4/4 PROBLÉMATIQUES ÉMERGENTES
SEPTEMBRE 2026

Habitat et logement

Déverrouiller les possibles

MÉTROPOLE GRAND LYON

Urbanisme, mobilités, services urbains, habitat et logement

prospective de problématiques saillantes

La transformation urbaine se place au carrefour des changements écologiques, des évolutions socio-démographiques et des mutations économiques.
La pérennité des bâtiments emblématiques et des rues ne doit pas faire oublier que la ville est un objet qui à l'échelle humaine se transforme vite, très vite.

Trop ou pas assez ? La question se pose.

L'accélération des changements, à commencer par le climat, et l'ampleur de leurs impacts, obligent les collectivités territoriales à repenser sans cesse leur urbanisme avec des équations et des arbitrages qui se compliquent.

L'urbanisation et la métropolisation cristallisent les enjeux d'occupation et d'organisation des espaces, dans un contexte de compétitions multiples – entre territoires, entre acteurs, entre usages – et de pression sur les ressources croissantes.

Nos territoires doivent composer avec un « déjà là » contraignant mais constitutif, avancer sur la sédimentation d'époques, avec une nécessité de réinvention.
La conscience que les chocs peuvent désormais être brutaux oblige à penser résilience ou robustesse en même temps que développement.

Quelles problématiques d'avenir émergent de cette nouvelle donne ?

De manière synthétique, ce dossier les explore à travers quatre cahiers thématiques. Chaque fiche qu'ils contiennent, vise à réactualiser les équations récurrentes, poser les nouveaux défis et présenter les perspectives qui s'ouvrent.

SEPTEMBRE 2026
Métropole de Lyon

■ **Coordination**
Direction de la prospective et du dialogue public (DPDP)

■ **Rédaction**
Ludovic Viévard

■ **Réalisation**
Nathalie Joly (DPDP)

Illustration : AdobeStock (Vue de l'intérieur Colonne circulaire en acier renforcé pour pilier en béton d'un nouveau bâtiment

Habitat et logement
Déverrouiller les possibles

Sommaire

Introduction 4

1. Des manques de logements malgré la baisse de la démographie 5
2. Vivre dans moins grand, un nécessaire retour en arrière ? 7
3. Partager, voire socialiser, le logement pour contrecarrer la tendance à la concentration des patrimoines immobiliers 9
4. Faire évoluer la fiscalité locale au service du logement 11
5. S'appuyer sur des nouveaux modes de vie et d'habiter pour faire évoluer le secteur de la construction 13
6. Rendre habitables des zones commerciales et industrielles 15
7. Le renforcement de la vocation sociale du parc locatif public 17
8. Faire choisir son logement social 19
9. Répondre à la demande de sécurité dans les quartiers 21

Références 23

Introduction

Face à des changements majeurs — ralentissement démographique, pression immobilière et inégalités d'accès au logement —, les métropoles doivent engager une réflexion ambitieuse pour adapter leur politique de l'habitat.

Comment concilier raréfaction des espaces disponibles et besoins croissants des populations ?

Faut-il repenser la taille des logements, promouvoir des modes d'habiter plus collectifs ou encore mobiliser des friches industrielles et commerciales pour élargir l'offre ?

Les leviers fiscaux locaux, souvent sous-exploités, pourraient également jouer un rôle déterminant dans la régulation du marché.

Par ailleurs, le parc social doit évoluer pour passer d'une logique de contrainte à une approche plus inclusive, tout en garantissant une répartition équitable des attributions.

Enfin, la sécurité et la qualité de vie dans les quartiers restent des priorités, exigeant des solutions innovantes pour répondre aux attentes des habitants.

1. Des manques de logements malgré la baisse de la démographie

Problématique

L'anticipation du nombre de logements à construire pour l'avenir dépend de multiples facteurs, dont les dynamiques démographiques. Or, en France, le point de bascule de la dénatalité, depuis longtemps annoncé, est en passe d'être franchi [INSEE, 2025a ; Pison, Toulemon, 2025]. Quels sont les impacts de cette baisse de la natalité sur les besoins nationaux et métropolitains en matière de logements ?

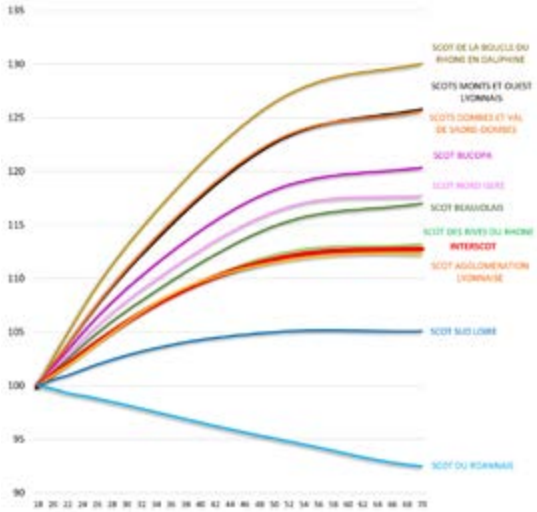
Pourquoi cette problématique va monter

Les travaux de prospective sur l'évolution de la démographie anticipent une baisse des besoins en logements, singulièrement à partir de 2040 (55 000/an contre 208 000/an entre 2020 et 2030 sur la base d'un scénario médiant). Toutefois, cette baisse n'est pas homogène selon les territoires.

On note une polarisation de plus en plus forte et déséquilibrée des mobilités résidentielles vers le littoral atlantique et les grands centres urbains [Boutchenik, Rateau G, 2025]. Ces territoires doivent donc accompagner une croissance plus forte ou réfléchir à mieux organiser leur développement avec des territoires voisins moins dynamiques.

Si l'inter-SCOT, qui réunit une douzaine de schémas de cohérence territoriale (SCoT), devrait accueillir 400 000 habitants supplémentaires d'ici 2050, avant de plafonner (cf. ci-contre schéma de l'Agence d'urbanisme, 2023), le SCOT de l'agglomération lyonnaise n'est pas le plus attractif et d'autres le sont encore moins.

Évolution base 100 de la population par Scot entre 2018 et 2070



Parallèlement, les structures de populations diffèrent. Celle de l'agglomération étant plus jeune, la démographie y reste plus dynamique que dans les autres SCOT.

En conclusion, la baisse de la démographie ne suffira pas à stopper la demande de logements neufs dans l'agglomération lyonnaise avant 2050/60 (stagnation de la population attendue vers 2064). En revanche, elle devrait nettement la moduler à la baisse.

