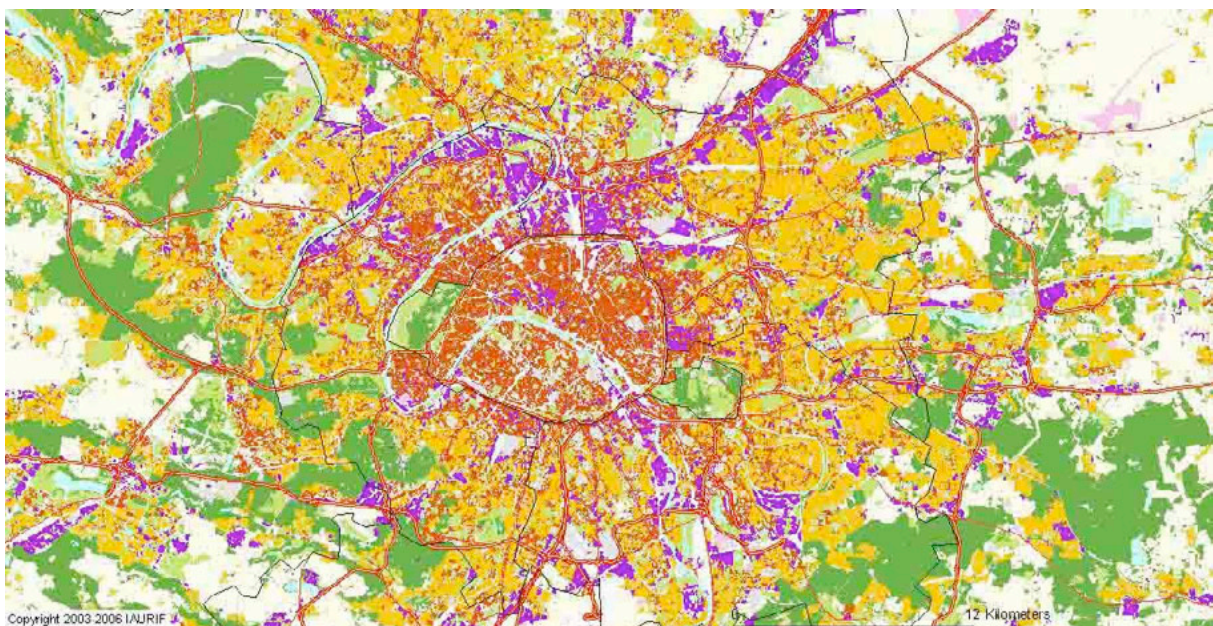


Etat des lieux

COLLOQUE ESH – FAP

ENTRE PÉNURIE ET SÉGRÉGATION, QUELLES PERSPECTIVES POUR LE LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE ?

Mardi 28 novembre 2006



Préambule

Lieu d'accueil, de conseil et d'appui aux populations modestes dans leurs problèmes de logement, l'Espace Solidarité Habitat, établissement appartenant à la Fondation Abbé Pierre, rencontre dans sa pratique et de façon croissante des personnes en difficulté extrême. Ses équipes constatent chaque jour dans les faits combien l'accès au logement dans le parc privé comme dans le parc social est bloqué, voire impossible pour certains ; combien, pour ceux qui sont logés, le poids des loyers et des charges excède leurs capacités financières. Les dispositifs de soutien, comme les Plans Départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et les Fonds de Solidarité Logement, atteignent leurs limites. Les expulsions locatives sont à la hausse. On voit resurgir bidonvilles et campements.

Comment en sommes-nous arrivés là ? L'Ile-de-France est marquée de façon massive et violente par la crise du logement que connaît le pays au plan national. Elle est la région où la demande de logements est la plus forte, et celle où la relance de la construction est proportionnellement la plus faible. Dans un contexte de pénurie, ce grand écart entre la demande et la production de logements bloque l'accès au logement des ménages modestes mais aussi d'une grande partie des classes moyennes, rejette les plus démunis, ouvre la porte à toutes les discriminations et accroît la spécialisation des territoires.

Dans ce contexte, l'équipe de l'Espace Solidarité Habitat peine à trouver des réponses et à apporter des solutions aux publics mal-logés qui sollicitent son aide.

Ce sont les déboutés du logement social, les ménages victimes de discrimination ou ne répondant pas aux critères de mixité sociale prônée localement, les demandeurs d'asile, mais aussi, de plus en plus, les jeunes et les couples insuffisamment solvables ou sans garantie de solvabilité et qu'on appelle les « travailleurs pauvres » qui se retrouvent exclus du logement décent et qui parfois sont à la rue.

Parmi ces publics, ceux qui sont les plus solvables ou qui disposent de réseaux parviennent à se loger dans ce que l'on peut appeler « le second marché », constitué d'un parc de logements privés dégradés, traditionnellement important en Ile-de-France et mis en 2005 sur le devant de la scène par les épisodes tragiques et médiatiques des incendies d'immeubles vétustes. Ce sont, à Paris et en première couronne, des hôtels meublés ou des logements indignes.

L'Espace Solidarité Habitat aide ces personnes ou ces familles dans leurs démarches pour obtenir des travaux ou pour se faire rembourser les loyers indûment perçus par des propriétaires bailleurs ou des gérants d'hôtel peu scrupuleux. Souvent nous les aidons aussi à quitter leur logement qui s'avère dangereux pour leur santé, leur sécurité ou pour être relogés dans le parc social conventionné.

Face à ce constat, comment expliquer une telle situation ? En Ile-de-France, trois phénomènes structurels se combinent pour expliquer l'importance et la permanence de ces situations de mal logement : un puissant processus de ségrégation socio spatiale et de discrimination dans l'accès au logement, un décalage massif entre la demande et l'offre de logements à loyer accessible et enfin l'absence d'une réelle gouvernance d'agglomération, en capacité de se saisir de la question du logement.

Pour répondre à cette crise, beaucoup d'acteurs territoriaux, associations ou travailleurs sociaux, essaient de trouver dans l'urgence des solutions en matière d'hébergement.

Mais nous savons que seule une relance massive de la production de logements à vocation sociale pour l'Ile-de-France, peut débloquer la situation et ainsi permettre aux mal-logés d'accéder à un logement digne.

C'est pour mieux comprendre les causes de la crise, mais aussi, s'interroger sur les limites des dispositifs existants pour lutter contre le mal logement que cette étude a été réalisée.

Nous faisons le vœu pour qu'au-delà de la prise de conscience sur la gravité de la situation, une véritable politique du logement voie le jour en Ile-de-France. Une politique qui transcende les limites administratives et les découpages territoriaux, une politique qui soit enfin à la hauteur des enjeux et en capacité de répondre à l'immensité des besoins.

L'équipe de l'Espace Solidarité Habitat

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
I. LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS EN ILE-DE-FRANCE.....	7
1.1. L'HABITAT INDIGNE EN ÎLE-DE-FRANCE, UN « SECOND MARCHÉ » POUR LES EXCLUS DU LOGEMENT SOCIAL ET INTERMÉDIAIRE.....	7
1.2. LE CAS PARTICULIER DES HOTELS MEUBLES	8
1.3. LE DISPOSITIF FRANCILIEN D'HEBERGEMENT TRANSITOIRE ET D'URGENCE : UN DISPOSITIF D'ACCUEIL RENFORCÉ, MAIS ENCORE LARGEMENT INSUFFISANT ET « ENCOMBRE », FAUTE DE POUVOIR ACCÉDER AU LOGEMENT AUTONOME.....	10
1.4. LOGEMENTS DE FORTUNE, LOGEMENTS DÉNATURES : L'EXEMPLE DES TENTES À PARIS ...	12
II. PAUVRETE, DISCRIMINATION ET SEGREGATION SOCIO-SPATIALE EN ILE-DE-FRANCE.....	14
2.1. UNE RÉGION RICHE OU LES DISPARITÉS S'ACCROISSENT ET OU LA SPÉCIALISATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE SE RENFORCE.....	14
2.2. DES MÉNAGES PAUVRES DE PLUS EN PLUS FRÉQUEMMENT LOGÉS DANS LE PARC PRIVÉ, SOUVENT DANS DES CONDITIONS DE SURPEUPLEMENT	15
2.3. LES TERRITOIRES DE PAUVRETE EN ÎLE-DE-FRANCE : CONCENTRATION ET PAUPERISATION	17
2.4. SEGREGATION SOCIO-SPATIALE ET DISCRIMINATION DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT ET À L'EMPLOI.....	19
III. LE PARC LOCATIF SOCIAL FRANCILIEN : UNE DEMANDE MASSIVE FACE À UNE PRODUCTION NOUVELLE QUI RESTE INSUFFISANTE	23
3.1. UNE DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL MASSIVE.....	23
3.2. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX EN ÎLE-DE-FRANCE : UNE RELANCE QUI RESTE INSUFFISANTE, EN VUE DE LA PÉNURIE DE FONCIER DISPONIBLE ET ABORDABLE ET DU MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE	24
IV. LE MARCHÉ LOCAL DE L'HABITAT : UNE RELANCE DE LA CONSTRUCTION INSUFFISANTE POUR SATISFAIRE LES BESOINS DE TOUT UN CHACUN ET PLUS PARTICULIÈREMENT DES PLUS MODESTES	29
4.1. LA HAUSSE DES PRIX, JUSQU'À QUAND ?.....	29
4.2. UNE DÉCENNIE DE DÉFICIT CHRONIQUE EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION	30
4.3. L'ÎLE-DE-FRANCE, « LANTERNE ROUGE » DE LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION.....	31
4.4. EN ÎLE-DE-FRANCE COMME AU PLAN NATIONAL, UN MARCHÉ QUI RATE EN PARTIE SA CIBLE	33
V. LES LACUNES DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET DE L'HABITAT EN ILE-DE-FRANCE.....	34
5.1. UN PROBLÈME DE GOUVERNANCE QUI PÈSE SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT	34
5.2. UN NOUVEAU SCHEMA DIRECTEUR POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE DU LOGEMENT ?.....	35
5.3. L'INÉGAL DYNAMISME DES POLITIQUES DU LOGEMENT DES PLUS DÉFAVORISÉS EN ÎLE-DE-FRANCE.....	40
CONCLUSION	43

Introduction

L'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé-Pierre (ESH) est implanté depuis 5 ans à l'Est de Paris au cœur d'un quartier populaire. Le contact quotidien qu'entretient l'équipe de permanents avec la population environnante mais aussi avec de nombreux résidents de Paris et de sa proche banlieue lui permet de constater les difficultés croissantes que rencontrent, pour se loger, les franciliens modestes et défavorisés. Les quelque 2000 personnes reçues chaque année à l'ESH, comme les associations partenaires, permettent de constater la dégradation des conditions d'accès et de maintien dans le logement, mais aussi les obstacles faits aux parcours résidentiels des ménages les plus vulnérables de l'agglomération parisienne. Le suivi des ménages, comme le travail qui est réalisé avec eux dans le cadre d'ateliers de recherche de logement, permettent de saisir avec une grande acuité ce que sont les effets sociaux de l'absence de logements accessibles et correspondant aux besoins de chacun, mais aussi comment joue la grande sélectivité du marché à leur égard.

Bien que l'ESH appréhende le mal-logement en Ile-de-France à partir de l'extrême bout de la chaîne, c'est-à-dire à partir de la situation des plus mal logés, son positionnement lui permet de saisir les tenants et les aboutissants de l'ensemble de ces phénomènes. Ainsi, les colloques organisés par l'ESH les années précédentes, en mettant le projecteur successivement sur des phénomènes tels que les expulsions locatives, les populations vivant en meublés et les conséquences sociales de la vie en habitat indigne, avaient déjà mis au jour de nombreuses situations qui témoignaient de la grande sélectivité du marché immobilier. Cette « sélectivité » renvoie aux conséquences convergentes du système du logement francilien qui sont, d'une part, l'insuffisance de l'offre (pour ne pas dire la pénurie) et, d'autre part, la forte ségrégation sociospatiale de certaines catégories parmi les plus modestes, qui conditionne et bloque leurs parcours résidentiels.

En se situant aux côtés de ceux qui souffrent et en première ligne pour les aider, il est impératif de comprendre ce que sont les véritables obstacles à la satisfaction de l'ensemble des besoins de logement. Ainsi, ce sont trois registres de contraintes qui s'expriment de façon quasi-systématique à la démarche des mal-logés pour trouver un toit :

- un registre individuel, qui porte sur les personnes elles-mêmes quand elles sont l'objet de discriminations (en raison de leur origine ethnique, de modes de vie supposés particuliers, de la présence d'enfants, etc.) ;
- un registre collectif et structurel, qui concerne la composition et la répartition géographique du parc à bas prix ou du parc accessible aux ménages modestes ;
- un registre politique, la pusillanimité des autorités compétentes les poussant à ne pas affronter les opinions publiques locales et les idées reçues, lorsqu'il s'agirait d'augmenter la production de logement et notamment de logement sociaux, de diversifier la gamme de produits proposés sur un territoire, de lutter contre les marchands de sommeil et contre l'habitat indigne...

Ces trois registres sont connus mais bien souvent présentés sous l'angle particulier de l'événement médiatique : ce sont les poussées de violence dans les banlieues, ce sont les hôtels et des immeubles vétustes qui brûlent en faisant de nombreuses victimes, ce sont des personnes issues de l'immigration qui sont la cible de discrimination raciale, ce sont des SDF qui périssent de froid dans la rue ou « encomrent » l'espace public avec leur tentes, ou ce sont encore des ménages qui vivent dans des campings à l'année ou dans des bidonvilles, ou qui sont expulsés d'immeubles qu'ils squattent... Ces événements, aussi dramatiques soient-ils, ne sont finalement que les symptômes les plus visibles d'une ségrégation

sociospatiale toujours plus forte et de difficultés de logement qui, à défaut d'être spécifiques à l'Ile-de-France, y sont exacerbées.

Dans un autre registre mais tout aussi préoccupant (et examiné surtout à l'occasion des grèves dans les transports publics), il y a l'inadéquation des bassins d'habitat par rapport aux bassins d'emploi, qui provoque l'embolie du système francilien des transports lors des migrations quotidiennes domicile/travail, avec pour conséquences des employeurs qui déplorent que leurs salariés ne puissent trouver à se loger à proximité de leur lieu de travail et des employés qui ne peuvent obtenir un emploi faute de pouvoir s'y rendre.

C'est tout le paradoxe de la situation du logement dans l'agglomération parisienne que de faire l'objet des tensions les plus exacerbées et de générer les situations de mal-logement les plus nombreuses et diverses par rapport au reste du territoire national, alors que l'agglomération est en définitive la moins bien dotée en moyens permettant de résoudre ces déséquilibres.

