



Antenne Logement

Agir contre l'exclusion par le logement

Francheville, Lyon 5°, Ste-Foy-lès-Lyon, Tassin-la-Demi-Lune

Contribution au Grand Débat National : Le Logement

I - Présentation de l'Association

L'association Antenne Logement agit, depuis sa création en 1995, dans l'Ouest lyonnais pour le droit au logement pour tous et la mixité sociale : sur son territoire d'intervention (Ste-Foy-lès-Lyon, Lyon 5°, Tassin-la-Demi-Lune, Francheville), elle assure des permanences hebdomadaires, et gère par ailleurs un service de collecte et de distribution de mobilier et d'équipements ménagers (équipe "coup de main"). Antenne Logement fonctionne avec des bénévoles, formés à la problématique du logement, et en partenariat avec les collectivités locales, les bailleurs sociaux, les acteurs privés et associatifs du logement.

Dans l'Ouest lyonnais l'association accompagne près de 200 ménages chaque année : la moitié sont sans logement ou hébergés (famille, amis, foyers), 40 % sont des familles monoparentales, à peine 25 % ont un emploi stable ; un tiers vit des minima sociaux, les autres se partageant entre bénéficiaires des Assedic, de CDD ou de petites retraites. Pour ces ménages, seuls les logements sociaux sont accessibles. Or ces derniers manquent cruellement. Aucune des quatre communes n'atteint les objectifs de la loi SRU, et les loyers du secteur privé sont en constante augmentation, si bien que près de 50 % des familles relogées doivent quitter l'Ouest lyonnais contre leurs souhaits. Il est par ailleurs de plus en plus difficile, y compris *via* Action Logement (1 %), d'obtenir un logement plus grand ou plus petit, suite à l'évolution de la taille du ménage (naissance, divorce ou départ des grands enfants).

II – La politique du logement à l'échelle nationale

Depuis plusieurs mois, la France est agitée par des perturbations. Avant de s'élargir à de nouvelles questions, elles sont parties de revendications tenant au pouvoir d'achat, et dans cette expression courante, le terme de "pouvoir" est essentiel. Ce que disent les statistiques globales est assez connu : inégalités des revenus, taux d'effort logement... Mais ce qui est essentiel, vu d'"en bas" (ou plutôt vu de l'intérieur), c'est le "reste à vivre" : la capacité des ménages à maîtriser leur existence et à pouvoir effectuer des dépenses qui ne soient pas largement pré-engagées dès que commence le mois. Deux dépenses peu ou prou contraintes, limitant leurs marges de manœuvre en termes de budget, se sont imposées depuis deux décennies, venant d'ailleurs "en rajouter" sur les inégalités de revenus ; or ce sont celles-ci même qui ont le plus progressé depuis deux ans :

- le logement, premier poste de dépenses en moyenne (surtout si l'on y inclut le chauffage), dont le niveau varie avec la taille des agglomérations, la localisation dans l'aire urbaine (centres denses, dans nombre de métropoles, prohibitifs pour les ménages modestes) et le statut juridique du logement (accession, locatif privé, locatif social) ;
- les déplacements, dont le niveau est également variable selon la distance au(x) lieu(x) de travail, l'éloignement par rapport aux services publics, l'existence ou non de moyens de transport en commun, et les choix individuels des ménages.

Si les ménages ont bien sûr des possibilités d'arbitrage, il est non moins évident que leurs choix sont largement liés aux politiques ou non-politiques conduites en la matière. Pour se limiter au champ du logement et de l'urbanisme, quelques illustrations :

- existence (ou non) de politiques foncières qui, d'une part peuvent contenir l'envolée des valeurs immobilières, et d'autre part permettent de contrôler l'expansion en tache d'huile et de limiter l'ampleur des déplacements quotidiens (devenus très coûteux pour des "classes moyennes inférieures", notamment engagées dans des opérations d'accession sociale, et souvent reléguées dans un lointain périurbain) ;
- politique de contrôle des loyers dans le parc privé, en vue de réduire la dépense logement et de diminuer le report sur un parc social déjà bien sollicité, devenu seule alternative pour un nombre croissant de ménages ;
- importance du parc locatif social, gestion de ce parc (notamment mutations), nature des logements sociaux réalisés (le PLAI, très social, n'est-il pas trop souvent sacrifié au profit du PLS, qui s'apparente à du logement intermédiaire ? (construction sur la Métropole de Lyon en 2017 : 25 % pour le PLAI, 40 % pour le PLS).