Enjeux pour la collectivité

Abordant la prospective du logement, les acteurs doivent articuler plusieurs facteurs clés. Le premier est la pénurie problématique de logements dans les grandes métropoles, laquelle conduit à des situations critiques (augmentation du budget des ménages affectés au logement, sans-abrisme et mal-logement, tension sur le parc social, etc.).

Le second facteur est l'inertie systémique du secteur de la construction (crise foncière, difficultés de financement, délais d'instruction et de construction, etc.).

Le troisième est de croiser ces facteurs avec d'autres tendances sociétales, telles que les comportements (décohabitation des

enfants, divorces, polysédentarité, télétravail, priorisation de la rénovation, etc.), la captation par le tourisme (location, résidences secondaires), les dynamiques territoriales (internationales et intranationales).

L'enjeu est ainsi d'effectuer des projections circonstanciées du besoin en logement à 10 ans. Or, compte tenu de l'inertie du secteur, l'anticipation des besoins de logements est un levier clé.

Leviers d'adaptation

Pour la Métropole de Lyon, cela suppose d'observer des échelles plus fines de son territoire pour estimer la projection en demande de logements.

La baisse de demande en logement neuf pourrait être modulée à la baisse de façon plus ou moins forte selon les stratégies que pourrait mettre en place la Métropole de Lyon pour soutenir l'attractivité et le développement démographique des aires urbaines proches (notamment dans le Roannais et le Sud Loire), qui verront leur population stagner, voire décroître à très court terme.

Cela suppose certainement de réinstituer des scènes de dialogue et de coopération avec les territoires voisins de la Métropole de Lyon pour équilibrer les dynamiques territoriales.

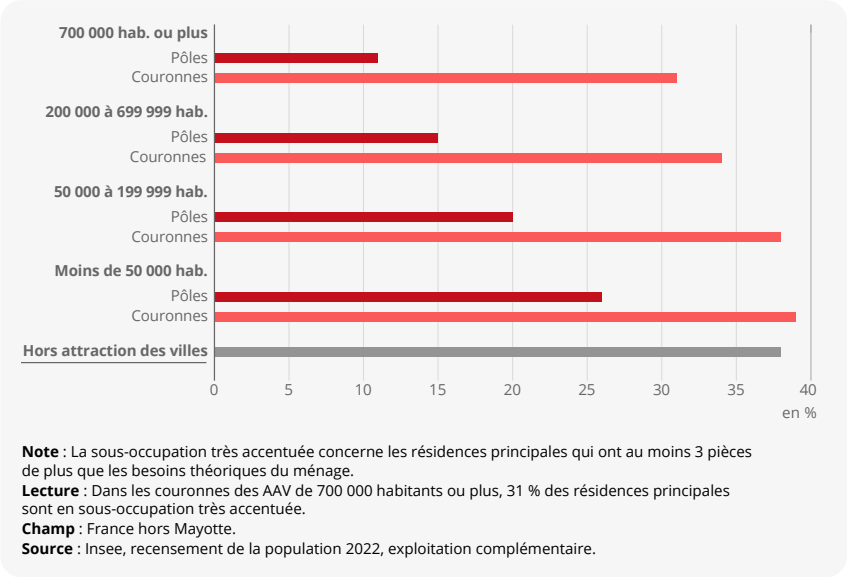
2. Vivre dans moins grand, un nécessaire retour en arrière ?

Problématique

Familles moins nombreuses, divorces, changement de standards de vie, etc., la surface moyenne de résidence principale (SMRP) par personne a doublé en 50 ans. Compte-tenu de la pression sur l'habitat et le foncier dans les métropoles, comment soutenir une contre-tendance moins gourmande en m² ?

Pourquoi cette problématique va monter

► 4. Taux de sous-occupation très accentuée par tranche de taille des aires d'attraction des villes en 2022



Note : La sous-occupation très accentuée concerne les résidences principales qui ont au moins 3 pièces de plus que les besoins théoriques du ménage.
Lecture : Dans les couronnes des AAV de 700 000 habitants ou plus, 31 % des résidences principales sont en sous-occupation très accentuée.
Champ : France hors Mayotte.
Source : Insee, recensement de la population 2022, exploitation complémentaire.

La SMRP par personne, en France, est passée de 25 m² en 1973 à 40 m² en 2013 [ADEME, 2021] puis 51 en 2020 [DATA LAB, 2022] et, aujourd'hui, « un quart des ménages vivent dans un logement en sous occupation très accentuée » [INSEE, 2025 b].

La poursuite de la tendance dépend de nombreux facteurs et ne peut pas être vue de manière homogène selon les territoires, en particulier selon la tension sur le logement qui s'y exerce (région parisienne, littoral sud, zone frontalière suisse, grandes métropoles). Elle dépend des prix d'accès au logement (dont la hausse limite le pouvoir d'achat de m²), du loyer de l'argent, des modes de vie et du type de logements, maisons individuelles ou appartements, 41 % des premières étant sous occupées contre 4 % des seconds [INSEE, 2025 b]. Mais cette sous-occupation pourrait globalement se prolonger, car elle augmente avec le vieillissement de la population.

Enjeux pour la collectivité

L'évolution des comportements alimente un besoin croissant en logements alors que ceux-ci manquent et que, dans certaines zones, il va devenir plus complexe d'en produire. Se noue ainsi une tension entre aspirations individuelles et bien commun.

Cela conduit les collectivités, qui ont d'abord la charge du bien commun, à se questionner sur les leviers dont elles disposent pour freiner des modes de vie peu soutenables en matière de partage du foncier.

Sur le plan environnemental, une étude britannique montre que le *downsizing* a aussi des impacts énergétiques : « Si les ménages d'une personne occupant plus de deux chambres réduisaient leur espace de vie d'une chambre, ils pourraient réaliser des économies d'énergie de 8 %, et s'ils n'occupaient qu'une seule chambre, les économies atteindraient 27 %. » [Gesche et. al., 2017]

Leviers d'adaptation

La diminution des surfaces commercialisées

La tension du marché favorise une diminution des surfaces commercialisées et entraîne une « shrinkflation » par laquelle les promoteurs tentent de resolvabiliser les acquéreurs [Le Monde, janvier 2025]. Si cela réduit le foncier consommé par personne, cette solution n'adresse pas la question du logement cher.

La fiscalité

Jusqu'à récemment, la fiscalité, via la taxe d'habitation en partie calculée sur la surface et les caractéristiques du logement, en était un. De nouvelles réponses doivent être imaginées.