I. Les conditions de logement des plus démunis en Ile-de-France

La crise du logement est de plus en plus préoccupante à l'échelle nationale et particulièrement en Ile-de-France, où la pression sur le marché du logement crée un « effet domino », qui exclut du parc de droit commun une part de plus en plus importante des ménages franciliens. Parmi ces exclus, les plus solvables et ceux disposant de réseaux se retrouvent dans des situations d'hébergement ou sont contraints de se loger sur « le second marché » du logement privé dégradé, traditionnellement important en Ile-de-France. Les exclus de ce « second marché » n'ont quant à eux d'autres choix que de passer par les dispositifs d'hébergement transitoire, de plus en plus saturés, ou de s'accommoder de logements de fortune (tentes, squats...), voire d'un habitat « dénaturé » (local commercial sans équipement sanitaire, entrepôt transformé en logement, occupation de combles et de caves...).

1.1. L'habitat indigne en Ile-de-France, un « second marché » pour les exclus du logement social et intermédiaire

L'habitat indigne apparaît clairement comme un segment accessible à certains ménages qui n'ont accès à aucun autre du parc de logements, en raison de leur trop faible solvabilité, ou faute de garanties de solvabilité (pas de fiches de salaires, pas de garant), ou en raison de phénomènes de discrimination... Si ces situations de logement ne sont pas propres à l'Ile-de-France, la région réunit les quatre conditions principales pour qu'un « second marché » du logement existe et perdure :

- L'existence d'un marché tendu, très sélectif et donc discriminant ;
- L'existence d'une population captive de ce marché ;
- L'existence d'un patrimoine privé ancien et abordable, particulièrement important dans une région qui a traditionnellement accueilli de nombreux emplois de basse qualification, des ménages pauvres et des étrangers (en 2003, 27 563 autorisations provisoires de séjour ont été accordées en Ile-de-France, dont la moitié à Paris et plus de 5 000 en Seine-Saint-Denis, sans compter les 80 à 100.000 étrangers en situation irrégulière qui, selon le ministère de l'Intérieur, s'installeraient chaque année en France) ;
- L'existence d'acteurs susceptibles de tirer profit de ce parc ancien dégradé, qu'il s'agisse de marchands de sommeil ou tout simplement de petits propriétaires soucieux de rentabiliser leur bien le plus rapidement. L'exemple de la copropriété de La Forestière (Clichy-sous-Bois) est à ce titre emblématique, dans le sens où des acheteurs peu scrupuleux ont pu amortir leur bien acheté 20 ou 30 000 € en deux ou trois ans, via des loyers prohibitifs et des redécoupages d'appartements.

En Ile-de-France, la rareté et l'inadaptation de l'offre de logements favorisent ainsi la rencontre entre, d'une part, des ménages contraints et précaires, et d'autre part des intérêts économiques d'investisseurs ou d'intermédiaires, sans que l'on puisse forcément parler de filières criminelles ou maffieuses.

L'exemple de la Seine-Saint-Denis et de Saint-Ouen

Dans ce département, le logement indigne s'est principalement développé aux franges de Paris, avec la construction d'immeubles de rapport, constitués majoritairement de petits logements (T1 et T2) et subissant une lente détérioration depuis une cinquantaine d'années. En simplifiant, on peut distinguer deux grandes catégories d'habitat indigne dans le secteur : le parc ancien dégradé et l'habitat précaire.

Le parc ancien dégradé est très présent dans certaines communes de la première couronne : Saint-Denis, Aubervilliers, Montreuil, Aubervilliers, Saint-Ouen... Dans cette dernière commune par exemple, le phénomène de l'habitat indigne touche l'ensemble de la ville, où l'on retrouve un parc ancien de petits logements, des copropriétés en difficulté, mais aussi des hôtels meublés tenus par des marchands de sommeil. De manière générale, les occupants de ce parc privé ancien sont captifs et cumulent un certain nombre de difficultés (sans papiers, faibles ressources, victimes de discrimination...). Les propriétaires occupants sont souvent des personnes âgées, avec de faibles ressources, qui ont accédé à la propriété depuis de nombreuses années, et dont le logement est inconfortable et dégradé. Ces personnes ont acquis leur bien lorsque le marché immobilier des communes de premières couronnes était peu valorisé et n'ont pas les ressources suffisantes pour envisager des travaux de réhabilitation. La majorité des locataires intègre le parc de logement indigne parce qu'ils n'ont pas le choix de se loger ailleurs. Ce sont par exemple des travailleurs migrants vieillissants, des familles monoparentales, ou encore des squatteurs.

La forte tension du marché immobilier en première couronne parisienne implique l'émergence de nouvelles formes d'habitat indigne : l'habitat précaire. Ce phénomène est particulièrement prégnant dans les communes d'Aubervilliers, Saint-Denis ou Villetaneuse. Il arrive ainsi que des propriétaires louent une partie de leur logement ou ses annexes, aménagent des combles inutilisées, ou encore des caves semi enterrées. Les personnes qui intègrent ces logements n'ont jamais eu de parcours résidentiels stables et ne sont pas parvenues à s'ancrer sur un territoire. Elles font éventuellement une demande HLM, mais ne la renouvellent pas l'année suivante.

Des dispositifs sont mis en place pour résorber cet d'habitat indigne et Saint Ouen mène depuis 2001 une politique active en la matière (deux OPAH ont été menées entre 2001 et 2004 et une OPAH - Renouvellement urbain a été lancée en 2005). Son protocole d'éradication de l'habitat indigne recensait en 2005 une quarantaine d'immeubles en difficulté, 22 immeubles à réhabiliter et 25 immeubles à détruire. Le travail engagé durant les trois dernières années a permis de reloger 171 personnes, non sans difficultés du fait de l'importance de la demande de logement social et de la volonté communale de conserver une certaine mixité sociale. Pour Saint-Ouen, l'éradication de l'habitat indigne est un pari qui se gagnera sur plusieurs décennies et qui doit s'articuler avec une programmation conséquente de logements sociaux : 900 logements sociaux sont programmés dans le PLH de la ville, dont 1/3 sera consacré au relogement des ménages résidant en habitat indigne.

1.2. Le cas particulier des hôtels meublés

Dans les grandes agglomérations et particulièrement en Ile-de-France, les hôtels meublés ont toujours hébergé les nouveaux arrivants, qu'ils viennent des diverses régions de France ou de pays étrangers, leur offrant ainsi une première étape de logement, le plus souvent transitoire. Cette fonction, en perpétuelle mutation au gré des mouvements sociaux et économiques affectant la société dans son ensemble, a été profondément transformée ces dernières décennies et l'on a assisté à une chute vertigineuse du nombre des hôtels meublés. Selon une enquête de l'Atelier Parisien d'Urbanisme, alors que Paris en comptait 15 000 en 1930, ils n'étaient plus que 1205 en 1989 et 665 en 2000, soit une diminution de 45% sur cette dernière période. L'estimation du nombre de chambres en hôtel meublé est quant à elle passé de 156 800 en 1950 à 31 600 en 1989, et à environ 18 000 aujourd'hui. Toujours selon l'APUR, les anciens hôtels meublés parisiens sont reconvertis avant tout en logements et en hôtels de tourisme, les autres étant fermés ou en phase de démolition. Néanmoins, **ces hôtels meublés révèlent l'ampleur des problèmes d'exclusion du logement pour toute une frange de population en situation de précarité, problèmes qui ne peuvent disparaître avec la résorption de cet habitat.**

Une étude réalisée pour la Fondation Abbé Pierre avait permis d'élaborer une typologie des publics occupant aujourd'hui ces hôtels meublés et avait notamment distingué :

- Un public « classique » de travailleurs migrants, souvent présents de longue date et bénéficiant d'un emploi stable ou d'une retraite ;

- Des étrangers arrivés plus récemment en France, qui n'ont pas la même stabilité d'emploi et de ressources : jeunes africains, migrants venus des pays de l'Est ou de l'ex-Yougoslavie..., sans emplois, en emplois précaires ou en intérim, sans papiers pour certains...
- De jeunes adultes en situation de mobilité géographique sur le territoire français : jeunes célibataires venant travailler à Paris par exemple, mais aussi nombre de jeunes des cités en situation de décohabitation et insuffisamment solvables, qui en d'autres temps, auraient peut-être pu bénéficier d'autres formes de logement (FJT, petits logements en secteur privé ou HLM...) ;
- De plus en plus nombreux dans les hôtels meublés, les ménages avec enfants, qu'il s'agisse de jeunes couples en situation de décohabitation, de femmes en situation de rupture familiale, de personnes seules ou de couples avec enfants arrivant sur le territoire français...
- Plus récemment, on recense également des familles arrivées récemment en France, composées de demandeurs d'asile, et dont la complexité de la situation ainsi que l'absence de statut et de droits accentuent les difficultés de prise en charge pour les associations et les travailleurs sociaux concernés.

Les types de ménages logés en hôtel : l'exemple de Montreuil (93)

Les données présentées ici sont issues d'un diagnostic préalable à un vaste projet de restructuration du parc des hôtels meublés à Montreuil et semblent indiquer de nombreuses similitudes entre la situation parisienne et celle de la proche banlieue¹

Les 40 hôtels meublés de la ville de Montreuil ont été répartis en trois catégories selon la qualité de l'entretien et de la gestion, soit 12 hôtels au fonctionnement « correct » (bonnes prestations mais éventuellement prix élevés), 13 hôtels au fonctionnement « médiocre » (des dérapages au niveau de la gestion et de l'entretien, dégradation), et enfin 15 hôtels au fonctionnement « difficile » (gestion dure et dégradation avancée, comportement de type « marchand de sommeil »). C'est parmi la population habitant les 350 chambres des hôtels difficiles qu'une étude plus approfondie a été réalisée :

- Les célibataires constituent 60% des habitants de ces hôtels. Il s'agit le plus souvent de travailleurs immigrés d'origine maghrébine arrivés à Montreuil depuis plus de 20 ans et, en général, depuis plus de 15 ans dans leur hôtel.
- Les couples sans enfants représentent 6% du total et constituent un public relativement récent, en moyenne dans leur hôtel depuis 2 ans seulement. Il s'agit notamment de couples de retraités à faibles ressources, de couples de jeunes en grande difficulté financière et d'accès au logement.
- Les ménages avec enfants représentent 31% du total, soit près d'un tiers des habitants de ces meublés difficiles : 23% de couples avec enfants et 8% de familles monoparentales. Ils sont nouvellement arrivés, dans leur hôtel depuis 1 ou 2 ans. Il s'agit de ménages jeunes (moyenne d'âge 35 ans) et en situation de grande précarité de ressources. Ces familles payent les loyers les plus élevés (de l'ordre de 400-450 €).

Les résidents des hôtels meublés parisiens : exemples de parcours et de situations de logement

Un jeune homme en difficulté d'insertion professionnelle :

Après avoir démarré sa vie professionnelle aux Antilles (il y a travaillé pendant 4 ans de 1995 à 1999 avec son CAP de comptabilité), ce jeune homme a décidé de venir tenter sa chance à Paris. Lui non plus ne parvient pas à stabiliser sa situation professionnelle, et le meublé fait fonction pour lui de lieu

¹ Ce diagnostic a été réalisé par le Service Habitat de la ville de Montreuil en 2001. L'objectif était d'aboutir à une convention entre l'Etat et la Ville (signée fin 2001) pour une intervention destinée à résorber les hôtels meublés « *tout en préservant l'espace d'intégration sociale et urbaine pour les personnes qui s'y trouvent hébergées* ».

de démarrage de son parcours d'insertion. Il est venu pour se soigner, mais aussi avec l'espoir de trouver plus facilement du travail à Paris en tant que handicapé. En fait il n'a rien trouvé et il vit du RMI. Après avoir payé son loyer, il lui reste 182 € (1.200 F.) par mois pour vivre. *« Je suis venu pour des problèmes médicaux, mais j'avais aussi le projet de m'installer ici. Je pensais que les personnes handicapées avaient plus de facilités à trouver du travail ici : en principe, on est prioritaire. Mais je n'ai rien trouvé. J'ai fait des stages, des petits boulots. Le premier stage que j'ai fait, j'étais dans le premier hôtel minable, j'avais vraiment besoin d'argent, je l'ai accepté uniquement pour le revenu. Mais ce n'est pas bénéfique comme ça. Ça ne devrait pas être pour ça qu'on fait un stage, mais pour progresser dans le travail ... Et puis le deuxième stage, j'étais perturbé par les problèmes d'expulsion qu'il y a ici... »*

Un couple de cinquantenaires victime d'un « accident de parcours » (ici professionnel) :

Ces deux ex-Yougoslaves sont arrivés en France il y a 30 ans et ont toujours travaillé en intérim dans des emplois non qualifiés. Avec le temps, ils ont éprouvé des difficultés à enchaîner les missions : de moins en moins de travail pour eux dans la région, de moins en moins d'entreprises d'intérim... En 1983, ils décident de quitter Dijon, où ils étaient locataires d'un logement dans le privé, pour venir à Paris où ils se sont retrouvés à l'hôtel. Avec l'âge, lui ne trouve plus de travail de manutention ou de déménagement (il a mal au dos et est en invalidité partielle), elle ne trouve plus d'emplois non qualifiés dans le commerce... Ils ont désormais pour revenus mensuels : 400 € d'ASSEDIC, 320 € de RMI et 220 € d'allocation logement. Ainsi, ils n'ont pas pu, faute d'une situation stable, accéder à un logement en secteur privé ou en HLM, et maintenant ils se retrouvent dans une situation encore plus précaire, car ils risquent de ne pas pouvoir rester dans leur hôtel en rénovation dont on cherche à les expulser...

Une Algérienne de 38 ans vivant dans un hôtel « abandonné » par ses gestionnaires :

Cette femme est arrivée à Paris il y a douze ans avec son père, ancien combattant pour la France. Ce dernier espérait, à ce titre, obtenir un droit de séjour et un logement. Ils se sont adressés partout pour obtenir un logement : services sociaux, mais aussi Ministère de la Marine, Police, Ministère des Affaires Sociales, CGL... Après des années de vie difficile dans cet hôtel, le père est retourné mourir dans son pays. La femme est restée et vit désormais avec un compagnon, Marocain sans papiers, et leur enfant d'un an. Cette famille vit dans une chambre sordide dans un hôtel totalement insalubre : carreaux cassés, escalier branlant, murs et rampe poisseux d'humidité et de saleté, sans eau ni toilettes, avec des rats... Avant la naissance de sa fille, la femme faisait des ménages, depuis, elle vit du RMI, tandis que son compagnon a des petits boulots au noir de temps en temps. N'ayant plus payé le loyer depuis le départ du père et le changement de propriétaire, ils sont désormais occupants sans titre...

Un couple avec un enfant en bas âge, habitant depuis plus de dix ans un hôtel devenu totalement insalubre :

« C'est humide, moisi, il y a des cafards, des rats et des souris partout. Je mets des pièges... Oui, là j'ai glissé un foulard dans le trou pour essayer de calfeutrer, j'ai peur que les rats viennent s'en prendre à la petite, c'est pour ça aussi qu'on a cloué une planche devant la porte... Je n'ai rien pour faire la cuisine. Souvent je mange froid ici et après je vais au Mc Do pour boire un café. Mais si je peux, je mange le plus souvent possible dehors, parce qu'ici c'est très sale »... Et surtout, il n'y a pas d'eau, « il faut se laver avec l'eau du bidon », pas de toilettes, « il faut se débrouiller avec un seau... et utiliser beaucoup de produits de nettoyage »... Elle est coincée dans ces conditions d'inconfort extrêmes avec sa petite, tandis que son compagnon essaie de fuir le plus possible un domicile familial aussi peu hospitalier pour aller dans les bars et rejoindre ses compatriotes.