Et concernant chacun de ces propos, on voit bien l'incidence qu'il peut avoir en termes de pouvoir d'achat donné ou pas aux catégories modeste et moyennes de la population.

Ce préambule nous apparaît nécessaire, car les propos tenus par les représentants du gouvernement entretiennent l'idée qu'il va falloir choisir entre moins d'impôt et moins de services publics ou collectifs. L'alternative est cyniquement posée, sous l'apparence de l'indiscutable évidence, dans la 2^e thématique du Grand Débat (« La fiscalité et les dépenses publiques ») : « Identifier le type de dépenses publiques à baisser si le choix est fait de poursuivre les baisses d'impôts ».

Pour rester dans le domaine du logement, on constate qu'il s'agit là d'une supercherie, car une partie de la dépense publique affectée, sert à payer les abandons divers des pouvoirs publics depuis un demi-siècle : politique foncière et fiscalité immobilière, contrôle des loyers privés, garantie des loyers, toutes ces tentatives visant à réguler ce marché, naturellement défavorable aux plus modestes, ponctuent une longue suite de démissions et de renoncements ! Les collectivités publiques (plus locales d'ailleurs qu'État !) devraient-elles consacrer autant d'argent dans la construction des logements sociaux si le prix des terrains avait été mieux maîtrisé ? De même, si les allocations logement versées au secteur privé représentent 13,5 Md/an (soit 75 % de plus que le montant des aides personnelles versées au secteur social), n'est-ce pas la contrepartie d'un refus de contrôle des loyers tel qu'il se pratique dans nombre de villes d'un pays aussi peu collectiviste que l'Allemagne Fédérale ?

Et quand on regarde les 42 Md € annuels d'aides publiques au logement (qui ne représentent d'ailleurs que 60 % de ce que rapporte ce secteur...), on constate que les montants destinés au secteur social n'y comptent pour guère plus de 35 % (chiffre en baisse puisque, depuis un an, l'État prélève plus sur les organismes HLM qu'il ne les subventionne), et que la majeure partie a des finalités bien différentes que de loger les populations modestes. Comment dès lors des responsables peuvent-ils faire mine de s'indigner que, malgré ces aides publiques, des gens couchent encore dans la rue ? Comme si le soutien à l'investissement privé locatif, pour une large part sans contrepartie sociale, constituait le plus sûr moyen d'offrir un toit aux démunis !

III— Les constats et les propositions d'Antenne Logement

Rappel :

1/ En 1995 (un quart de siècle déjà !) le **Conseil Constitutionnel a considéré que « disposer d'un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle »** et que, depuis 2007 (loi DALO), le droit au logement s'impose à tous, et au premier chef à l'État, garant de ce droit, qui ne peut arguer de considérations financières ou de marché pour s'en affranchir ;

2/ En tout état de cause, pour le logement tout au moins, **dépense publique et politique au service du logement des populations pauvres et moyennes ne s'opposent pas** ; et c'est dans ce cadre-là que s'inscrit une contribution qui n'a pas pour objectif d'accroître la dépense publique, mais de la rendre plus efficace. On peut d'ailleurs s'étonner que, bien qu'au 1^{er} ou au 2^e rang des préoccupations des Français dans les enquêtes d'opinion, le logement n'apparaisse pas comme un sujet à part entière de ce Grand Débat, d'autant plus qu'il est directement lié à la crise dite "des Gilets Jaunes" (couts des loyers au centre ville, étalement urbain et déplacements).

5 constats et propositions : Au vu des situations concrètes que vivent nombre de ménages dans les communes où nous travaillons, cinq constats nous apparaissent essentiels, pour lesquels nous formulons des propositions qui relèvent pour partie de politiques nationales, pour partie de politiques locales, et dont les effets perceptibles se situent évidemment à des échelles de temps variables.