La mobilité dans le parc social

Il existe aussi des situations spécifiques, où les personnes sont en situation de sous-occupation subies, principalement dans des logements anciens occupés par des personnes âgées (60 % ont 60 ans ou plus) dont les enfants sont partis.

Dans le logement social, une partie de ces personnes rencontre des difficultés à déménager. La mobilité dans le parc social est complexe, mais certains bailleurs ont mis en place un « marché interne », fonctionnant comme une bourse d'échange et/ou ont une action volontariste pour lutter contre la sous-occupation, comme le lui permet la loi du 25 mars 2009.

Près d'une vingtaine d'organismes du Rhône et la Métropole de Lyon organisent ainsi une mobilité en dehors de la demande classique de logement social. Mieux repérer ces cas et mobiliser ces bourses offrirait un levier d'action.

La mutualisation d'espaces et de pièces

Une autre piste consiste à mutualiser des espaces attendus et/ou de confort (locaux de rangement, chambre d'ami, bricothèque, buanderie, salle de jeu, terrasse, jardins, etc.) lors de la rénovation et la conception des logements. Cette collectivisation d'espace peut répondre à la fois aux aspirations des ménages et au besoin de maîtriser la consommation foncière bâtie.

3. Partager, voire socialiser, le logement pour contrecarrer la tendance à la concentration des patrimoines immobiliers

Problématique

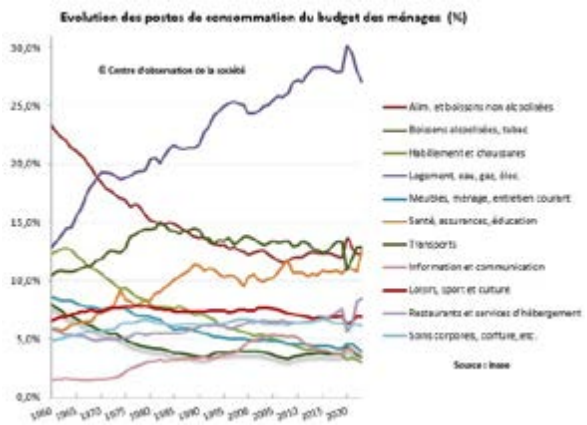
Le marché du logement et de la construction – privés et publics – repose fortement sur un modèle permettant de capter la valeur foncière et de concentrer les patrimoines fonciers. Dans des territoires où la tension sur le logement pourrait rapprocher ce bien marchand d'un bien commun, comment mieux « socialiser » la ressource ?

Pourquoi cette problématique va monter

Les mécanismes fiscaux de la promotion immobilière (tels que la TVA déductible pour le promoteur) et les mécanismes de financement de l'acquisition ont dynamisé la fabrique de la ville, mais ont contribué à financiariser le logement. Le remplacement du dispositif Pinel par le projet de défiscalisation du gouvernement va encore plus loin [Le Monde, 2026].

Globalement, cela constitue une captation du financement public (exonération d'impôts, propriétaires qui reçoivent les APL versées aux locataires quand les primoaccédants ne sont plus éligibles à ces aides), des stratégies spéculatives (type Airbnb) et prédatrices (type Blackstone).

Cette spéculation assure des effets de concentration et de rente (les ménages propriétaires d'au moins cinq logements représentent 3,5 % des ménages, mais détiennent 50 % des logements en location possédés par des particuliers, INSEE [2021]), soutenue par le logement cher.



Cela a contribué à faire disparaître un parc privé logeant les personnes modestes, reportant la demande de logement sur le parc social. En France, la part du budget consacré au logement est passée de 13 % en 1960 à 27,8 % en 2024 (cf. ci-dessus graphique du Centre d'observation de la société, 2024). Or, une part des dépenses consacrées au logement contribue à asphyxier l'économie réelle, le poids de ce poste diminuant le reste à vivre affecté aux autres postes de consommation.

Enjeux pour la collectivité

Au-delà des questions très théoriques de justice d'allocation des ressources – lesquelles, sans remettre en question la propriété privée, pourraient investiguer un meilleur partage du sol – une plus large socialisation du logement, et en particulier du foncier, doit permettre un accès facilité de tous au logement.

Il s'agit de soutenir une politique du logement abordable et de freiner les concentrations de patrimoines fonciers, lesquelles favorisent la spéculation et la rente. L'enjeu est également de maintenir une mixité sociale des grands centres urbains et d'éviter les phénomènes de relégation des classes populaires et moyennes vers les périphéries [Sassen, 2010].

Leviers d'adaptation

Contrer la tendance ou lui apporter localement une réponse passe par le développement d'outils permettant de socialiser le foncier et l'immobiliser ou, à tout le moins, de freiner les mécanismes de spéculation :

- Pour le marché locatif, il existe l'encadrement des loyers, expérimenté dans certaines zones de la Métropole ;

- Pour la production, le développement des foncières solidaires permet, par exemple, une maîtrise foncière importante et des coûts de sortie de l'ordre de 20 % à 40 % plus faibles selon la zone géographique [Action logement].

- Toujours pour le neuf, la VEFA inversée autorise les organismes HLM – éventuellement appuyés sur des sociétés d'équipement et d'aménagement – à vendre sur plan 30 % maximum des logements à des acteurs privés : cela permet de maintenir la compétence de la promotion chez les acteurs du logement social (et donc de ne plus recourir à des acteurs privés) et de socialiser la valeur ajoutée de cette compétence autrement captée par les groupes privés [Assemblée nationale, 2015 et Cerema, 2021].

4. Faire évoluer la fiscalité locale au service du logement

Problématique

Le logement est caractérisé par une inertie forte et des temporalités longues, deux freins que la fiscalité peut aider à lever. Quels sont les outils dont les acteurs locaux peuvent mobiliser dans un contexte de recentralisation ?

Pourquoi cette problématique va monter

Remplacement de la taxe foncière et de la taxe d'habitation par une fraction de TVA, allocation compensatrice pour une part de la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'on assiste à un confortement de la tendance qui, depuis 20 ans, vise au remplacement de la fiscalité directe à pouvoir de taux par une fiscalité indirecte, compensée par l'État.

Ainsi, la première, qui représentait la moitié des recettes de fonctionnement d'un département en 2003, n'en représente plus, en 2024, que 0,5 %. [Département de France et la Banque postale, 2025]. « Cela signifie une perte de pouvoir de taux pour les instances départementales comme une réduction très forte du lien territorial avec les contribuables, ménages comme entreprises » [idem].