1.3. Le dispositif francilien d'hébergement transitoire et d'urgence : un dispositif d'accueil renforcé, mais encore largement insuffisant et « encombré », faute de pouvoir accéder au logement autonome

Les personnes sans domicile fixe sont particulièrement nombreuses en Ile-de-France et d'après une enquête de l'INSEE réalisée en 2002², un tiers des sans domicile fixe

² " Les sans-domicile usagers des services d'aide dans l'agglomération parisienne "

fréquentant les structures d'hébergement, soit 20 000 personnes, vivait dans l'agglomération parisienne. D'après les associations et les services spécialisés, le nombre de personnes sans abri chaque nuit à Paris oscillerait entre 2000 et 5000 personnes. Leur situation est souvent plus durable qu'en province (36 % sont dans cette situation depuis plus d'un an), même si davantage déclarent travailler (35 % contre 27 %). En 2003, le Samu social de Paris a dû répondre, via le 115, à environ 33 000 demandeurs, qui ont donné lieu à environ 840 000 nuitées en CHU ou hôtels. Il s'agissait à 63,5 % d'hommes seuls.

Entre avril 2002 et avril 2006, le dispositif d'accueil toutes structures confondues est passé, dans la région, de 17.211 à 26.642 places, soit une augmentation de près de 55 %. Dans le même temps, sur Paris uniquement (qui concentre près des deux tiers des capacités régionales d'hébergement), l'augmentation a été de 6.668 places, soit 66,8 %. Si l'on considère uniquement le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence (Centres d'hébergement d'urgence ou places d'urgence en hôtel), la capacité régionale s'est également renforcée, passant de 4.746 places en 1999 à 7.237 places en 2006 (données au 17 juillet 2006), soit une progression de 52 % en 6 ans. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, le dispositif des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) comprend 2720 places, réparties sur l'ensemble des départements, puisque Paris n'en héberge que 370, soit 13 % de la capacité.

Malgré cette évolution nette du nombre de places et de la capacité d'accueil, le dispositif est constamment saturé, obligeant les pouvoirs publics à avoir recours aux chambres d'hôtel (au 17 juillet 2006, 10.570 places en hôtel étaient répertoriées sur la région).

C'est bien toute la chaîne du logement qui est bloquée : la sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence vers d'autres formes d'habitat (comme les CHRS ou les maisons-relais) est rendu impossible par la saturation de ces structures, elle-même due à l'insuffisance de l'offre de logement abordable à Paris et en Ile-de-France. L'enquête réalisée en 2004 par la FNARS³ montre que la présence dans les CHRS tend à se pérenniser. Ainsi, 18% des personnes hébergées le sont depuis plus de deux ans. Si 58% des personnes hébergées en CHRS sont sans emploi, 77% perçoivent une ressource et 43% un salaire. C'est bien là l'une des spécificités de l'Ile-de-France, où **ces « travailleurs pauvres » ne parviennent pas à se loger étant donné ce qu'est le marché immobilier.**

En Seine-Saint-Denis par exemple, Interlogement 93 souligne que 40 % des ménages occupant leurs structures pourraient tout à fait accéder à un logement autonome, mais sont victimes :

- de la cherté des logements, qui fait qu'un célibataire gagnant moins de 1 200 € et qu'un couple gagnant moins de 2 300 € auront toutes les peines à accéder au logement autonome ;
- du manque de grands logements disponibles pour les grandes familles (plus de trois enfants) ;
- de la disparition progressive d'un parc privé ancien, qui jouait le rôle d'un parc social « de fait » pour les ménages exclus du logement social. Les associations adhérent à Interlogement 93 relogent d'ailleurs 99 % de leur public dans le parc social et sur le département ;

Bien que moins spécifiques au contexte francilien, d'autres types de difficulté viennent compliquer l'accès au logement autonome :

INSEE Ile-de-France, mensuel N° 214 - Octobre 2002

³ « Les personnes hébergées en CHRS d'Ile-de-France - Profils et trajectoires ». Synthèse de l'enquête FNARS IDF/DRASSIF/MIPES, 2004

- des aides au logement qui, en ne prenant pas en compte des charges locatives toujours plus importantes, solvabilisent insuffisamment les ménages aux revenus modestes,
- des phénomènes de discrimination dans l'accès au logement, notamment pour les grandes familles d'origine africaine ou pour les personnes ayant un patronyme à consonance étrangère.

1.4. Logements de fortune, logements dénaturés : l'exemple des tentes à Paris

Pour les personnes les plus modestes, exclus du « second marché » et qui ne peuvent ou ne souhaitent pas accéder au logement transitoire et d'urgence, on assiste au développement de solution de logements de fortune (squats, tentes...) ou dénaturés (locations de combles, de locaux commerciaux...), que les épisodes du squat de Cachan et des tentes parisiennes ont contribué à remettre sur le devant de la scène.

L'hiver dernier à Paris, l'Association Médecins du Monde avait en effet distribué des tentes aux personnes pour lesquelles il n'existait pas de solution d'hébergement adaptée. Cette initiative a permis d'offrir aux sans-abri un espace plus sécurisé que la rue et plus digne que certaines formules (cartons, cabines téléphoniques, souterrains...), sans oublier la prise de conscience collective que la visibilité des tentes a provoqué. Néanmoins, le risque « d'enfermement » dans cette solution précaire restait incompatible avec des objectifs d'insertion et d'autonomie et pérenniser ce système reviendrait à renoncer à proposer aux plus démunis des conditions de logement dignes. Pour le docteur Xavier Emmanuelli, « les tentes appellent les tentes » et l'on a d'ores et déjà assisté à la constitution de petits « villages » de tentes achetées dans le commerce ou données par des voisins, en dehors de tout suivi social et sanitaire de Médecins du Monde. Aujourd'hui, on estime à environ 500 le nombre de ces tentes dans Paris.

En juillet 2006, à la demande de Catherine Vautrin, une mission a été constituée afin de trouver des solutions à ce problème des tentes. Son rapport réaffirme la nécessité de « réintroduire de la fluidité » dans l'ensemble du parcours résidentiel et donc de favoriser l'accès au logement de droit commun pour ceux qui le peuvent afin de libérer des places dans le dispositif d'urgence. A court terme, le rapport préconise de prendre un certain nombre de mesures, dont :

- l'ouverture de manière permanente des centres d'hébergement d'urgence ;
- la mise en place des structures adaptées aux personnes en grande précarité sortant de tentes ;
- la fixation d'un objectif « réaliste » de sortie de CHRS vers le logement de droit commun (l'objectif de libération de 25 % de la capacité régionale sur deux ans est évoqué);
- l'assouplissement des règles de nuitée dans les centres d'urgence, afin de libérer le 115 des personnes cherchant un hébergement tous les soirs ;
- le développement et la coordination des maraudes à Paris ;
- la sortie des dispositifs d'accueil d'urgence des étrangers espérant atteindre l'Angleterre et dont la situation relève de la convention de Schengen.
- la mise en place d'un financement de fonctionnement de 7 M€ pour accompagner ces mesures à court terme.

Les situations de mal-logement observées dans le parc privé dégradé francilien, l'encombrement du dispositif d'hébergement transitoire et d'urgence, le développement de solutions de logements de fortunes ou dénaturés... tout cela témoigne de l'extrême difficulté des ménages modestes et défavorisés à accéder à un logement abordable et décent. Ceux qui y parviennent encore sont confrontés à l'extrême concentration de l'offre de logement « bon marché » et aux phénomènes de discrimination dans l'accès au logement qui, de fait, les relèguent ou les assignent à résidence dans des quartiers stigmatisés et bien souvent enclavés par rapport aux bassins d'emploi, des territoires où la puissance publique doit aujourd'hui gérer les effets d'un long processus de ségrégation sociospatiale.

II. Pauvreté, discrimination et ségrégation socio-spatiale en Ile-de-France

Comme la plupart des grandes métropoles, l'agglomération parisienne est marquée à la fois par sa richesse et son dynamisme économique et par une pauvreté qui tend à s'aggraver et à se concentrer sur des territoires restreints, dans des quartiers d'habitat social stigmatisés, mais aussi, de plus en plus, dans un parc privé comparativement plus cher.

2.1. Une région riche où les disparités s'accroissent et où la spécialisation économique et sociale se renforce

Depuis 1999, la population francilienne progresse de 0,5 % par an, grâce à un solde naturel (+0,88 %) qui en fait l'une des régions européennes les plus jeunes et les plus fécondes. Cet excédent représente désormais la moitié de celui de l'Union Européenne à 25 et 40 % de l'excédent naturel français. Le solde migratoire de l'Ile-de-France avec les Dom-Tom et l'étranger (+0,27 %) est, lui aussi, largement positif, même si le déficit migratoire avec les autres régions métropolitaines tend à se creuser (-0,61 % par an), notamment chez les jeunes familles avec enfants et les couples retraités. On retrouve d'ailleurs cette dynamique démographique dans toutes les grandes agglomérations occidentales, à la fois attractives pour les uns et difficiles à vivre pour les autres⁴.

Ce regain démographique profite d'abord à la proche couronne parisienne (les Hauts-de-Seine gagnent 12 000 habitants par an et la Seine-Saint-Denis 5000), la population de la ville centre étant stable et celle de la grande couronne progressant à un rythme similaire à celui qui était le sien dans les années 90.

En produisant 29 % du PIB national et en rassemblant 19 % de la population française, l'Ile-de-France est également un pôle économique d'envergure internationale. Elle rivalise avec le Grand Londres à la tête des régions européennes pour l'implantation des entreprises internationales et c'est la première région d'Europe (la seconde au niveau mondial, après Tokyo) pour l'accueil des fonctions décisionnelles des 500 plus grandes entreprises. Le revenu disponible des franciliens dépasse de 23 % celui des ménages vivant en province et, en 2001, 73 % des ménages étaient imposés, soit bien davantage qu'en province (57,2 %).

Malgré cette richesse, c'est aussi un territoire où se cristallisent inégalités, difficultés sociales et situations d'exclusion. Les écarts de revenus entre ménages y sont particulièrement forts et tendent à s'amplifier depuis deux décennies et ce quel que soit l'indicateur retenu⁵. En 2001, le revenu fiscal médian (par unité de consommation) était de 17 982 € pour la Région, avec de fortes disparités entre Paris (20 147 €), les Hauts-de-seine (20 195 €) et la Seine-Saint-Denis (13 155 €) ou, dans une moindre mesure, la Seine-et-marne (17 125 €). L'opposition entre catégories socioprofessionnelles - et notamment entre cadres et ouvriers - reste un élément structurant de l'espace résidentiel, malgré le mouvement de désindustrialisation en cours.

Les échanges entre l'Ile-de-France et le reste de la métropole sont marqués par une arrivée nette de cadres et un départ net d'ouvriers, témoins du filtrage social opéré par la tertiarisation de l'économie. Enfin, le solde des migrations internationales est en hausse de

⁴ In « Note Rapide – Population – Mode de vie », IAURIF, Septembre 2005

⁵ In Les cahiers de l'IAURIF N°137 – « Les disparités territoriales – 24^e rencontre nationale des agences d'urbanisme » - 2003.

près de 40 % par rapport à la dernière décennie, la majorité arrivant en France au titre du regroupement familial, même si la contribution relative des migrations internationales à la croissance démographique parisienne est similaire à la moyenne européenne.

Avec plus de 500 000 demandeurs d'emploi en 2003, le taux de chômage francilien s'alignait sur le taux national (9,9%), avec une progression particulièrement forte chez les jeunes de moins de 25 ans (13,5%). Près d'un demandeur d'emploi sur deux est un chômeur de longue durée (plus d'un an) avec, là aussi, une progression forte chez les jeunes (11,8% d'entre eux sont chômeurs de longue durée). Le chômage ne touche pas seulement les moins qualifiés, le chômage des cadres s'avérant particulièrement préoccupant en Ile-de-France.

Fin 2005, les Caisses d'Allocation Familiale franciliennes versaient des prestations à 1,9 million d'allocataires, soit 5,4 millions de franciliens. Après plusieurs années de baisse, le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement se redresse depuis 2004, mais seulement dans le parc social (+ 7,2 %). Les 922 000 allocataires sont principalement locataires (85 %) et vivent presque aussi souvent dans le parc privé (41,9 %) que dans le parc social (43 %).

Fin 2005 toujours, le nombre d'allocataires percevant le RMI en Ile-de-France, avoisinait les 230 000 selon l'INSEE, soit une progression de 6,9 % en un an. Un allocataire sur deux vit à Paris ou en Seine-Saint-Denis. La population aidée par le RMI varie de 1,7% dans les Yvelines à 7,3% en Seine-Saint-Denis, Paris occupant une position intermédiaire avec 4,3 % de bénéficiaires.

Bénéficiaires de minima sociaux versés par les CAF en 2005

	Paris	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Petite couronne	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Val-d'Oise	Grande couronne	Ile-de-France
Bénéficiaires du RMI	62 574	25 080	53 472	27 251	105 803	13 449	13 152	15 576	18 674	60 851	229 228
Evolution 2004-2005 (%)	4,3	8,3	8,5	8,0	8,4	7,5	8,5	5,7	7,3	7,2	6,9
Bénéficiaires de l'AAH	20 794	12 459	14 724	12 135	39 318	9 699	8 684	8 643	9 422	36 448	96 560
Evolution 2004-2005 (%)	3,0	2,4	4,4	1,4	2,8	2,1	2,9	8,4	4,0	4,2	3,4
Bénéficiaires de l'API	4 745	3 044	7 077	3 072	13 193	3 405	2 255	3 086	3 560	12 306	30 244
Evolution 2004-2005 (%)	8,3	10,2	4,4	11,6	7,4	3,4	2,9	7,6	9,9	6,2	7,0

Source : Caisses d'allocations familiales d'Ile-de-France au 31/12/2004 et au 31/12/2005

Les bénéficiaires d'autres minima sociaux étaient eux aussi en hausse. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé augmentait de 7 % en un an pour atteindre 30 200 allocataires, celui des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés de 3 % (96 600 allocataires).

En 2002, selon « l'enquête logement », 653 000 ménages vivaient en dessous du seuil de pauvreté régional (moins de 760 € par mois de revenu par unité de consommation), **soit 14 % des ménages franciliens** (ils étaient 610 000 en 1996). Ces ménages pauvres étaient plus souvent constitués d'une famille monoparentale que la moyenne nationale (16 % contre 9 %), un phénomène en forte augmentation. Toujours à cette même date, la personne de référence était au chômage dans trois ménages pauvres sur dix, mais on remarquait également que **58 % d'entre eux étaient des actifs, illustrant ainsi l'importance des travailleurs « pauvres » en Ile-de-France**, qui exercent des emplois salariés à temps partiel ou précaires.

