notamment pour les questions liées au logement. Est-ce que consensus veut dire davantage de politique, « davantage de ce qui fait la conviction politique et l'engagement politique de chacun » ?

M. LEDENVIC pense au contraire que c'est dans l'échange et le débat que les communes progresseront, sans que cela aboutisse obligatoirement à des consensus mous. « L'absence complète de débat politique, oui, entraînerait ce consensus mou. Mais obtenir un consensus, après un débat engagé, voilà ce qui fonctionnera ». **M. LEDENVIC** pense d'ailleurs que c'est ce à quoi nous assisterons sur le Grand Lyon, car certains sujets dans l'avenir impliqueront des affirmations fortes d'engagement, sans que quiconque puisse prédire si elles aboutiront à un consensus ou pas.

Mme QUEILLE remercie tous les participants à ce débat, et tout particulièrement les élus qui ont répondu présent, mais aussi les représentants de l'État, de la DREAL, les experts et les techniciens du logement.

Elle invite chacun à visiter le site internet <http://www.avenirethabitat.fr/> pour y retrouver tous les temps forts de cette soirée.

Elle assure qu'après deux débats organisés autour du think tank d'ICF HABITAT, à Paris et en Province, elle continue plus que jamais de croire au vieux principe selon lequel « on est toujours plus intelligent à plusieurs ».

Pour conclure, elle annonce qu'elle tient à offrir un livre à chaque participant à cette soirée, édité par ICF HABITAT et dédié aux 800 gardiens d'immeubles, « pour le rôle essentiel qu'ils jouent au quotidien dans les résidences d'ICF HABITAT et dans l'organisation du bien vivre ensemble ».

Mme QUEILLE donne à tous rendez-vous en 2013, « qui verra d'autres rendez-vous de ce type, dans d'autres grandes métropoles ». « Je suis sûre en tout cas, termine-t-elle, que les sujets ne manqueront pas, car nous aurions pu continuer encore très longtemps, ce soir, sur ce sujet passionnant ».