Or, les enjeux du logement sont des enjeux locaux pour lesquels recourir à une fiscalité directe locale est légitime.

Enjeux pour la collectivité

Sur les questions habitation et logement, la direction de la DSHE le confirme : « Le levier de la fiscalité est énorme ». Il permet d'inciter et/ou d'accompagner les acteurs (propriétaires, locataires, bailleurs, promoteurs, etc.), notamment lorsque la dimension réglementaire ne permet pas d'atteindre les objectifs, et cela dans une multitude de directions, qu'il s'agisse des bâtiments (construction, production de logement social, rénovation thermique, etc.).

À titre d'exemple, citons la délégation complète des aides à la pierre dont dispose depuis 2021 la Métropole, qui permet de soutenir les orientations qu'elle a définies dans son PLUiH [Cf. IGEDD, 2023 ; Anah, 2025]. Mais la fiscalité a aussi vocation à encadrer aussi des modes d'habiter (comme la sous-occupation, voir p.3).

Comme le rappelait le Conseil des prélèvements obligatoires en 2023, il s'agit d'un : « instrument incitatif visant à orienter les comportements individuels, dans un sens favorable aux objectifs de politiques publiques [...] nombreux et [qui] sont de plus en plus imbriqués dans la prise en compte de l'impératif environnemental (climatique, énergétique et écologique) » [CPO, 2023].

Leviers d'adaptation

Par le biais des prélèvements, l'outil fiscal permet de dissuader les comportements contraires aux orientations de politique publique logement. On pense ici aux propositions législatives permettant aux collectivités une majoration progressive de la taxe d'habitation (jusqu'à +60 %) pour les propriétaires détenant plusieurs logements inoccupés, afin de décourager la détention de « résidences secondaires » ou de logements sous utilisés (amendement au Projet de loi de finances pour 2026, n°1906).

Par l'incitation fiscale : dans ce cas, il s'agit de réorienter les flux générés vers les attendus de la politique logement. Par exemple, l'encadrement des prix du foncier doit générer des recettes qui peuvent être fléchées vers le développement de l'offre abordable [MET, 2023].

Devenir une véritable Autorité organisatrice de l'habitat (AOH) qui pourrait renforcer les outils de fiscalité locale de la Métropole. C'est en tout cas le plaidoyer qu'elle porte dans les travaux du Conseil national de l'habitat (CNH) auxquels elle contribue dans le cadre de la structuration des AOH.

La CNH souligne le besoin de doter ces autorités de moyens financiers qu'elles n'ont pas actuellement. Ceux-ci pourraient être apportés par une réforme de la fiscalité existante et/ou par la création d'une nouvelle fiscalité propre. En particulier, l'une des demandes est de les doter localement d'une part de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou le 1% logement), collectée par Action Logement.

Confiée aux AOH, cette part leur offrirait une ressource territorialisée pour le financement des organismes de logements sociaux (OLS) [CNH, 2024]. Ainsi, il s'agit de créer « une fiscalité propre afin de ne pas être soumis à une redéfinition régulière de la position de l'État » [audition de Renaud Payre, CNH, 2024].

5. S’appuyer sur des nouveaux modes de vie et d’habiter pour faire évoluer le secteur de la construction

Problématique

Face aux enjeux environnementaux, les acteurs du logement doivent répondre à des problématiques clés en matière de construction : maîtrise de l’expansion foncière, diminution globale d’emploi des matériaux (en particulier ceux à fort impact environnemental, comme le ciment), amélioration de la gestion des eaux pluviales et usées et de l’isolation, récupération des chaleurs produites.

Quelles opportunités les aspirations alternatives touchant les manières d’habiter et les modes de vie fournissent-elles pour aider le secteur du bâtiment à faire sa mue ?

Pourquoi cette problématique va monter

Le besoin d’évolution a été accompagné, dès 2014, par la loi ALUR, qui a assoupli le cadre légal pour permettre des projets alternatifs. Elle a créé un statut juridique pour l’habitat participatif, voie « d’accès au logement [qui] est surtout une alternative que des foyers choisissent de leur plein gré pour imaginer ensemble une manière d’habiter autrement la terre et le territoire qu’ils vivent, et ce dans le contexte de crise écologique actuelle » [Flécheux, 2025].

Mais, force est de constater que, 10 ans après, cette solution est encore marginale, ne représentant selon Habitat Participatif France [2021] que 0,8 % de la production de logements. Le bilan est pire encore pour l’habitat léger, autonome et réversible, forme d’habitat auquel la loi ALUR fournissait également un cadre : alors que des exemples montrent que cette approche, compatible avec la loi ZANS, offre un bilan carbone défiant toute concurrence, les projets sont encore extrêmement rares [Habitat Participatif France et Fédération Habicoop, 2024].

Pourtant, le constat relatif aux contraintes pesant sur le secteur et l’appétence des citoyens pour de nouvelles formes de logements restent les mêmes, puisque seuls 35 % des Français ne se projettent pas dans des formes d’habiter alternatives [USH, 2020]. Il y a donc un enjeu de soutien et de développement à ces formes d’habitat et d’habiter qui demeure.

Enjeux pour la collectivité

Il s’agit de diminuer les externalités négatives du logement et de maximiser les positives. La réglementation est un des leviers pour soutenir l’évolution du secteur.

Mais intégrer à cette réflexion les changements dans les aspirations émergentes autour des modes de vie et des manières d’habiter (aspiration à la nature, nouveaux besoins liés aux mobilités, partage d’espaces et d’équipements, etc.) pourrait aider les acteurs de la construction à atteindre ces objectifs.

Leviers d'adaptation

Pour les formes d'habitats citées ci-dessus, cela passe par un effort d'information sur les possibilités existantes, de simplification des procédures, d'accompagnement des projets et d'innovations pour faciliter encore les opérations (par exemple avec des mécanismes de foncières solidaires). La Métropole de Lyon est déjà engagée dans un travail d'information et, indirectement, d'accompagnement, avec la Fabrique de l'Habitat participatif.

Mais d'autres pistes d'innovation sont possibles. Par exemple, la mutualisation d'équipements et services et de services est plébiscitée par 33 % des Français [USH, 2020]. La promotion immobilière classique pourrait favoriser ces types de produits – y compris en logement social – comprenant terrasses et jardins collectifs et partagés, chambres d'ami, tiers-lieux de pieds d'immeuble (salle des fêtes, de télétravail, et de devoirs, etc.), locaux techniques (buanderies, garages à vélos, bricothèques), etc.