2.2. Des ménages pauvres de plus en plus fréquemment logés dans le parc privé, souvent dans des conditions de surpeuplement

Plus du tiers des ménages franciliens les plus modestes est logé dans le parc social (contre 27,5 % des français)⁶, plus du quart de ces ménages est locataire du secteur privé, 8,4 % sont logés gratuitement et 7,9 % logent dans le parc social « de fait » (logements sous la loi de 1948, sous-locations, meublés...). L'accession à la propriété ne concerne que 21,5 % de ces ménages pauvres, contre plus de 30 % à l'échelle nationale.

Répartition des ménages pauvres selon le statut d'occupation

	Île-de-France				France métr.
	1988	1992	1996	2002	2002
Ensemble des ménages pauvres	492 000	526 000	609 000	653 000	3 066 000
dont en % :					
Propriétaires	22,1	20,4	20,7	21,5	30,5
Locataires HLM	32,4	33,6	34,0	35,9	27,5
Locataires secteur libre	13,1	17,2	23,6	26,4	26,7
Autres locataires (a)	17,3	14,9	11,2	7,9	9,1
Logés gratuitement	15,1	13,7	10,5	8,4	6,2
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Social non HLM, logement loi de 1948, hôtel, meublé, sous-location

Source : Les conditions de logement en Ile-de-France – DREIF, IAURIF, INSEE – octobre 2004

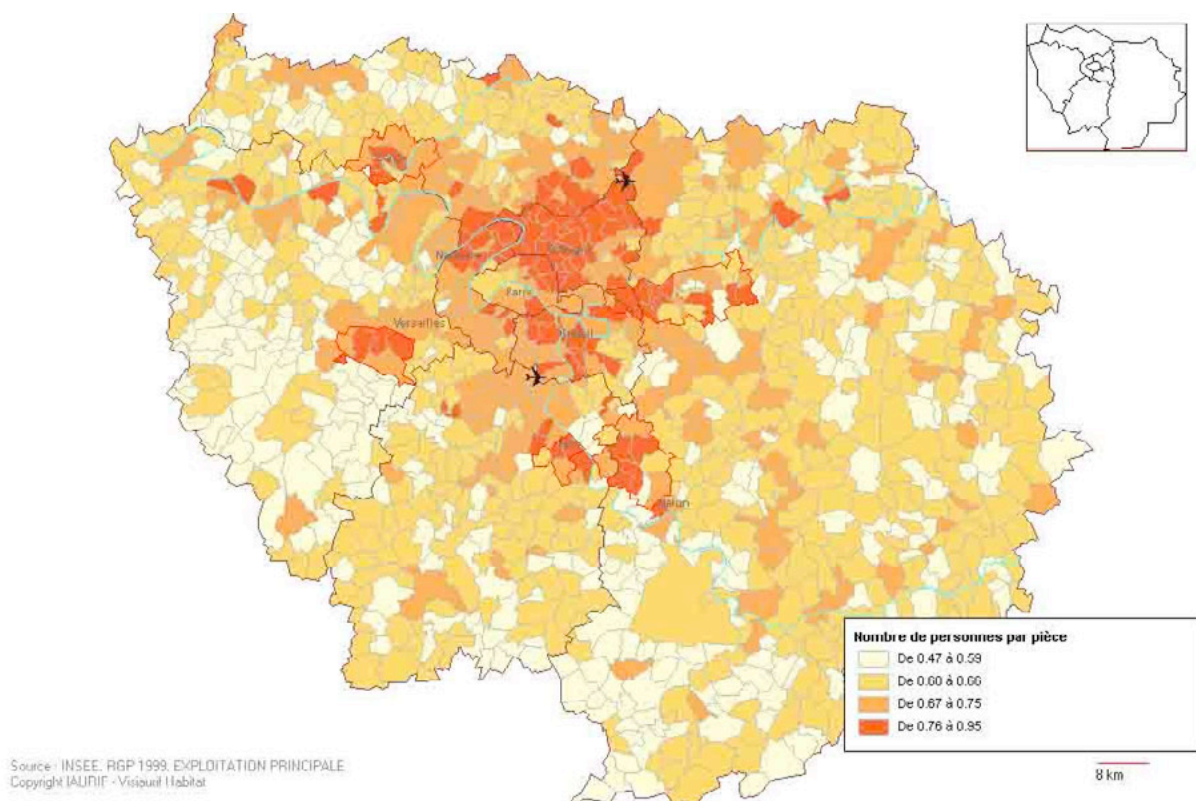
Notons qu'il existe en Ile-de-France une forte dichotomie entre le parc de logement public et le parc de logement privé en matière de loyer : les loyers sociaux restent en moyenne 2,5 fois moins chers que ceux pratiqués dans le privé⁷. **Le parc locatif privé loge pourtant une proportion de plus en plus grande de ménages situés sous le seuil de pauvreté**, et de plus en plus dans le parc locatif libre (26,4 % en 2002 contre 13,1 % seulement en 1988), eu égard à la disparition progressive du parc social « de fait ».

Si l'on compte de moins en moins de ménages à bas revenus occupant un logement inconfortable (23 % en 1988 contre 6 % en 2002), les conditions de peuplement s'améliorent beaucoup moins vite aujourd'hui et restent encore trois fois plus élevées que la moyenne nationale. En 2002, **46 % des ménages pauvres subissaient une situation de surpeuplement**, soit largement plus que la moyenne nationale, tension sur le marché immobilier oblige (cf. carte page suivante). En 2002 toujours, les ménages pauvres consacraient 40 % de leurs revenus à leur logement, 26 % déduction faite des aides au logement, mais ce chiffre cache, là encore, **des disparités fortes entre le secteur social, où le taux d'effort net est en moyenne de 14 % et le logement libre, où il avoisine les 38 %**.

Au reste, l'accroissement déjà noté du travail précaire ou à temps partiel complique fortement l'accès au logement dans le parc privé, où les garanties et les ressources demandées sont importantes.

⁶ Sources : Enquête Nationale Logement 2002

⁷ Source AORIF



Une suroccupation des logements qui recouvre les territoires de pauvreté

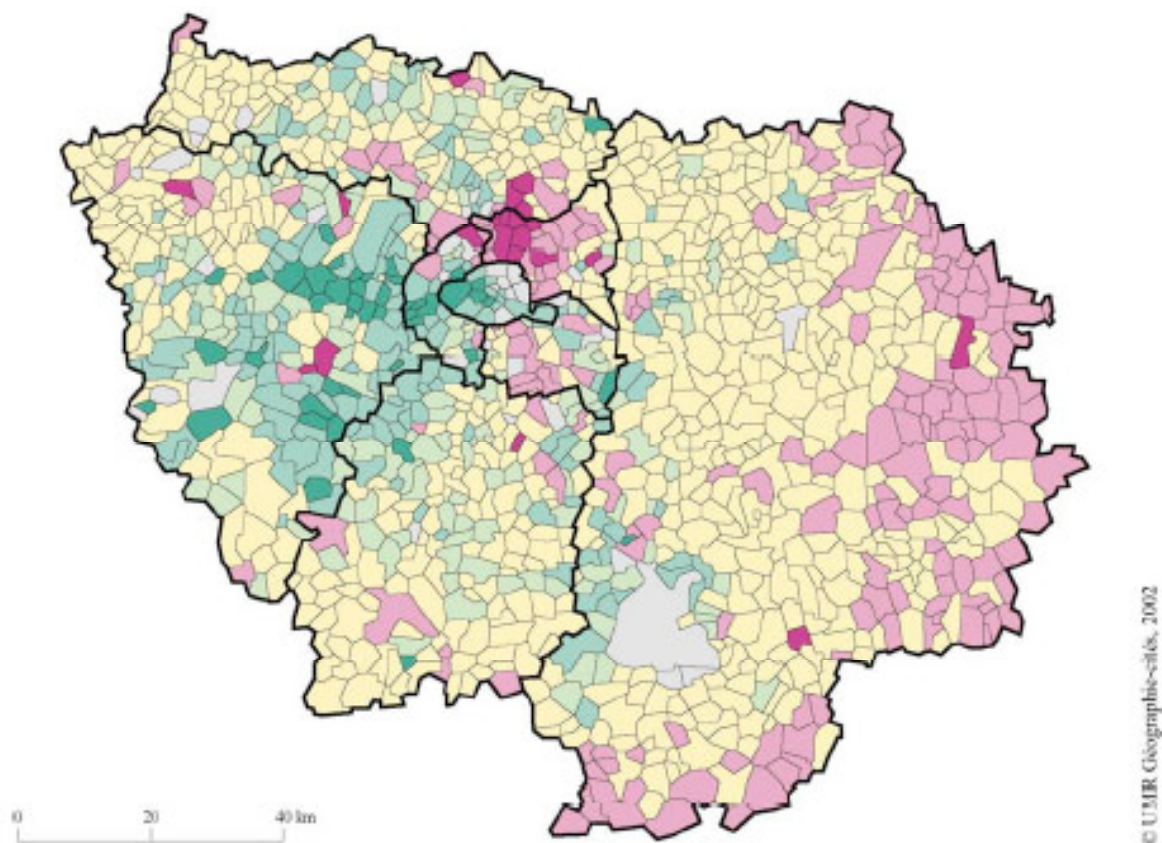
2.3. Les territoires de pauvreté en Ile-de-France : concentration et paupérisation

En Ile-de-France, une grande partie du centre et de l'ouest est marquée par un processus de gentrification, alors que les territoires de l'ancienne industrie et les quartiers d'habitat social peu attractifs continuent de se paupériser. Il ne faut pas s'y tromper : c'est bien la stratégie de localisation des entreprises et des classes aisées qui produit la concentration des plus pauvres dans les espaces défavorisés.

Les espaces de pauvreté tels qu'analysés par l'IAURIF dans ses récentes publications⁸ montrent une grande diversité en termes de tissu urbain, d'habitat, de peuplement et de localisation géographique... ce qui témoigne de la diversité des processus ayant conduit à leur constitution : problèmes de reconversion économique, logiques d'attribution, stratégies résidentielles, politiques urbaines et de logement... En 2001, près de 1,4 million de franciliens et 505 000 ménages vivaient dans des territoires « pauvres »⁹, avec un revenu presque deux fois inférieur à la moyenne régionale. Ces territoires couvrent le Nord des Hauts-de-Seine, la partie Ouest et Sud de la Seine-Saint-Denis et le quart Nord-Est de Paris. Ils débordent à l'ouest sur les communes riveraines du Val d'Oise et concernent également quelques communes de grande couronne comme Meaux, Etampes ou Mantes-la-Jolie. Une analyse à l'échelon des quartiers IRIS permet de retrouver ces territoires de pauvreté, mais aussi de constater des polarisations sociales très fortes sur certaines banlieues (dans le Nord notamment), même lorsque celles-ci transcendent les limites communales.

⁸ In « Note rapide – population – mode de vie », IAURIF, février 2006

⁹ Sont considérés comme pauvres les territoires (îlot IRIS ou communes) dont au moins 20 % des ménages vivent avec moins de 5 581 € par UC et par an en 2001, ce qui correspond au premier décile des revenus franciliens.



© UMR Géographie-cités, 2002

Types de commune selon la répartition des ménages dans les déciles franciliens de revenu

	<i>catégorie de ménages sur-représentée :</i>	<i>intensité de la sur-représentation :</i>
1	très aisés	***
2	aisés	**
3	classes moyennes supérieures	*
4	classes moyennes inférieures	*
5	pas de sur-représentation significative	
6	pauvres	**
7	les plus pauvres	***

La Seine-Saint-Denis accueille à elle seule 35 % de ces populations « pauvres » et Paris 20 %. Dans ces territoires le plus souvent urbanisés après guerre, le logement collectif (90 %) et le parc locatif social (55 %) dominent, même si l'on trouve aussi des quartiers anciens dégradés généralement peu couverts par la politique de la ville (surtout à Paris). Le niveau du chômage y est deux fois plus élevé que la moyenne et un quart des ménages a une personne de référence étrangère.

En 1999, 60 % de cette population « pauvre » habitait en ZUS, où le revenu fiscal moyen par unité de consommation était en 2001 de 10 540 € (contre 17 184 € pour la France métropolitaine). Depuis vingt ans, l'évolution des revenus est plus faible que la moyenne dans les territoires pauvres et dans les ZUS en particulier. Les revenus tendent même à diminuer pour la frange la plus pauvre des ménages (notamment à Grigny, Aubervilliers, Sarcelles, Villetaneuse...). Les ZUS françaises ont en moyenne deux fois moins d'établissements médicaux que leurs communes ou leurs unités urbaines et les collèges ont des taux d'élèves défavorisés (64 %) et d'élèves de nationalité étrangère (12 %) largement

supérieurs à la moyenne nationale. Si l'observatoire national des ZUS est encore trop récent pour apprécier finement les dynamiques à l'œuvre sur ces territoires, le rapport publié par la Délégation Interministérielle à la Ville en 2005 permet néanmoins de constater que les populations les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers, alors que les trajectoires sociales ascendantes s'accompagnent souvent d'un départ des ZUS.

En Ile-de-France, on ne recense pas moins de 157 ZUS accueillant 1,3 million d'habitants, soit un francilien sur huit. L'analyse démographique effectuée par l'INSEE¹⁰ permet de distinguer 6 groupes de ZUS selon les caractéristiques économiques et sociales de leurs habitants. Il recense notamment 25 ZUS (200 000 habitants) où les ménages sont « très défavorisés » et 12 ZUS (157 000 habitants) où les disparités de revenus sont particulièrement élevées.

2.4. Ségrégation sociospatiale et discrimination dans l'accès au logement et à l'emploi

En Ile-de-France, la géographie des populations pauvres et celle des populations d'origine étrangère se recoupent et la tendance à la concentration progressive de ces populations dans les quartiers d'habitat social les moins attractifs est aujourd'hui bien connue. Dans une récente étude¹¹, nous avons montré que parler de discrimination des personnes étrangères et d'origines étrangères dans l'accès au logement nécessitait de distinguer les pratiques discriminatoires directes et intentionnelles, aujourd'hui bien connues (recueil de plaintes, pratiques de "testing"...), des formes de discrimination indirecte, c'est-à-dire lorsque des critères en apparence neutres produisent des effets inéquitables et discriminatoires. **Cette approche, est souvent qualifiée de « systémique » en ce qu'aucun des acteurs impliqués ne manifeste d'intention particulièrement discriminatoire, mais va pourtant coproduire une situation de discrimination.** Elle s'applique particulièrement bien à l'accès au logement dans le parc social, où toute une chaîne d'acteurs intervient (des structures d'insertion à l'Etat en passant par les collecteurs 1%, les municipalités et les bailleurs...), chacun essayant de suivre ses contraintes et sa logique propre dans un système en interaction, particulièrement marqué en Ile-de-France par une très forte tension du marché du logement.