I - Difficultés croissantes des ménages modestes à entrer dans un logement du parc privé

A - Conditions d'accès insurmontables : sur toutes les familles que nous suivons, 2 ou 3 remplissent les critères pour louer dans le parc privé :

Propositions :

- **Instituer une Garantie universelle des loyers** (GUL) permettant de réduire la réticence de certains propriétaires à mettre leurs biens en location et donc d'augmenter l'offre de logements *accessibles à tous* : l'expérience lyonnaise (ex ACAL) montre que les accidents de paiement de loyer ne sont pas plus élevés pour les familles pauvres que pour les autres (autour de 2 %) ;
- **Développer les formules d'intermédiation locative** avec aide des collectivités locales à leur mise en place : prolonger la loi COSSE au-delà de 2019 sur la défiscalisation du parc privé existant au bénéfice des populations modestes.

B - Envolée des prix depuis le début des années 2000 : les loyers du parc privé ont augmenté deux fois plus vite que les prix à la consommation, avec une double conséquence : d'abord un taux d'effort de plus en plus lourd pour les ménages (passé de 22 à 30 % en deux décennies, et atteignant 40 % pour les plus modestes) ; en outre un écart croissant avec les loyers du parc social, qui entrave les sorties depuis celui-ci vers le secteur privé. Et en matière de hausses immobilières, au milieu de cette "exception française" par rapport aux autres pays européens, le marché lyonnais s'est particulièrement "distingué" ces dernières années, pour la plus grande satisfaction des propriétaires... mais pas des locataires.

Evolution des coûts 2000-2017 :
Prix des logements anciens : + 120 %
Loyers moyens du parc privé : + 57 %
Indice des prix à la consommation : + 29 %
(source : Fondation Abbé Pierre - Rapport 2018)

Propositions :

- **Rétablissement immédiat des 5 € d'APL** supprimés, et garantir à l'avenir la revalorisation effective du niveau d'une APL victime de vingt ans de rabaillage.
- **Encadrement obligatoire des loyers** dans toutes les grandes agglomérations à marché tendu (notamment les 28 concernées par la taxe sur les logements vacants, donc bien sûr celle de Lyon).
- **Plafonnement plus rigoureux des loyers et des ressources pour tout avantage fiscal** dans l'investissement locatif privé, afin de recréer un vrai secteur locatif intermédiaire qui favorise les sorties du parc social.
- **Mobilisation pour le DALO des logements de l'offre privée bénéficiant d'aides publiques** (défiscalisations, ...), pour pallier l'offre trop limitée du parc social.

C - Cout élevé des charges, notamment du chauffage (« passoires thermiques »)

Propositions :

- **Rénovation énergétique du parc privé pour faire disparaître au plus vite les passoires thermiques** : simplification et développement des dispositifs d'aide publique; afin de permettre d'atteindre les engagements pris par notre pays en matière climatique.

2 - Insuffisance du parc social pour remplir son rôle d'accueil des ménages modestes.

Précisions tout d'abord les taux de logements sociaux sur notre territoire :

- Lyon 5^{ème} : 13,4 % (2014)
- Sainte-Foy-lès-Lyon et Tassin-la-Demi-Lune : 12,5 % (2015)
- Francheville : 18 % environ

Force est donc de constater qu'on est dans ce secteur encore loin du taux de 25 % prévu par la loi SRU modifiée. Il manque déjà 2950 logements sociaux (1500 hors Lyon 5[°]) pour que notre territoire soit dans l'objectif des 20 % en 2020. Dans l'une des communes, sur 150 logements prévus, seuls 77 ont été réalisés au cours de la période 2014-2016. Un constat de carence a conduit à une pénalité majorée de 400 000 € entre 2017 et 2019.

A - Croissance de l'offre locative : **Proposition**

- **Développement de logements sociaux** en accélérant la mise en œuvre de la loi SRU dans l'ouest lyonnais où les loyers privés sont particulièrement élevés, et en renforçant les sanctions (pas seulement financières) dans le cas de non réalisation.
- **Affichage d'une politique ambitieuse de mutation** (dans ses objectifs comme dans ses moyens) par chaque organisme de logement social, auprès des collectivités et associations, pour assurer des trajectoires résidentielles satisfaisantes (mise en place d'une bourse au logement sur le modèle de l'expérience lancée par la Ville de Décines ...)
- **Création sur le territoire de la Métropole d'un Etablissement Public Foncier Local**, avec priorité d'intervention sur les secteurs les plus chers de l'agglomération : facilitant les acquisitions immobilières et s'inscrivant dans une stratégie globale de réalisation de logements sociaux, il faciliterait aux ménages modestes qui le souhaitent le maintien sur notre territoire.