Ces nouveaux cahiers des charges permettraient de proposer des produits alternatifs, indépendamment de ceux émergeant par les modalités plus lourdes de l'autopromotion des collectifs habitants. Il s'agit ainsi d'accélérer la mutualisation d'espace, notamment pour des ménages n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété ni le désir de s'engager dans les démarches exigeantes de la production d'habitat participatif.

C'est aussi une manière de repenser la liaison immeuble/ville, par exemple avec des tiers-lieux en rez-de-chaussée. Sur ces points, les retours d'expériences de rénovation d'immeubles sociaux analysés par l'Union sociale de l'Habitat fait ressortir d'une part l'importance d'une démarche participative pour s'assurer de la cohérence offre de services/demande de service (notamment au regard de l'environnement urbain), et d'autre part la nécessité de bien penser l'animation et la gestion des espaces partagés selon leur typologie (prestataire, association d'habitants, etc.).

6. Rendre habitables des zones commerciales et industrielles

Problématique

La double crise du logement et de l'environnement contraint à repenser le zonage des activités pour optimiser la ressource foncière.

Dans un contexte où les contraintes sur le foncier sont fortes (raréfaction, renchérissement, imperméabilisation des sols, lutte contre l'étalement urbain, etc.), quelle souplesse tirer des zones commerciales et industrielles pour le logement ?

Pourquoi cette problématique va monter

Depuis 2019, et malgré un léger rebond en 2022, l'investissement dans l'immobilier d'entreprise est en baisse constante. De même, toujours selon le Secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État, le marché locatif de bureau connaît une crise importante.

Elle est certes liée à la conjoncture (incertitude économique, baisse de la croissance de l'emploi tertiaire, etc.), mais aussi au développement de nouveaux usages, tels que le télétravail ou des espaces collaboratifs. Dans ce contexte, l'État et les acteurs de l'immobilier travaillent à faciliter la conversion de bureaux en logements. Selon le ministère du Logement, son Plan « permettra de transformer jusqu'à 25 000 logements à court ou moyen terme, en visant jusqu'à 70 000 à long terme » [2025].

Du côté des zones commerciales, le constat est à la fois différent et similaire. Différent, parce que les zones commerciales couvrent un espace considérable avec un très faible coefficient d'occupation des sols. Cette particularité les rend particulièrement gourmandes en foncier. Similaire parce qu'elles connaissent elles aussi une crise, notamment due au développement du e-commerce, et qu'elles constituent un réservoir important de bâti qui pourrait muter vers du logement, notamment en entrée de ville.

Selon le Baromètre des entrées de ville commerciales en France [Icade / SCET 2025], cela représente 80 000 ha avec un potentiel de 1,6 million de nouveaux logements à horizon 20/25 ans, et 10 000 ha renaturés ou désimperméabilisés.

Si la notion de réversibilité se diffuse désormais, pour anticiper et faciliter les futurs changements d'usages de constructions neuves, il demeure aujourd'hui tout un travail à conduire pour la mutation de bâti commercial et de bureau vers le logement.

Enjeux pour la collectivité

Les zones commerciales occupent des surfaces importantes et l'immobilier de bureau connaît une importante vacance.

Faire évoluer vers plus de mixité d'usage offrirait une solution tant pour le logement classique manquant que pour l'immobilier de bureau surnuméraire en limitant l'étalement urbain.

Leviers d'adaptation

La loi de juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments donne des outils nouveaux. En premier lieu, elle autorise le changement de destination d'un bureau en logement, même si le PLU ne l'autorise pas actuellement.

Ensuite, elle instaure un permis de construire « multidestinations », intégrant ainsi, dès l'origine, une mixité d'usages (logement, commerces, bureaux). De ce point de vue, une réflexion architecturale sur les standards à mettre en œuvre dans le cadre de la conception de bâtiments réversibles se diffuse (cf. Agence Qualité Conseil, 2021). Enfin, le plan national de soutien à la transformation des bureaux en logements permet aux collectivités de « percevoir une taxe d'aménagement sur les opérations de transformation des bureaux en logements » [Ministère du Logement, 2025].

Ces dernières peuvent également mobiliser le soutien de l'État, directement, via les aides à la pierre, ou indirectement, via leurs bailleurs sociaux. Un Appel à manifestation d'intérêt « AMI – Transformation de bureaux en logements » a d'ailleurs été lancé en 2025. Mais, attention, la réversibilité et la transformation des bâtiments commerciaux ou de bureaux entraînent une réflexion urbaine large.

En effet, le changement de destination n'affecte pas seulement les bâtiments ; c'est toute une zone ou un quartier dont les usage(r)s et les besoins évoluent. Certes, il n'y a pas de réponse unique, car, selon la typologie (bureaux ou commerces) et la localisation (urbaine, rurale ou périurbaine), les caractéristiques changent. La mutation de ces quartiers appelle souvent un besoin en nouveaux services (écoles, crèches, etc.), en espaces verts et espaces publics accueillants, en offres de mobilités et commerces de proximité, etc.

7. Le renforcement de la vocation sociale du parc locatif publics

Problématique

Historiquement, le parc public locatif s'est développé sur le modèle dit généraliste et ouvert à des publics aux plafonds de revenus différents. Il serait ainsi accessible à près des deux tiers des ménages [Bosvieux, Coloos, 2021]. Or, aujourd'hui, la part la plus sociale du logement social, le PLAI, est aussi celle sur laquelle pèse la pression la plus forte.

Dans un contexte où le logement social peine à répondre à la demande, des voix s'élèvent pour rompre avec le principe de non-spécialisation du logement social et restreindre l'accès à des populations spécifiques.

Pourquoi cette problématique va monter

Bien que d'inspiration généraliste, le logement locatif public a progressivement différencié son parc et ses files d'attente. D'une part, les catégories PLAI, PLUS, PLS, PLI permettent de spécialiser les logements locatifs sociaux (LLS) et intermédiaires (LLI) et, ainsi de segmenter leurs publics à partir de leurs revenus.

D'autre part, l'existence d'un système de labellisation de la demande permettant de prioriser un demandeur permet une autre segmentation des publics, à partir de critères liés aux situations vécues (personnes en situation de handicap, sans domicile ou hébergées par un tiers, etc., selon les critères définis au titre de l'article L.441-1 du Code de la construction et de l'habitation).