Face à une difficile — voire une impossible — mise en œuvre de la "mixité sociale" au sens positif du terme (c'est-à-dire faire revenir des classes moyennes et diversifier les populations dans les cités) **ce sont plutôt les politiques de "protectionnisme" qui se développent** (stopper l'arrivée de nouvelles populations en difficulté dans les quartiers déjà fragilisés). Qu'elles soient "bien" ou "mal" intentionnées, ces pratiques rendent globalement l'accès au logement plus difficile aux ménages les plus défavorisés, et notamment aux étrangers et personnes d'origine étrangère, dans la mesure où la volonté de "mixité sociale" se traduit souvent par un désir de "désethniciser" des territoires très spécialisés (notamment dans les projets de rénovation urbaine). De ce fait, les candidatures d'étrangers ou de personnes issues de l'immigration sont limitées et soumises à une sélection d'autant plus forte. « L'équilibre du peuplement » semble être à la fois un objectif incontournable et impossible à vérifier, dont on ne peut apprécier la validité au cas par cas et qui conduit à une baisse de vigilance en matière de discrimination. Les associations et structures de relogement ont déjà identifié depuis un certain temps des profils de ménages perçus comme

¹⁰ Source : INSEE Ile-de-France N°271 – septembre 2006

¹¹ Isabelle Benjamin, Damien Bertrand, Anne Sauvayre, « Etude destinée à prédéfinir l'action logement du projet ATECCOD » - Espace Solidarité Habitat – 2006

"populations à risque" par les bailleurs : pour l'essentiel, les familles monoparentales, les familles africaines, les jeunes aux revenus précaires, les ménages qui ont été repérés pour des dettes de loyer. On note que les craintes évoluent aussi en fonction des problématiques d'actualité, particulièrement mises en avant aujourd'hui : la polygamie, l'intégrisme, le terrorisme...

Dans une perspective pragmatique, **le thème de la discrimination dans l'accès au logement s'avère peu "porteur" puisque, pour beaucoup d'acteurs de terrain, il s'agit moins de poser les problèmes que de les résoudre malgré tout.** C'est bien l'ensemble des publics dits "à risque" que les associations arrivent très difficilement à reloger, d'où une vision globalisante mettant plutôt en avant les problèmes cruciaux posés par les politiques de mixité sociale et d'équilibre de peuplement actuellement en vigueur.

En matière d'accès au logement social, les différents intervenants mettent en avant la « neutralité » de leur intervention et se décrivent comme des « techniciens » dont la responsabilité est limitée et contrainte. C'est particulièrement le cas des personnes travaillant dans les services locatifs des collecteurs du 1% et des administrateurs de CIL et d'ESH, qui se perçoivent comme un simple maillon intermédiaire, coincés entre les instances qui sélectionnent les candidats en amont et celles qui prennent les décisions d'attribution en aval.

Pragmatisme, vision sectorielle des problèmes, omniprésence de la thématique de la mixité sociale, sont autant d'éléments qui tendent à repousser à l'arrière-plan la thématique de la discrimination ethnique dans l'accès au logement. Le discours de cette assistante sociale d'entreprise est à ce titre éclairant : *"Ceux qui ont le plus de mal, ce sont les gens qui viennent d'Afrique Noire, les Maliens ; leurs dossiers sont le plus souvent refusés. C'est très compliqué, ils ont une multitude de gamins... Je ne veux pas faire de discrimination, mais je crois que j'en fais de manière inconsciente, je ne veux pas proposer de bons de visite si je pense que ça ne passera pas".*

Il existe par ailleurs un lien de réciprocité entre discrimination à l'emploi et au logement, dans le sens où l'on constate que la relégation dans certains quartiers particulièrement discrédités constitue un handicap non négligeable pour l'accès à l'emploi : discrimination à l'adresse, éloignement ou absence éventuelle de transports en commun... Parallèlement, la relégation d'une grande partie des étrangers ou personnes d'origine étrangères dans les emplois les plus précaires et les moins qualifiés rend d'autant plus difficile leur accès au logement, les pénalise quant à leurs capacités de mobilité et de rapprochement de leur lieu de travail, et rend quasiment caduc pour eux le droit à choisir leur lieu d'habitat.

Discrimination dans l'accès à l'emploi et au logement : regard sur le bassin d'emploi de Roissy

En 1999, les 63 communes qui composaient le bassin d'emploi de Roissy¹² comptaient 590.000 habitants, 232.700 emplois et plus d'une centaine de zones d'activités. Le développement de ce bassin est soutenu par celui de l'aéroport, qui a connu ces dernières années une forte croissance des emplois. En 2003, l'aéroport de Roissy comptait à lui seul 75.000 emplois, soit plus du double d'il y a dix ans, et créait chaque année près de 4.000 emplois. Ce pôle est du reste le plus dynamique de la

¹² In Les Cahiers de l'IAURIF – Aéroports et territoires – N°139-140 – 4^e trimestre 2003

région pour l'accueil d'entreprises (environ 8.500 entreprises se situent dans un rayon d'un quart d'heure autour de l'aéroport).

Néanmoins, la complexité des découpages territoriaux et la multiplicité des acteurs en présence n'ont pas permis de mettre en œuvre une politique d'aménagement à même de réduire la fracture entre ce pôle économique d'envergure et un territoire environnant aux réalités socio-économiques difficiles. En effet, la zone aéroportuaire de Roissy ne se situe pas au centre, mais à aux franges de plusieurs territoires de planification. Elle est à cheval sur trois départements – La Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise, la Seine et Marne – et une multiplicité de communes, dont les logiques de coopération intercommunale restent limitées. Précisons que 50% des effectifs salariés de la plateforme proviennent des trois départements sur lesquels elle est implantée : 20 % proviennent de Seine-Saint-Denis, 15 % du Val-d'Oise, et 15 % de la Seine et Marne. Pour le responsable du GIP ADIFE, une structure qui œuvre pour l'accès à l'emploi des publics riverains en difficulté, **10% des parcours professionnels sont abandonnés en raison de problèmes de logement, ce qui fait du logement le principal frein dans l'accès à l'emploi des jeunes.**

L'accessibilité de l'aéroport en transport en commun reste par ailleurs faible, notamment pour les habitants de l'Est du Val d'Oise (obligés de revenir à Paris pour emprunter le RER B), mais aussi pour certaines communes de Seine-Saint-Denis (Montreuil, Bobigny, Clichy-sous-Bois...). Ces problèmes d'accessibilité s'accordent mal avec les horaires décalés qui caractérisent nombre d'emplois aéroportuaires et la voiture reste l'outil indispensable pour travailler à Roissy (plus de 80% des salariés utilisent ce moyen de transport). Ainsi, des modes de transport alternatifs se sont développés pour tenter de pallier aux insuffisances de la desserte en transport en commun : « Allobus » permet aux habitants du Val d'Oise, sur appel, d'accéder à la plateforme aéroportuaire et « Papa Charlie » de louer aux salariés des véhicules, ce qui ne règle pas la question de l'absence de permis de conduire pour les plus défavorisés. Avec le développement de l'aéroport dans les années 90, les acteurs économiques ont pris conscience de l'impact d'un tel pôle d'emploi sur les territoires et les populations riveraines, et plusieurs entreprises ont affiché la volonté de recruter localement. Des centres de formation ont par exemple été construits à proximité de l'aéroport, afin de réduire le fossé important qui existait entre les besoins de recrutement des entreprises et la formation des populations riveraines.

Les questions du lien entre emploi et logement sont généralement abordées de manière indifférenciée pour tous les salariés, sans que soit intégrée la dimension de la discrimination : « *même le personnel navigant a de gros problèmes de logements (...)* On a déjà vu des stewards dormir dans leur voiture ! ». Pour les communes avoisinant le secteur de Roissy et qui concentrent les populations issues de l'immigration (Sarcelles, Clichy-sous-Bois... d'un côté ; Corbeil, Evry, Grigny... de l'autre), **le problème n'est pas tant la discrimination dans l'accès au logement que la gestion de ses effets, c'est-à-dire la concentration de populations en grande difficulté et souvent issue de l'immigration, sur certaines communes et quartiers.** C'est alors bien souvent la question inverse qui se pose aux élus, à savoir comment générer davantage de mixité sociale en s'appuyant sur les projets de rénovation urbaine.

Ce problème se cumule avec celui de **la pénurie de logements sociaux et les politiques de mixité sociale à l'œuvre font que les familles d'origine maghrébines et africaines auraient aujourd'hui plutôt tendance à se tourner vers le parc privé insalubre ou dégradé, faute de pouvoir accéder au logement social ou à un autre quartier :** « *Ils veulent sortir des ghettos, ils veulent évoluer, ils veulent une reconnaissance, ils disent qu'ils ne sont pas des casseurs... Mais ce n'est pas possible, les loyers sont très chers, d'autant plus que les bailleurs demandent quatre fois le loyer comme salaire* » (une assistante sociale d'entreprise). Les associations du Val d'Oise prenant en charge l'insertion par le logement des populations d'origine étrangère (association des femmes africaines du Val d'Oise, association du Côté des femmes...) et les services logement des villes se rejoignent sur le fait que les ménages ayant les plus grandes difficultés d'accès au logement (social) sont les familles monoparentales et polygames. Par ailleurs, ils signalent que lorsque ces populations stigmatisées accèdent à l'emploi (à Roissy par exemple), elle ne vont généralement pas chercher à se rapprocher de leur lieu de travail, préférant conserver un logement auquel elles ont eu beaucoup de mal à accéder.

En Ile-de-France, si les situations de mal-logement sont aussi criantes et la ségrégation socio-spatiale aussi forte, c'est aussi parce que la production de logements accessibles aux ménages modestes reste très concentrée sur certains territoires et s'avère largement insuffisante par rapport aux besoins exprimés. Il suffit pour s'en convaincre d'observer l'évolution et la répartition de la production de logements sociaux au cours des dernières années.

III. Le parc locatif social francilien : une demande massive face à une production nouvelle qui reste insuffisante

36 % des ménages franciliens les plus modestes sont logés dans le parc social (contre 27,5 % des français les plus pauvres)¹³ et en 2005, le parc social représentait un quart des résidences franciliennes. 14,8 % des ménages se situent en dessous de 20 % des plafonds HLM, davantage en Seine-et-Marne et surtout en Seine-Saint-Denis (17,4 %).

Nous l'avons vu, la spécialisation sociospatiale reste l'une des dynamiques de fond inscrites à l'échelle de la Région et **le logement social continue d'être extrêmement concentré, que l'on se place à l'échelle communale ou départementale**. Ainsi, 8 % des communes franciliennes accueillent toujours 50 % des logements sociaux. Ce parc représente 38 % des logements en Seine-Saint-Denis, contre 19 % seulement à Paris.

Le parc locatif social en 2005

	Nombre de logements	Part des logements individuels	Part des logements conventionnés	Logements mis en service en 2004	Taux de vacance	Taux de mobilité
Paris	216 661	0,1%	62,7%	2 242	1,6%	6,6%
Hauts-de-Seine	184 414	0,7%	78,0%	2 103	2,3%	7,3%
Seine-Saint-Denis	201 916	1,9%	91,7%	1 083	1,7%	7,2%
Val-de-Marne	158 601	1,6%	80,1%	1 682	1,6%	6,6%
Petite Couronne	544 931	1,4%	83,7%	4 868	1,9%	7,0%
Seine-et-Marne	92 504	9,5%	92,6%	710	2,7%	10,0%
Yvelines	113 235	5,0%	87,5%	780	2,1%	8,7%
Essonne	96 614	4,1%	91,8%	691	2,3%	9,4%
Val-d'Oise	109 226	6,4%	92,0%	1 953	1,8%	8,2%
Grande Couronne	411 579	6,2%	90,8%	4 134	2,2%	9,1%
Ile-de-France	1 173 171	2,8%	82,3%	11 244	1,9%	7,6%

Source : DREIF – 2006

3.1. Une demande de logement social massive

La demande de logements locatifs sociaux en Ile de France est massive et a augmenté de 20% en dix ans. **Début 2006, on recensait environ 374 000 demandeurs en attente d'attribution** (soit 7,5 % des ménages franciliens), **dont un tiers sur la seule commune de Paris** (où ils représentent presque 9 % des ménages)¹⁴.

Cette demande concerne en grande majorité et de plus en plus des ménages aux ressources modestes. En 2004, à Paris, 70,5 % des demandeurs de logement ont des revenus inférieurs aux plafonds PLA-I¹⁵ et 65 % des demandeurs ont des ressources inférieures d'environ un tiers aux plafonds HLM en vigueur. La quasi-totalité des demandeurs

¹³ Sources : Enquête Nationale Logement 2002

¹⁴ Selon une estimation au 1er janvier 2006 de l'Observatoire du Logement Social en Ile-de-France

¹⁵ Cf. Rapport sur la demande de logement social et bilan de la Commission de désignation à Paris, in le courrier du Logement du 2 septembre 2005

(92 %) sont des locataires : 42 % d'entre eux sont déjà logés en HLM et 42 % proviennent du secteur locatif libre. Le manque d'espace et le coût du logement sont les deux principales motivations avancées par les demandeurs (ces deux raisons sont citées dans plus de 90 % des cas), mais on recense également des demandes de mutation pour accéder à un meilleur cadre de vie, à un quartier plus sûr.

L'importance de cette demande est sans commune mesure avec les possibilités d'attribution dans le parc social existant et **il faut en moyenne au moins trois ans pour accéder à un logement social**. En 2005, comme les années précédentes, le taux de logements proposés à la location dans le parc social a baissé d'un demi point pour s'établir à 7,45 %, soit **67 000 logements attribués**. L'exemple de Paris est sans doute le plus révélateur de cette disproportion entre l'offre et la demande en logement social. Fin 2005, 102 748 demandeurs étaient inscrits au fichier, alors que seuls 4 556 logements sociaux avaient été attribués l'année précédente (dont seulement 1982 PLUS et assimilés).

Lorsque l'on regarde la production de logements sociaux et ses perspectives d'évolution, il est peu probable qu'elle permette de dégonfler significativement la longue liste des demandeurs, du moins à court terme.

3.2. La production de logements sociaux en Ile-de-France : une relance qui reste insuffisante, eu égard à la pénurie de foncier disponible et abordable et au manque de volonté politique

La production du logement social s'inscrit aujourd'hui dans deux cadres d'intervention difficiles à articuler : le Plan de cohésion sociale, qui prévoit une relance de la production et la reconstitution de l'offre liée aux projets de rénovation urbaine. Cette seconde politique tend à prendre le pas sur la première, en raison de la nécessité de présenter rapidement les dossiers de rénovation urbaine à l'ANRU, mais aussi parce que la reconstitution du patrimoine social est financièrement plus favorable aux bailleurs sociaux. Etat, bailleurs et collectivités tendent donc à donner la priorité aux projets urbains et au relogement des ménages plutôt qu'à la production nouvelle, qui rencontre toujours les mêmes types d'obstacles : le foncier n'est pas rare, mais il est difficile à produire et, faute de financements additionnels, son coût élevé compromet la réalisation des opérations de logement social. Les difficultés d'ordre politique sont également invoquées, le logement social étant électoralement peu porteur et objet de recours en justices de la part des habitants.