B—Développement de l'action des organismes de logement social et de leurs moyens :

- **Abrogation de la ponction d'1,5 Md annuel sur les organismes** (qui risque d'ailleurs de s'aggraver si le gouvernement maintient la TVA majorée sur le logement social instituée l'an passé...) : cette injustice sociale totale, "vendue" par le pouvoir avec la plus évidente mauvaise foi, consiste à faire payer par les ménages modestes du parc social, aux loyers pourtant réglementés, les avantages tirés par les propriétaires du parc privé ; et elle a des effets déjà perceptibles en termes de réduction de la production des logements neufs (-7 % en 2018).
- **Négociation d'un plan ambitieux de construction, renouvellement urbain, réhabilitation et adaptation du parc**, ce dernier volet visant à répondre aux besoins des ménages tels qu'on peut les observer (notamment des cuisines, salle de bain et chambres exigües et inappropriées à leur usage quotidien).
- **Mise en place d'un plan de rénovation énergétique du parc social de l'agglomération** moyen de réduction des dépenses d'énergie (l'énergie est quand même le point de départ des revendications actuelles !), contractualisé avec la Métropole.

3 - Rechercher une facilitation des procédures

Notre association aide les familles, mais aussi les travailleurs sociaux, à mieux comprendre les différentes voies et procédures pour obtenir plus rapidement un logement social. Or le champ est large et les délais d'instruction des dossiers, souvent difficiles à tenir, peuvent avoir des conséquences graves en matière de menace d'expulsion des familles de leur lieu d'hébergement.

Proposition :

- **simplifier et accélérer les procédures** (DALO, DAHO-Hébergement, SYPLO),
- **mettre en place une Commission Prioritaire Intercommunale** (à l'image de celle qui existe sur tous les arrondissements de Lyon) réunissant des représentants des réservataires publics et des bailleurs

4 - Habitat indigne

Les difficultés de se loger pour beaucoup de ménages à faible revenu encouragent des propriétaires malhonnêtes voire des marchands de sommeil à louer des locaux qui ne méritent pas le nom de logement : logements insalubres, passoires thermiques et parfois garages ou locaux inadaptés !...

Il existe une procédure publique d'intervention, à l'initiative des communes et des intercommunalités. Mais faute d'instance de contrôle efficace, elle est difficile à engager en dehors de Lyon : il faut que la santé d'enfants soit gravement menacée pour que les services sociaux se décident à intervenir.

Propositions :

- **Mettre en place au niveau de la Métropole un service spécialisé Hygiène et Sécurité effectuant les contrôles techniques** (ou mis à la disposition des Communes pour les faire), ceux-ci pouvant déboucher sur une interdiction de louer (expérimentation en cours en dehors de notre agglomération).
- **Application par la Métropole du « permis de louer »** tel qu'il est prévu par la loi ALUR
- **Traitement par l'ANAH des situations indignes lourdes** : le rapport régional 2018 de la Fondation Abbé Pierre s'étonne que les « situations d'habitat indigne les plus lourdes (soient) de plus en plus délaissées par l'ANAH » : comment les autorités réagissent-elles à cette situation dramatique pour la santé des ménages ?

5 - Urgence sociale

Outre les dispositifs existant pour gérer les besoins d'hébergement liés à des sinistres (incendie, inondation...), il manque souvent un mode d'intervention, au niveau des CCAS communaux, pour l'urgence sociale (femmes battues, familles avec enfant brutalement mises à la rue...). Le Code de l'action sociale et des familles (Article L312-5-3), dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées impose aux communes une capacité minimale d'une place d'hébergement pour 1.000 habitants, soit sur notre territoire de 15 à 50 places à assurer par commune

Propositions :

- **chaque Commune (en lien avec la Métropole) devrait disposer de logements libre d'affectation** (soit un effectif de 5 à 15 logements) pour répondre à ces situations d'urgence.