Ainsi, dans les faits, le modèle du logement locatif public a évolué vers plus de ciblage. Pour autant, dans les zones tendues, le manque de logements est tel que ces modes de sélection ne permettent pas de répondre à toutes les demandes, à tel point que, toutes catégories confondues, le délai moyen pour l'attribution d'un LLS est de 569 jours en France [ANCOLS, 2024] et que dans la Métropole de Lyon, 1 demande sur 9,6 est satisfaite chaque année [Préfecture du Rhône].

Si la labellisation de la demande permet d'accélérer le processus, une révision des critères d'attribution ou des critères de maintien dans le logement auraient pour effet de réduire mécaniquement le nombre de demandes éligibles.

C'est en partie la tendance des lois récentes qui visent à fluidifier la mobilité dans le parc locatif social en imposant un surloyer aux ménages (SLS) qui dépassent les plafonds de ressources, voire en les obligeant, dans certains cas, à libérer le logement [cf. les détails dans la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté].

Reprenant une idée ancienne, une proposition de loi du Rassemblement national, déposée en mars 2024, entend modifier l'article L.441-1 du Code de la construction et de l'habitation afin de prioriser l'accès aux Français.

Enjeux pour la collectivité

Pour la collectivité, une plus forte spécialisation permettrait de concentrer les moyens pour répondre aux demandeurs les plus précaires. Mais la spécialisation pose deux questions. Celle de la mixité et celle des critères.

Leviers d'adaptation

La diversification du logement social peut apporter de la fluidité, notamment en permettant de « distinguer » les files d'attente et de favoriser celles constituées par les ménages les plus précaires. De même, l'application effective des surloyers.

Mais la ligne de crête est complexe à tenir et deux risques doivent être identifiés. Premièrement, plus le LLS se spécialise, plus la mixité sociale y disparaît, en ce sens « la résidualisation renforcerait nécessairement la concentration spatiale de résidents défavorisés sur les quartiers les moins recherchés, au risque d'accentuer les fractures urbaines » [Lévy-Vroelant, Tutin, 2010].

Deuxièmement, le risque de concurrence entre la production de LLI et le LLS. Si le LLS doit être réservé aux plus précaires et qu'une offre de logements publics pour les classes moyennes est utile, celle-ci ne peut se faire au détriment des premiers. C'est l'alerte du président de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat, Michel Ménard [2025]. Il détaille les mécanismes du « "bilan promoteur" [qui] conduira à substituer une partie de l'offre sociale par des LLI ».

8. Faire choisir son logement social

Problématique

Le mécanisme d'attribution du logement social fonctionne selon un système d'appariement d'une demande d'un ménage et d'une offre de logement à partir de critères objectivés (niveaux de revenus, composition du foyer, etc., et, éventuellement des critères additionnels, tels qu'une situation de handicap, des violences conjugales, etc.) et de critères appréciés (et gérés à partir des stratégies de peuplement du bailleur). Il fonctionne ainsi à l'inverse du marché locatif libre dans lequel chaque ménage se positionne à partir de ses choix.

Rapprocher l'attribution du logement social des mécanismes du marché locatif privé peut-il faciliter une meilleure adéquation entre offre et demande ?

Pourquoi cette problématique va monter

L'une des premières raisons pour laquelle la loi Alur a inscrit la possibilité d'expérimentation de la location choisie ou active, était « de rendre le locataire acteur de sa démarche de recherche de logement » [Assemblée nationale, 2013].

Mais outre ce souhait de soutenir la liberté des personnes dans leurs choix d'habiter, cette mesure devait également permettre une meilleure fluidité de l'attribution des logements, plus de satisfaction des usagers et une meilleure relation bailleurs/locataires, élargir et diversifier le panel des demandeurs, promouvoir la mobilité, limiter le nombre de refus [cf. Rapport 2023, USH, 2016, Grand Lyon, 2014].

Autant dire qu'elle porte des attentes fortes qui laissent supposer que son développement pourrait se poursuivre. Sur la base des premiers retours d'expériences, l'USH en a dressé un bilan positif, conduisant l'instance représentative à soutenir ce mécanisme et à déployer la plateforme d'offres de logement, Bienveo.

La location choisie est ainsi déjà en service pour plusieurs bailleurs, en Isère et à Nantes, via Bienveo, ou pour Action Logement, via la Plateforme AL'in. L'enquête de satisfaction conduite par l'organisme en 2025 « met en lumière un bon niveau d'engagement et de confiance parmi les utilisateurs de la plateforme logement ».

Enjeux pour la collectivité

Le système d'allocation du logement social aux ménages est très contraint et n'offre que très peu de liberté dans le parcours résidentiel des locataires.

Ouvrir davantage le marché du logement social répond à plusieurs enjeux, optionnels et de principe, qui doivent permettre d'améliorer le fonctionnement de l'allocation de la ressource de logements en tenant plus compte des choix des locataires.

Leviers d'adaptation

Dès avant la loi Alur, le Grand Lyon ABC HLM Rhône, qui regroupe et fédère les bailleurs sociaux du territoire du Rhône et du Grand Lyon, a souhaité expérimenter la location choisie pour les demandeurs de mutation du parc social. « Le projet d'expérimentation a cependant fait l'objet jusqu'à fin 2017 de blocages politiques fondés sur la maîtrise du peuplement des logements sociaux » [Abdel Salam, 2021].

Pour autant, il démarre en 2019 et donnera lieu à l'ouverture d'une plateforme de bourse d'échange où les locataires du parc candidats peuvent se positionner directement sur un autre logement. Cette expérimentation a permis aux acteurs locaux de s'acculturer à ce type de dispositif destiné à se généraliser, comme en témoigne sa mise à l'agenda du PLAID 2023-2027. Le principe de location choisie est également déjà en vigueur pour les logements du contingent ACIA-MVS[1].

Ce dispositif est en place depuis 2017, date à laquelle l'ALPIL a mis en place un site internet dédié qui recense les offres disponibles [voir ALPIL, 2023]. Plus globalement, explique une cadre de la Métropole, « Cela fait partie des sujets sur lesquels il faut trouver des moyens d'organiser [...] Il y a eu des choses qui avaient été expérimentées par les bailleurs, mais qui, pour l'instant n'ont pas été prolongées d'effets, [mais] clairement ça reviendra ».

Un des enjeux est de rassurer une partie des acteurs sur l'impact de la location choisie sur le peuplement des logements, les bailleurs n'ayant plus autant de marge d'action. Pour l'USH [2026], « L'articulation avec l'objectif de mixité sociale est assurée par le fait qu'une partie seulement des logements à attribuer est ouverte à la location active ».

1. Soit le contingent de la Maison de la veille sociale issu des Accord Collectif Intercommunal d'Attribution, fléchés par la Métropole de Lyon, l'État et Action Logement Services pour les publics prioritaires.