- Déclinaison régionale des objectifs nationaux du Plan de cohésion sociale

Le Plan de cohésion sociale lancé en 2003 fait du logement social une priorité nationale, avec la volonté de « résoudre la crise du logement par le rattrapage des retards en matière de logement locatif social ». Il vise à faire progressivement passer la production annuelle de logements sociaux de 80 000 en 2004 à 120 000 en 2009. Mais, d'après le projet de loi de finance pour 2007, dont la presse s'est fait écho en juin 2006¹⁶, le budget du projet « Ville et Logement » devrait représenter 4,5 % du budget de l'Etat l'année prochaine, soit une diminution de 195 M€ sur un an, si l'on ne tient pas compte des dépenses de personnel. Si ces chiffres n'évoluent pas, il sera bien difficile de soutenir que le logement est une priorité de l'Etat. Notons également qu'en signant une convention avec l'Union des HLM (pour 90 000 logements sociaux par an), l'Etat s'est engagé sur des montants annuels fixes, ce qui fait craindre aux bailleurs sociaux d'être obligés d'abonder sur fonds propres les probables

¹⁶ In Le Courrier du logement – N°348 – 16 juin 2006

« dérapages » du plan de financement (inflation, coûts de construction, hausse des taux d'intérêt...).

A l'échelle de l'Ile-de-France, le Préfet de Région a signé un accord avec l'Union Nationale pour l'Habitat d'Ile-de-France (AORIF), l'association régionale des sociétés d'économie mixte, l'Union d'économie sociale pour le logement et la Caisse des Dépôts et Consignations pour fixer les modalités de mise en œuvre du « volet logement » du Plan de cohésion sociale. Cet accord vise un nouvel accroissement des objectifs de construction de logements sociaux d'ici 2009 et, **pour 2006 et 2007, il a chiffré les objectifs de production franciliens à 19 050 logements sociaux par an, hors renouvellement de l'offre**. Dans son rapport du 11 décembre 2006 au Comité Régional de l'Habitat, le Préfet évoque, à terme, un objectif de production annuel de 20 000 logements sociaux, auxquels devront s'ajouter 5000 logements au titre de l'ANRU.

- **Une production en deçà des objectifs, mais représentant tout de même plus de 30 % de la production totale**

En 2004, en droite ligne de l'effort national consenti en faveur de la production de logements sociaux, le nombre de logements financés (15 670) avait dépassé les objectifs du Plan de cohésion sociale en Ile-de-France (14 800) et marqué une forte progression par rapport aux années précédentes (13 219 seulement en 2003). Cependant, et même si les financements en PLA-I tenaient une place non négligeable (16 %), ce « sursaut » dans la production francilienne a été principalement imputable aux nombreux PLS financés cette année-là (6 150 logements, soit plus de 39 % du total).

Le bilan pour l'année 2005 est en revanche en « demi-teinte », comme le souligne la Préfecture de région dans une note publiée en février 2006. **Les 14 359 logements sociaux financés cette année-là traduisent une baisse de 8 % par rapport à 2004 et sont en deçà des objectifs du plan de cohésion sociale fixés pour l'année (16 700 logements¹⁷)**, notamment du fait d'une baisse des financements en PLS (4 589) : « *le PLS, on ne sait pas le construire* », confie ainsi cet acteur du logement social. Si l'on ajoute les logements financés par l'ANRU et la Foncière-Logement en renouvellement de l'offre, on atteint 17 394 logements sociaux financés pour l'année 2005.

Pour 2006, les prévisions sont orientées à la hausse et la Préfecture estime entre 17 357 et 18 357 le nombre de logements sociaux financés sur l'année. Ces estimations restent néanmoins en deçà des objectifs du Plan de cohésion sociale pour 2006 (19 050 logements).

Au final, la seule bonne nouvelle est **la hausse significative (+21 %) du nombre de logements PLA-I financés en 2005 (2 997 logements)**, soit une consommation équivalente à 60 % des crédits nationaux en PLA-I. Cette tendance devrait se poursuivre en 2006.

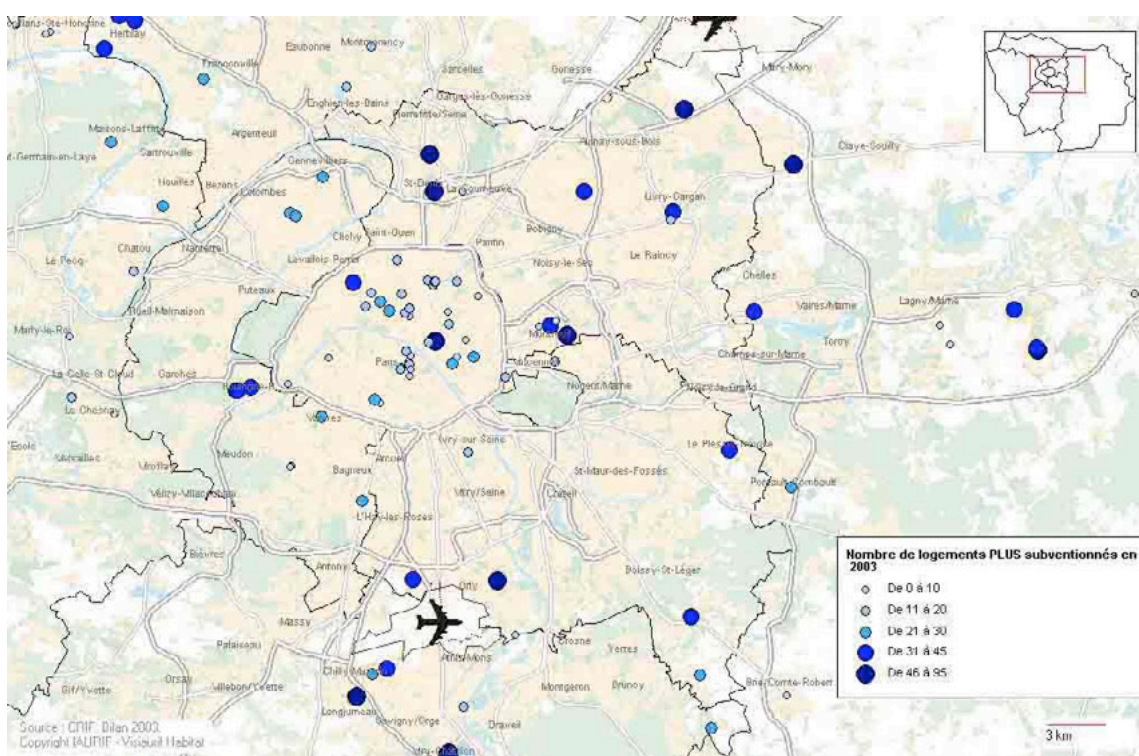
Remarquons néanmoins **que les 14 359 logements sociaux financés en 2005 ont représenté plus de 32 % du total des logements autorisés cette année-là (44 724)**, ce qui fait dire à certains représentants des organismes HLM que ce n'est pas seulement le logement social, mais l'ensemble de la production (et donc aussi la promotion immobilière privée) qui est en panne en Ile-de-France. Pour ces opérateurs, ce qui grève la production de logements sociaux et plus largement du logement, **c'est principalement le manque de volonté politique et la pénurie de foncier disponible et abordable**. Pourtant, la commune d'Issy-les-Moulineaux montre par exemple qu'il est possible de construire du logement

¹⁷ Fin 2005, devant les difficultés à mettre en œuvre le Plan de cohésion sociale, les objectifs de production régionaux ont été revus à la baisse et ramenés à 14 500 logements sociaux pour l'Ile-de-France.

accessible (24,5 % de logement social) tout en surmontant les « obstacles » de la cherté des terrains et du mécontentement des administrés. L'augmentation des coûts de construction et des contraintes liées aux objectifs de développement durable (performance énergétique des bâtiments...) peut également expliquer que les opérations soient de plus en plus difficiles à équilibrer financièrement.

- **Plan de cohésion sociale et loi SRU : des objectifs diversement réalisés aux niveaux départemental et communal**

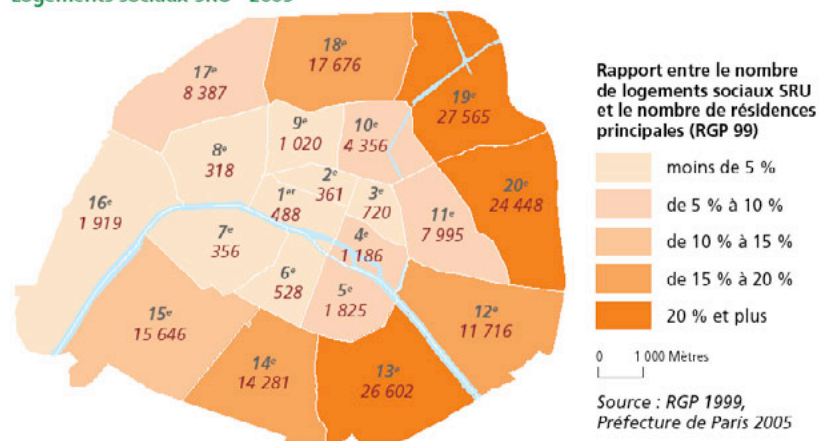
Les déséquilibres territoriaux dans la production de logement social restent toujours aussi prégnants et si l'Ile-de-France est aujourd'hui en deçà des objectifs du Plan de cohésion sociale, c'est principalement parce que les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines n'atteignent pas leurs objectifs.



Au plan communal, la loi SRU impose en Ile-de-France la production de 7 475 logements sociaux par an et a eu des effets bénéfiques, puisque que 80 % des objectifs ont été tenus en 2004 (soit environ 6 000 logements et 50 % de la production globale) et 95 % en 2005. Les effets de la loi SRU sont néanmoins limités lorsque l'on sait que la Ville de Paris doit à elle seule réaliser 45 % des objectifs annuels (3 500 logements) pour atteindre, d'ici 20 ans, les 20 % de logements sociaux.

A l'inverse, parmi les 374 communes franciliennes concernées par l'article 55 de la Loi SRU, 185 d'entre elles ne respectent pas le quota des 20 % de logements sociaux et, parmi celles-ci, 66 constats de carences ont été arrêtés. Ce seuil des 20 % peut également avoir un effet pervers, dans le sens où certaines collectivités pourraient se contenter de produire les logements sociaux manquants.

Logements sociaux SRU - 2005



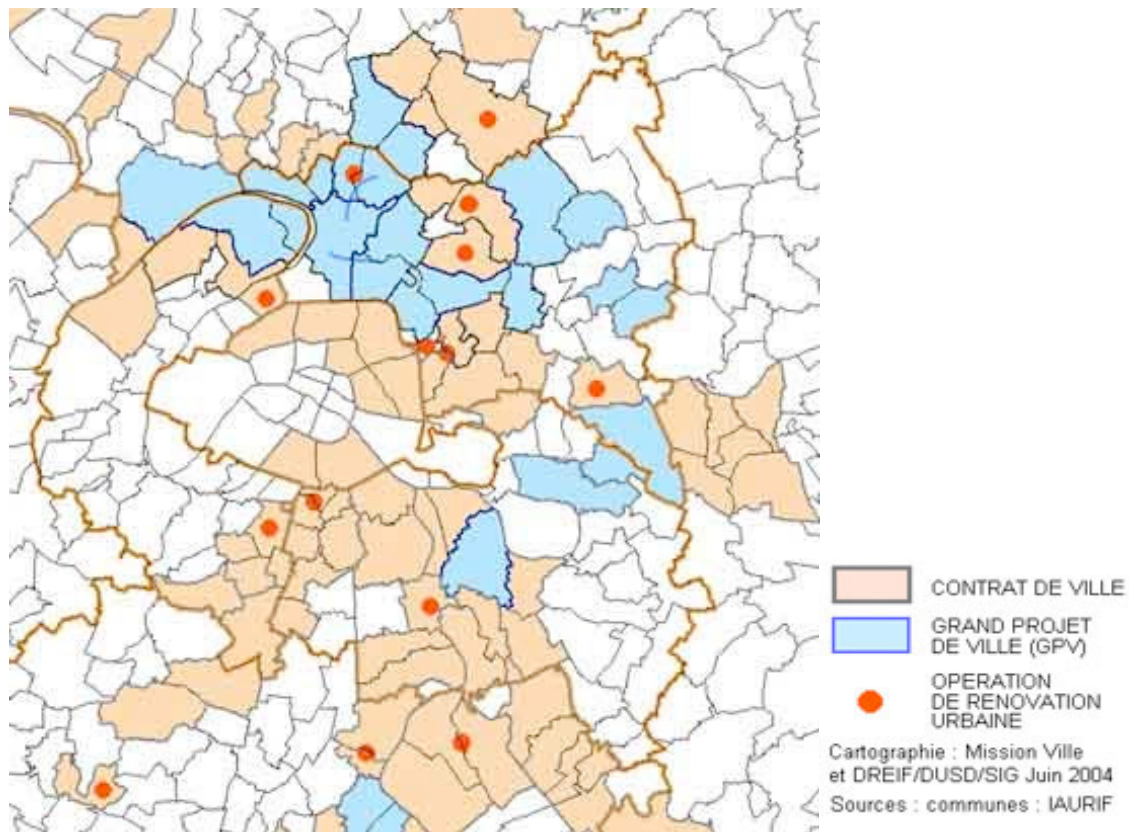
- **Des opérations de rénovation urbaine et des impératifs de reconstitution de l'offre sociale qui risquent de grever la production nouvelle et conduire à une raréfaction de l'offre pour les plus modestes**

Le programme national de rénovation urbaine défini par la loi du 1er août 2003 prévoit, d'ici 2013, la démolition de 250 000 logements sociaux et leur reconstruction, ainsi que la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, des équipements publics et des aménagements urbains.

En Ile-de-France, au 15 septembre 2006, on recensait 135 quartiers éligibles au programme de rénovation urbaine, dont 63 étaient considérés comme prioritaires au plan national. Au total, 31 % de ces territoires bénéficient d'une convention signée et 60 % sont concernés par des projets en cours d'élaboration. Une convention-cadre entre l'ANRU et la Région Ile-de-France est actuellement en cours de finalisation, sachant que deux Départements (les Hauts-de-Seine et le Val de Marne) en ont d'ores et déjà signée une.

Fin 2005, les dossiers conventionnés ou préconventionnés engageaient 3,8 milliards d'euros, avec un financement moyen de l'ANRU s'élevant à 35,8 %. **Ils prévoient la démolition et la reconstruction de 15 000 logements sociaux**, auxquels viendront s'adjoindre 5 000 logements libres et 30 000 logements réhabilités et/ou résidentialisés.

La plupart des opérateurs du logement social s'accordent néanmoins sur le fait qu'il sera très difficile de tenir à la fois les objectifs de production nouvelle et les impératifs de reconstruction des logements sociaux démolis. Du reste, il ne faut pas perdre de vue que les logements démolis sont souvent des logements sociaux « bon marchés » alors que les logements de substitution, même réalisés en PLA-I, doivent équilibrer leur coût de réalisation par des loyers d'équilibre souvent inaccessibles aux demandeurs de logement les plus modestes. Les associations en charge du relogement font par exemple remarquer que le processus de rénovation urbaine contribue à raréfier l'offre de logements abordables pour les sortants de structures d'hébergement.