9. Répondre à la demande de sécurité dans les quartiers

Problématique

Le droit au logement s'accompagne du droit à la sécurité[2]. Sécurité dans le logement, mais aussi sécurité à ses abords, pour effectuer les tâches nécessaires de la vie quotidienne (prendre un bus, stationner son véhicule, faire ses courses, laisser jouer les enfants dehors, etc.).

Dans un contexte où la demande de sécurité est forte dans la population, en réponse aux évolutions de la délinquance, quelle réponse peut être apportée lorsque l'on ne dispose d'aucun pouvoir de police ?

Pourquoi cette problématique va monter

Les dernières données publiées par le ministère de l'Intérieur [SSMSI, 2026a et SSMSI, 2026b] brossent un tableau de l'insécurité et de la délinquance qui continue de se dégrader. La plupart des indicateurs du baromètre sont à la hausse : violences physiques (France : +5 % / Rhône : +11,6 %), violences sexuelles (+8 % / 11,3 %), victimes d'homicide (+1 % / +32 %), tentatives d'homicide (+5 % / +47,1 %), usage et trafic de stupéfiants (respectivement +6 % / +10,6 % et +8 % / +12,6 %), etc. La récente commission d'enquête du Sénat sur le « Narcotrafic en France » parle d'une « submersion ».

Opérée par des trafiquants disposant de moyens considérables, elle a désormais gagné l'ensemble du territoire, y compris rural, même si elle demeure plus fortement implantée dans certaines zones urbaines. C'est sur cette toile de fond qu'il faut situer une demande de sécurité de la part des citoyens.

Selon le dernier baromètre Odoxa, réalisé avec Mascaret pour Public Sénat, c'est, avec 51 % de réponses, l'un des premiers enjeux identifiés parmi les futurs votant aux élections municipales de 2026, soit 20 points aux dessus des questions d'activité économique et du commerce (31 %).

Si l'enjeu est national, il est plus criant dans les quartiers populaires. Les homicides y sont 4 fois plus nombreux qu'ailleurs [SSMSI, 2024], et la demande de sécurité, encore plus forte. Selon d'autres données du ministère de l'Intérieur, « un tiers des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) déclarent se sentir en insécurité dans leur quartier (contre 17 % des personnes vivant hors QPV » [SSMSI, 2022]. Et la crainte ne concerne pas que l'espace public, la même enquête indique ainsi que 18 % des habitants des QPV éprouvent ce sentiment à leur domicile (contre 12 % des autres personnes interrogées).

Enjeux pour la collectivité

Si c'est bien à l'État et aux mairies qu'est adressée cette demande de sécurité, c'est aussi un enjeu pour les bailleurs – légalement tenus d'assurer à leurs locataires la « jouissance paisible » du logement – ou pour une collectivité (Département, Interco…), même si ni l'un ni l'autre ne disposent d'un pouvoir de police.

2. « La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives », Code de la sécurité intérieure : Chapitre Ier : Sécurité publique (article L.111-1).

Leviers d'adaptation

Les bailleurs se sont saisis de cette question à partir de la notion de « tranquillité résidentielle ». Celle-ci a pour fonction de bien marquer les limites de leur champ de compétences et de responsabilité, et de faire la distinction avec la tranquillité publique, champ de la mairie et de la police municipale, et de la sécurité publique, domaine de l'État et de la police nationale, vers lesquels ils ne peuvent ni ne souhaitent aller.

L'USH [2025] a ainsi formalisé une doctrine de la « tranquillité résidentielle », identifiant une série de leviers et de mesure, notamment appuyée sur la « prévention situationnelle » (gestion renforcée, sur-entretien, gardiennage d'immeuble, action de médiation et recours à des médiateurs sociaux, installation de caméras, réaménagement de lieux, etc.).

De plus, les bailleurs sont associés aux instances locales sur la sécurité. Pour les sociologues Valérie Icard et Jacques de Maillard [2024], cette « coproduction de la sécurité » avec la police et la justice relève d'une logique du « donnant-donnant », impliquant les acteurs locaux (services publics et notamment sociaux et de transports, commerces, etc.). Si les municipalités y sont de fait associées, quelle est la place de la Métropole ?

D'abord, la Métropole intervient au titre de la politique de la ville (formalisé dans le Contrat de ville, signé et comptant des orientations « tranquillité publique », en coopération avec les communes) et via les Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la délinquance (CLSPD). Parmi les outils dont elle dispose, on peut citer le levier financier en soutien aux équipements de prévention situationnelle des bailleurs. Elle peut aussi mobiliser sa compétence d'aménageur pour la rénovation d'espaces publics de proximité.

Via le Sytral, le recrutement d'agents d'accueil et de sécurité dans les transports en commun. Ses missions sociales, notamment de protection de l'enfance, lui permettent de déployer des éducateurs de prévention, spécialisée et précoce. Et jusqu'à cette proposition du candidat Bruno Bernard aux élections métropolitaines de 2026, d'une « Brigade pour la tranquillité du logement social », composée d'une quarantaine d'agents de sécurité et de médiation.