Nous l'avons vu, l'insuffisance de la production nouvelle de logements sociaux est à imputer à la cherté des logements (et donc du foncier), au manque de volonté politique des élus locaux, mais aussi, peut-être, aux impératifs de reconstitution de l'offre dans les projets de rénovation urbaine... Néanmoins, lorsque l'on regarde plus globalement la production de logements en Ile-de-France, on remarque que ces difficultés ne sont pas spécifiques au logement social et que c'est bien l'ensemble de la production qui est aujourd'hui en panne, avec moins de 40 000 logements produits annuellement, alors que d'aucuns s'accordent sur la nécessité d'en construire 60 000 par an !

IV. Le marché local de l'habitat : une relance de la construction insuffisante pour satisfaire les besoins de tout un chacun et plus particulièrement des plus modestes

L'un des grands paradoxes de l'Île-de-France est d'être la région où la demande de logements est la plus forte alors même que la construction de logements par habitants est largement en deçà de la plupart des régions françaises. Cette demande de logement croît d'autant plus vite que la croissance des ménages est deux fois supérieure à celle de la population, en raison du phénomène de vieillissement, de la hausse des divorces et des mouvements liés aux recompositions familiales.

Cette asymétrie entre demande et offre de logements ne peut que conduire à des dysfonctionnements majeurs, comme la forte hausse des prix de l'immobilier et donc l'augmentation du taux d'effort pour les ménages qui peuvent encore se loger dans le parc « classique » (jusqu'à 50 % pour les plus modestes), mais aussi la sélectivité croissante des propriétaires, la persistance des discriminations dans l'accès au logement, le surendettement croissant des ménages... Un récent sondage SOFRES a d'ailleurs montré que 95 % des franciliens considéraient qu'il était « difficile » de trouver un logement.

4.1. La hausse des prix, jusqu'à quand ?

La dissymétrie flagrante entre offre et demande de logement nourrit une hausse des prix de l'immobilier qui, si elle n'est pas spécifique à l'Île-de-France, complique fortement l'accès au logement des ménages les plus modestes. Ainsi, si certains prévoient une accalmie, les prix de l'immobilier dans l'ancien ont continué à augmenter fortement en 2005 (+ 14,8 %), soit presque autant qu'en 2004 (+ 15,1 %), avec des ventes et des stocks de logements neufs qui commençaient à stagner, voire à diminuer (cf. graphique ci-dessous). En huit ans, les prix ont donc progressé de 90 % en Euros constants, Paris restant le département où les prix ont le plus augmenté (+ 106 %), dépassant le niveau atteint en 1991 au plus fort de la bulle immobilière. Aujourd'hui, le loyer moyen du secteur libre est supérieur de 56 % à celui du reste du pays, alors que le revenu disponible moyen des franciliens n'est supérieur que de 23 % à celui des habitants des autres régions.

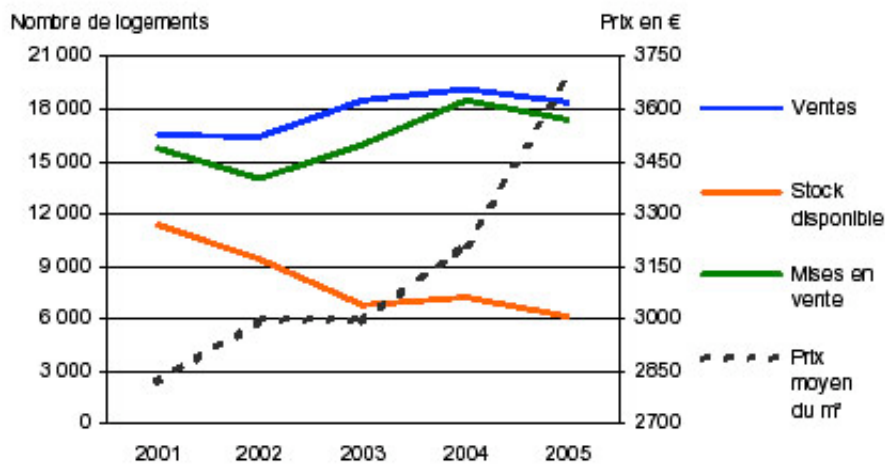
A l'heure actuelle, rien ne laisse penser que cette tendance haussière va s'infléchir. **Tout juste assiste-t-on à un certaine « accalmie » dans la hausse des prix**, voire pour certains professionnels de l'immobilier à une « inflexion », terme privilégié sans doute par peur d'un nouvel effondrement brutal du marché. A la mi-2006, on observait un recul de 24 % des ventes de logements neufs au deuxième trimestre (seulement 7,6 % en France) ainsi qu'une « pause » dans l'augmentation des loyers, qui progressaient tout de même de 2,4 % sur les 12 derniers mois (contre 5,1 % en 2005).

Le marché locatif privé en France en 2005

LOCATIONS NON MEUBLÉES	APPARTEMENTS				MAISONS			
	LOYER MOYEN [€/m ²]	SURFACE MOYENNE [m ²]	VARIATION ANNUELLE [en %]		LOYER MOYEN [€/m ²]	SURFACE MOYENNE [m ²]	VARIATION ANNUELLE [en %]	
			05/00	05			05/00	05
Paris	21,0	48,9	5,8	4,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Région Parisienne	15,5	48,9	5,2	4,4	12,8	114,8	4,3	-0,5
Ouest	9,8	49,6	3,4	4,8	7,1	97,9	2,0	2,1
Sud-Ouest	9,4	53,2	4,5	4,9	7,2	105,1	3,1	2,3
Sud-Est	11,8	52,8	6,5	7,1	9,6	104,6	3,7	-0,8
Centre et Alpes	9,8	53,9	4,2	1,6	7,7	105,6	2,4	-0,6
Nord et Est	9,3	55,6	3,3	4,0	7,4	105,9	3,0	2,5
FRANCE ENTIÈRE	11,8	51,9	4,6	4,0	8,3	104,4	3,0	0,8

Source : FNAIM

Évolution du marché des logements collectifs neufs



Source : DREIF, ECLN

4.2. Une décennie de déficit chronique en matière de construction

On observe depuis la fin des années 80 un déficit de la construction de logements qu'il sera bien difficile de compenser. Depuis 1990, la part de la région Ile-de-France dans la construction en métropole n'a cessé de diminuer, passant de 17-18 % à 10-11 %.

Plus précisément, au cours de la période 2002-2004, on observe **une chute de la production de logements collectifs dans les communes où les populations ont les plus hauts revenus et une hausse dans les communes les plus populaires**. Trois grandes raisons peuvent être avancées : la pression des électeurs soucieux de conserver leur environnement, le changement d'attitude de bon nombre de communes populaires à l'égard de la promotion privée (même si celle-ci reste fortement encadrée comme à Saint-Ouen ou Montreuil) et, surtout, que ce sont aujourd'hui les communes pauvres qui disposent des réserves foncières les plus importantes (friches industrielles, quartiers d'habitat social en rénovation). Paradoxalement, « l'objectif de mixité sociale prôné par les pouvoirs publics est

en quelque sorte réalisé par le marché¹⁸ », non sans provoquer le départ des populations les plus fragiles socialement.

4.3. L'Ile-de-France, « lanterne rouge » de la relance de la construction

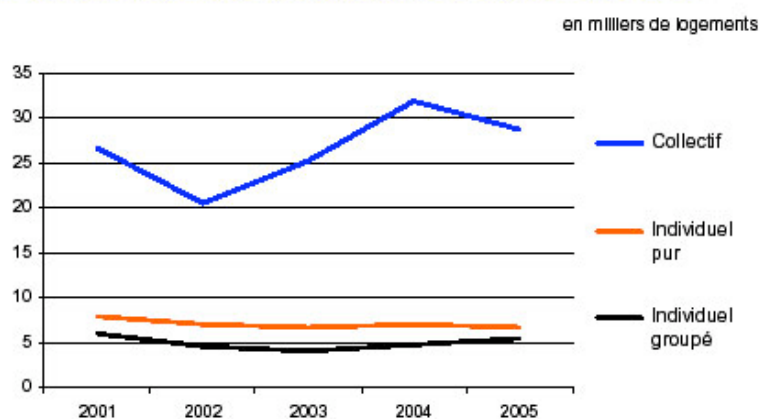
Pourtant, depuis trois ans, le nombre de mises en chantier atteint en France son record depuis 25 ans, avec 360 000 logements commencés en 2004 et 410 000 en 2005. L'Ile-de-France bénéficie timidement de cette relance avec **38 554 logements commencés en 2005** contre 35 477 en 2003. Néanmoins, on reste encore loin des 44 067 logements produits en moyenne sur la période 1990-1999, un niveau de production qui était déjà largement en deçà de l'objectif de 53 000 logements par an, défini par le Schéma Directeur de 1994.

Nombre de logements commencés en 2005

	Collectif	Individuel groupé	Individuel pur	Total logements ordinaires	Logements en résidence	Total tous logements
Paris	917	0	0	917	51	968
Hauts-de-Seine	3 453	184	170	3 807	0	3 807
Seine-Saint-Denis	4 669	393	479	5 541	455	5 996
Val-de-Marne	4 029	407	362	4 798	771	5 569
Petite Couronne	12 151	984	1 011	14 146	1 226	15 372
Seine-et-Marne	5 476	1 305	2 046	8 827	664	9 491
Yvelines	2 696	875	1 001	4 572	33	4 605
Essonne	1 780	669	1 134	3 583	821	4 404
Val-d'Oise	2 447	444	815	3 706	8	3 714
Grande Couronne	12 399	3 293	4 996	20 688	1 526	22 214
Ile-de-France	25 467	4 277	6 007	35 751	2 803	38 554

Le graphique ci-dessous montre que c'est principalement la production de logements collectifs qui a progressé en Ile-de-France.

Évolution du nombre de logements ordinaires autorisés



Source : DREIF, Sitadel - données en date de prise en compte

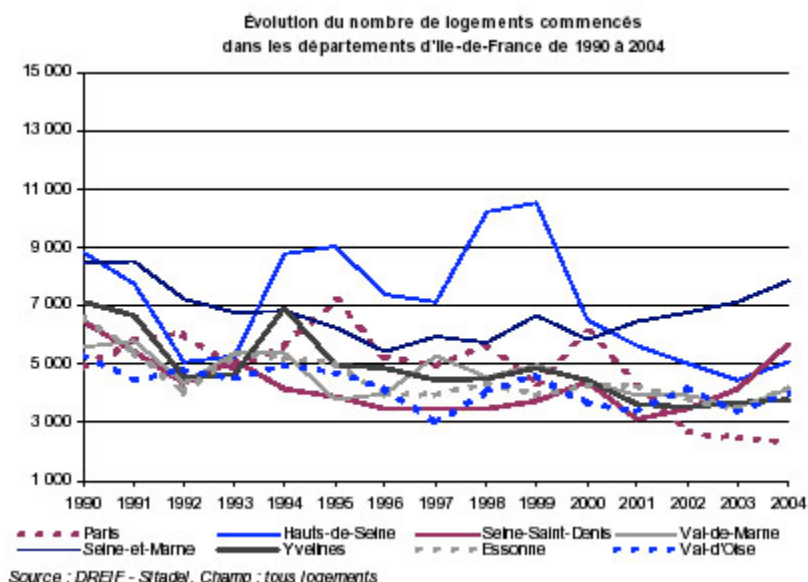
¹⁸ In « L'impact de la hausse sur la localisation des opérations – le cas de l'Ile-de-France », Olivier Morlet, Etudes Foncières N°118 – Novembre-décembre 2005

A l'échelle départementale, si l'on compare le nombre de logements autorisés en 2005 par rapport à 2003, année la plus mauvaise, on constate que **la dynamique récente n'a pas profité de la même manière à l'ensemble des territoires** (cf. tableau ci-dessous). Paris relance ainsi sa production de 42 %, les départements de première couronne de 31 % et ceux de grande couronne de seulement 23 %. Entre 2003 et 2005 toujours, le Val-de-Marne est de loin le département le plus dynamique (+ 69 %) et l'Essonne la lanterne rouge (+ 8 %).

Territoire	Augmentation de la production entre 2003 et 2005
Paris	42%
Hauts-de-Seine	17%
Seine-Saint-Denis	19%
Val-de-Marne	69%
Petite Couronne	31%
Seine-et-Marne	25%
Yvelines	46%
Essonne	8%
Val-d'Oise	15%
Grande Couronne	23%
Île-de-France	27%

Source : DREIF - 2006

Sur les douze derniers mois, la dynamique semble se maintenir à Paris (+12 %) et dans le Val-de-Marne (+ 23 %) et c'est cette fois ci dans l'Essonne (+ 31 %) que l'augmentation des logements autorisés est la plus forte. En revanche, les chiffres sont désormais en baisse pour la Seine-Saint-Denis (- 19 %) et les Hauts-de-Seine (- 17 %).



Dans son rapport annuel au Comité Régional de l'Habitat, **le Préfet estime entre 40 000 et 41 000 le nombre de logements construits en 2006. Mais avec seulement 2 %**

d'augmentation des autorisations de logement sur les 12 derniers mois, l'Ile-de-France est bel et bien la lanterne rouge des Régions : PACA, Picardie et Bourgogne enregistrant des progressions avoisinant respectivement 42 %, 37 % et 25 %. L'Ile-de-France produit à peine plus de logements que la Bretagne, qui compte pourtant presque quatre fois moins d'habitants. D'où l'appel de Jean-Louis Borloo, lors d'une réunion avec le préfet de Région (le 27 juin 2006), « *à la mobilisation de tous afin que le logement en Ile-de-France se remette rapidement en marche, suivant la dynamique nationale* ».

4.4. En Ile-de-France comme au plan national, un marché qui rate en partie sa cible

Si l'on met de côté le fait que les statistiques de la construction n'ont aucun lien direct avec les conditions de logement de la population, on peut encore arguer que, si l'on construit beaucoup à l'échelle nationale, ce n'est pas forcément là où il faut (la production francilienne reste bien trop faible par rapport aux besoins colossaux qui s'expriment), ni pour les plus modestes. Ainsi, en 2005, **68 % des 410 000 logements réalisés en France étaient destinés à des ménages aisés, percevant trois SMIC et plus**¹⁹.

Deuxième constat, la part du logement locatif est en baisse au plan national et tout particulièrement en Ile-de-France. On observe qu'après les années 1993, 1994 et 1995, pendant lesquelles le nombre des logements destinés à la location (selon les permis de construire) avoisinait les 20 000 constructions, ce type d'opération dépassait à peine 6 600 unités en 2003 et 8 400 en 2004. **L'assèchement de l'offre locative, notamment des grands logements pour les familles**, se fait aussi cruellement sentir depuis que les propriétaires institutionnels, qui en louaient jadis beaucoup, se sont peu à peu retirés du marché²⁰.