Références

- Abdel Salam N., 2021, *Le Logement d'abord, une innovation institutionnelle ? : Une tentative de transformation des politiques sociales de l'habitat pour mettre fin au sans-abrisme*. Sociologie. Université Côte d'Azur, 2023.
- ADEME, 2021 : Transition(s) 2050, *Choisir maintenant. Agir pour le climat*, ADEME, 2021.
- Agence d'Urbanisme, 2023, *Les habitants de demain, Projection démographiques à l'horizon 2070*, Agence d'Urbanisme, juillet 2023.
- Agence Qualité Conseil, 2021, *Réversibilité des bâtiments : points de vigilance et recommandations*, AQC avec Ville & Aménagement durable et le soutien du ministère de la Transition écologique, 2021.
- ALPIL, 2023, *Le logement choisi appliqué au dispositif des ACIA-MVS. Un outil au service des principes du Logement d'Abord*, ALPIL.
- Anah, 2025 : *Territoire : Métropole de Lyon - programme d'actions territorial*, 2025, Délégation locale de l'Anah, 2025.
- ANCOLS, 2024, *Tableau de bord 2024, Attributions de logements sociaux*, ANCOLS.
- Ané Claire, *« L'exode urbain » vers les campagnes n'a pas eu lieu*, Le Monde, 17 février 2023.
- Assemblée nationale, 2013, *Rapport sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (n°1179), tome I, travaux de la commission, annexes.
- Assemblée nationale, 2015, *Rapport pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* (n°2765), Tome I Examen des articles, 2015.
- Binet Nicolas, d'Aboville Gwenaëlle et Emont Gilbert, « Renouveler la prospective de l'habitat et produire des logements », Urbanisme, mai 2025.
- Bosvieux J., Coloos B., 2021, *Logement social : les enjeux du modèle français*, Institut pour l'innovation économique et sociale (2IES).
- Boutchenik B., Rateau G., *Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050*, ministère de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, juin 2025.
- Centre d'observation de la société, *Davantage de logement, moins d'alimentaire : l'évolution de la consommation des Français par poste de dépense*, septembre 2024.
- Cerema, 2021, *La vente en l'état futur d'achèvement inversée*, Fiche outil, janvier 2021.
- Conseil national de l'Habitat (CNH), *Territorialisation et décentralisation des politiques du logement*, rapport du groupe de travail, 2024.
- CPO, 2023, *Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement*, rapport particulier n°1, Olivier Pau Auditeur au Conseil d'État et Nicolas Thervet Auditeur à la Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, 2023.
- DATA LAB 2022, *Les conditions de logement des ménages résidant en France en 2020*, DATA LAB, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, décembre 2022.
- Département de France et la Banque postale, 2025, *Regard financier sur les départements*, novembre 2025.
- Flécheux, M., 2025, « Définition et histoire de l'habitat participatif sur Grenoble ». Exposition thématique : « Habitats participatifs : l'architecte et les habitantes en interaction », Maison de l'architecture de l'Isère, 2025, Grenoble.
- Gesche M. Huebner, David Shipworth, 2017, « All about size ? – The potential of downsizing in reducing energy demand », Applied Energy, vol.186, part 2, 2017.
- Grand Lyon, nd, *Habiter & Se loger, réflexions, échanges, propositions*, nd.

- Habitat Participatif France et Fédération Habicoop, 2024, *L'habitat participatif 10 ans après la loi Alur bilan d'étape et chemin restant à parcourir*, Habitat Participatif France et Fédération Habicoop, 2024.
- Icade/SCET 2025, *Baromètre des entrées de ville commerciales en France, Connaître, comprendre, agir*, Première édition — Juin 2025.
- Icard V., De Maillard J., 2024 : « De la prévention situationnelle à la coproduction de sécurité ? L'implication sous condition des bailleurs sociaux dans l'action publique locale », Revue française d'administration publique, 185(1).
- IGEDD, 2023, La délégation de compétences aides à la pierre, Inspection générale de l'environnent et du développement durable, rapport n°014475-01, 2023.
- INSEE 2021, *France, portrait social,* Édition 2021, Insee Références, novembre 2021.
- INSEE 2024, *Le parc de logements au 1er janvier 2024*, Insee Focus, n°332, 2024.
- INSEE 2025a, *Bilan démographique 2024*, Insee Première, n°2033, Janvier 2025.
- INSEE 2025b, *Un quart des ménages vivent dans un logement en sous occupation très accentuée*, Insee Première, n° 2064, juillet 2025.
- Le Monde, 2025, « Le logement à l'heure de la "shrinkflation" : quand les promoteurs proposent de vivre plus à l'étroit », Le Monde, 1er janvier 2025.
- Le Monde, 2026, « Logement : le gouvernement change de doctrine et lance un plan pour sortir de la crise », Le Monde, 24 janvier 2026.
- Lévy-Vroelant C., et Tutin Ch., « Chapitre VII. France : un modèle généraliste en question ». Le logement social en Europe au début du XXIe siècle, édité par Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin, Presses universitaires de Rennes, 2010.
- Ménard M., 2025, « LLI : de quoi est-il le nom et quelle cohabitation avec le logement locatif social ? », Tribune, News Tank Cities, 22/09/2025.
- MET, 2013, *La Métropole de Lyon reconnue autorité organisatrice de l'habitat (AOH)*, Communiqué de presse, 3 mars 2023.
- Ministère du Logement, 2025, *Plan pour soutenir la transformation des bureaux vacants*, dossier de Presse, mars 2025.
- Pison G, Toulemon L., 2025, « La population de la France va-t-elle diminuer ? », Population & Sociétés, n°631. - https://doi.org/10.3917/popsoc.631.0001.
- Platzer, M., 2025, « Droit au logement et mobilité résidentielle sont indissociables », Politiquedulogement.com, 10/03/2025.
- Rapport 2023, *Rapport des groupes de travail sur la Concertation sur les attributions de logements sociaux*, Remis à Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le 22 mai 2013.
- RNA, 2019, *Le droit de l'urbanisme et de la construction permettent-ils de construire réversible ?*, Réseau national des aménageurs, 2019.
- Rollot Catherine, *Entre télétravail et vie communautaire, le « coliving », nouveau cocon productif des jeunes actifs*, Le Monde, 11 mai 2024.
- Sassen, S., 2010,« Quand la complexité produit de la brutalité. » Sens public, 2010. - https://doi.org/10.7202/1064022ar
- Secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État, 2024, *Aperçu du marché de l'immobilier de bureaux – Bilan 2024*, Conseil de l'immobilier de l'État.
- Sénat, 2026, *Commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier* : ensemble des livrables.
- SSMSI, 2022, *Vécu et ressenti en matière de sécurité Victimation, délinquance et sentiment d'insécurité, Rapport d'enquête* – édition 2022, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).

- SSMSI, 2024, *Info Rapide*, n°46 décembre 2024, Interstats, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).
- SSMSI, 2026a, *Insécurité et délinquance en 2025 : une première photographie, Interstats Références*, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), 2026.
- SSMSI, 2026b, *Atlas départemental de la délinquance enregistrée en 2025* – Édition janvier 2026. Interstats Références, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), 2026.
- USH, 2016, *Les méthodes de cotation et de location choisie (active), le lien avec la qualification de l'offre, Analyse des pratiques et avis pour une mise en œuvre,* Union Sociale pour l'Habitat.
- USH, 2020, *Étude prospective : Nouveaux usages et modes d'habiter, Union Sociale pour l'Habitat*, rapport final, novembre 2020.
- USH, 2025, *Les organismes HLM engagés pour la tranquillité résidentielle*, Union Sociale pour l'Habitat.

Retrouvez toutes les ressources

millenaire3.grandlyon.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

Métropole de Lyon

20 rue du Lac

CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

MÉTROPOLE GRAND LYON

grandlyon.com

Communication Métropole de Lyon — Septembre 2026