Le décalage massif existant entre les besoins et la production de logements, et ce quel que soit le segment de l'offre considéré (places en hébergement, logement social, locatif privé accessible...), conduit au blocage de l'ensemble de la chaîne du logement et génère une crise qui touche de plein fouet les populations les plus modestes, contraintes à des situations de logement indignes ou assignées à résidence dans des quartiers stigmatisés. Faire face aux enjeux de la relance de la production de logements et de la meilleure répartition du parc accessible aux ménages modestes nécessite de mettre en place une véritable politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération, ce qui, jusqu'à aujourd'hui, a toujours fait défaut à l'Ile-de-France.

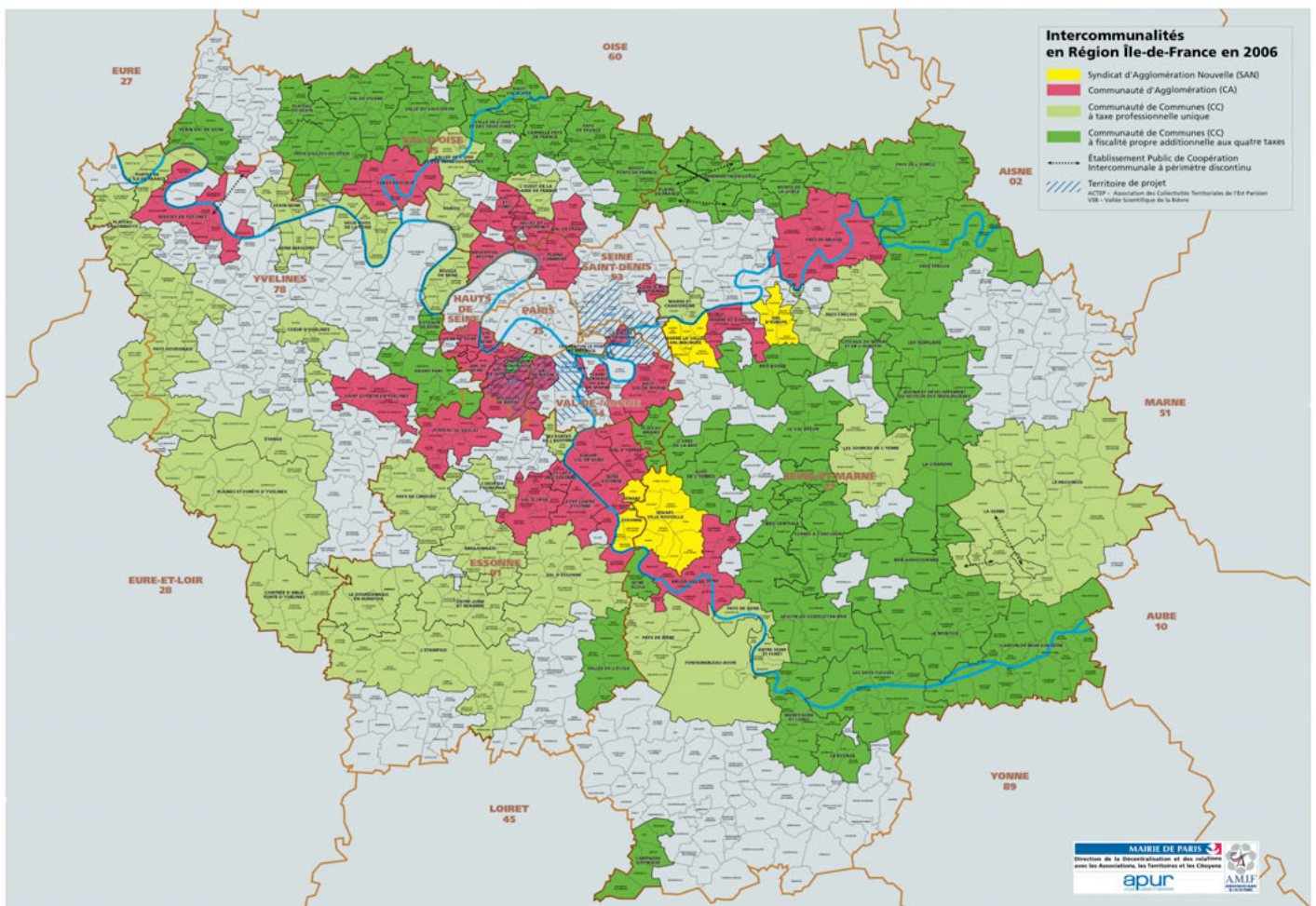
¹⁹ In Le Monde du 14 septembre 2006. « Construction : un marché dynamique qui rate sa cible ».

²⁰ Jean-Claude Driant in « quels remèdes pour en finir avec le mal-logement », Le Monde du Lundi 4 septembre 2006

V. Les lacunes des politiques de développement territorial et de l'habitat en Ile-de-France

5.1. Un problème de gouvernance qui pèse sur la politique du logement

Les politiques de développement et d'habitat se sont toujours heurtées à l'absence d'une gouvernance d'agglomération, dans une région parisienne encombrée de son statut de « région capitale », à cheval sur une multiplicité de départements et marquée par la faiblesse de l'intercommunalité. Les communes et les EPCI sont d'ailleurs bien en peine de mettre en oeuvre une politique du logement consistante et d'autant plus que la loi de décentralisation d'août 2004 n'a offert aucune compétence à la Région en matière d'habitat, alors même que les problèmes urbains (spécialisation socio-spatiale, extension urbaine,) se posent clairement à cette échelle. Dernier exemple des multiples compromis politiques nuisibles au développement cohérent de l'agglomération parisienne, la velléité de trois Conseils Généraux de créer leur propre Etablissement Public Foncier, en plus de celui mis en place par la Région. Cette faiblesse de la gouvernance locale est d'autant plus préjudiciable à la politique du logement en Ile-de-France qu'aujourd'hui, les collectivités locales prennent progressivement le relais de l'Etat dans les contributions en faveur du logement, et versent d'ores et déjà plus d'aides directes à la pierre que l'Etat (sauf en Ile-de-France).



L'intercommunalité en Ile-de-France : faiblesse et émiettement

5.2. Un nouveau schéma directeur pour une nouvelle politique régionale du logement ?

Tentative d'élaboration d'une nouvelle gouvernance à grande échelle, le Conseil régional pilote actuellement la révision du schéma directeur de 1994, un document où figureront les grandes orientations en matière d'aménagement et de développement de l'Ile-de-France pour les quinze ou vingt prochaines années. Les différents partenaires ont d'ores et déjà validé les enjeux et les grandes lignes d'une stratégie de développement (voir le projet "de vision régionale", esquissé au forum du 10 mars à Villejuif, et présenté en Conseil régional). La concertation se poursuit aujourd'hui dans le cadre d'ateliers thématiques et territoriaux, menés à l'échelle de bassins de vie ou de territoires de coopération, pour une « éco-région solide et solidaire ».

Dans un document publié en septembre 2006, la Région définit sa « nouvelle politique régionale du logement », cadre de référence pour les négociations avec les collectivités locales et le travail d'association avec l'État, avant l'adoption du projet de SDRIF prévu en décembre 2006. La Région entend se positionner clairement comme « chef de file de la coordination des politiques territoriales du logement » et souhaite occuper une bonne place au sein du Comité Régional de l'Habitat, instauré par la loi du 28 août 2004. Elle considère que la stratégie « d'accompagnement » de la politique de l'Etat a désormais atteint ses limites, d'abord parce que les objectifs du Contrat de Plan ont été réalisés, ensuite parce que l'intervention de l'Etat est trop exclusivement concentrée sur les quartiers en renouvellement urbain et, enfin, parce que l'ampleur de la crise actuelle nécessite de promouvoir le droit au logement pour tous les franciliens.

Au nom de cette solidarité, la Région Ile-de-France a placé le problème des disparités territoriales et sociales au cœur des débats sur l'élaboration du schéma directeur régional. **Les objectifs annuels de production ont été fixés à 60 000 logements par an²¹, pour** « satisfaire la demande des 870 000 ménages supplémentaires que pourrait compter l'Ile-de-France en 2030 », « rattraper le déficit accumulé depuis 1990 et estimé à 160 000 logements », « maintenir une proportion de logements vacants compatible avec un fonctionnement « normal » du marché immobilier » (soit 6 à 7 % de vacance), et « compenser les 350 000 disparitions de logements dans le parc existant qui s'opèreront entre 2005 et 2030 ». Qualitativement, il s'agira de privilégier des « formes de bâti denses et bien vécues », des constructions « respectant l'environnement » et adossées à des systèmes de « transports en commun ».

Les travaux d'élaboration du SDRIF ont maintes fois souligné l'insuffisante production de logements sociaux et leur trop grande concentration, qui alimente les phénomènes de ségrégation urbaine et sociale. La relance de la production de logements sociaux figure d'ailleurs en bonne place parmi les priorités de développement (**on envisage de porter la part de logements sociaux à 30 % du parc existant**), mais ne doit pas occulter les besoins diagnostiqués dans le parc privé et ceux en matière de logements de transition : « *le Conseil régional d'Ile-de-France doit mettre en œuvre une véritable politique sociale du logement qui ne se réduira pas à une politique du logement social* ».

En 2006, la Région a prévu de consacrer 200 millions d'euros pour relancer la construction de logements sociaux, **l'objectif étant de créer 120.000 logements sociaux d'ici 2010** et d'en réhabiliter 120.000 autres. Il s'agira de logements très sociaux (P.L.A.I.) ou sociaux (P.L.U.S.) pour 82 % d'entre eux, et 18 % seront des logements intermédiaires (P.L.S.). De

²¹ Fruit des travaux des groupes experts « démographie » et « logement » regroupant l'INSEE, la DREIF, l'AORIF, le CESR et l'IAURIF

plus, 5.000 logements sociaux doivent être mis à la disposition des jeunes travailleurs, apprentis et lycéens, ainsi que 15.000 chambres destinées aux étudiants. La Région envisage enfin de créer 1.000 chambres pour les personnes en détresse.

Pour pallier à l'incapacité (et parfois au refus) des acteurs locaux à produire des terrains à bâtir moins chers et en quantité suffisante, la Région a mis en place une agence foncière régionale, qui interviendra en priorité sur le renouvellement urbain des territoires de première couronne et la construction sociale, « notamment à l'ouest de l'Île-de-France ». Le gouvernement a autorisé **la création d'un établissement public foncier régional** le 13 septembre 2006, **mais également trois établissements départementaux**. En effet, les Hauts-de-Seine, les Yvelines et le Val d'Oise ont refusé d'être inclus dans le périmètre d'intervention de l'agence foncière régionale.

Les contributions des Conseils Généraux à l'élaboration du SDRIF en matière de logement

Le niveau de précision de ces contributions est inégal et les objectifs affichés restent souvent généraux. Cela permet néanmoins de saisir ce que sont les grandes stratégies et priorités des différents départements franciliens en matière de logement et de constater que tous ne semblent pas s'engager avec la même force dans la relance de la construction et dans la production de logements pour les plus modestes.

Paris

Le nouveau P.L.U. est entré en vigueur le 1er septembre 2006 et s'articule autour de trois objectifs majeurs :

- Améliorer le cadre de vie de tous les Parisiens dans une conception durable de l'urbanisme ;
- Promouvoir le rayonnement de la capitale et stimuler la création d'emplois pour tous ;
- Réduire les inégalités pour un Paris plus solidaire.

En matière de logement et en cohérence avec le Programme Local de l'Habitat (2003-2007) il prévoit :
- « La réalisation de **4 000 logements sociaux par an au minimum** », un objectif qui devra « progressivement tendre vers 4 500. Notons que la Ville s'est engagée vis-à-vis de l'Etat à produire 3 500 logements par an pour atteindre en 20 ans l'objectif de 20 % de logements sociaux », soit 1 100 logements de type PLS et 2 400 logements de types PLUS-PLA-I, dont 600 à 800 logements très sociaux. Paris a pris en délégation la gestion des aides à la pierre en 2006 (avec comme objectif la réalisation de 24 000 logements sociaux sur 6 ans) et **son PLU prévoit d'ores et déjà d'intégrer au moins 25 % de logements sociaux aux nouveaux programmes de logement.**

- La réalisation, chaque année, « de 800 à 1 000 places d'hébergement d'urgence destinées à compenser la fermeture de places liées au programme d'humanisation et de réhabilitation des six principaux centres parisiens ». 300 nouvelles places en résidences sociales seront annuellement créées et les principaux foyers de travailleurs migrants seront restructurés.

- La Ville de Paris a par ailleurs confié à la S.I.E.M.P. une double mission portant sur la résorption de l'habitat insalubre et sur la remise sur le marché des logements durablement vacants.

Les orientations budgétaires de la Ville pour l'année 2007 confirment les priorités données au logement social et très social, avec 150 M€ d'autorisations de programme pour le logement social, « plus de 100 M€ destinés notamment à l'hébergement d'urgence et 100 autres inscrits au compte foncier »²².

²² In La gazette des communes du 16 octobre 2006

La Seine-Saint-Denis

Le Département de Seine-Saint-Denis souligne son rôle majeur dans l'accueil des populations en difficulté, attendu :

- Que le parc de logements sociaux et très sociaux est plus important qu'ailleurs ;
- Que la demande y est plus sociale, notamment en raison d'une offre d'habitat spécialisée et de structures d'hébergement plus importante qu'ailleurs ;
- Que les tensions sur le marché de l'immobilier incitent « les plus modestes » à accéder à la propriété en Seine-Saint-Denis et « les moins modestes » dans les quelques communes aisées du département, ce qui peut contribuer à renforcer les mécanismes de ségrégation sociospatiale.

Face à l'ampleur des projets de renouvellement urbain (dans le parc public comme dans le parc privé) et aux faibles capacités financières des collectivités territoriales, il est pour le Département urgent de promouvoir « un principe de solidarité et d'équilibre » entre les départements d'Ile-de-France, comme à l'échelle de la Seine-Saint-Denis.

Les objectifs de production de logements sont de 7 500 à 8 000 logements par an et ont été calculés en fonction du poids démographique du département et de l'objectif régional de 60 000 logements.

Les Hauts-de-Seine

Le Département souhaite pouvoir répondre à la « crise du logement » qui touche « les catégories sociales modestes et moyennes, mais aussi de plus en plus les personnes âgées et les occupants de logements mis en vente « à la découpe » (...), les artisans et les commerçants ». **D'ici à 2010, le Département s'est fixé comme objectif annuel la création de 6 600 logements, dont la moitié dans le secteur social, ce qui correspond peu ou prou aux besoins nécessaires au maintien de la population actuelle** (6 400 logements par an).

Pour ce faire, il souhaite :

- « que l'objectif de 20 % minimum de logements sociaux soit activement poursuivi dans chaque commune concernée (16 communes au sens de la loi SRU), que des logements très sociaux pour de très bas revenus soient également créés dans l'ensemble du département et que la promotion privée soit incitée à concevoir et commercialiser des logements intermédiaires ».
- que toute création d'activité nouvelle soit pensée en fonction d'une offre de logement et de transport correspondante ;
- pour construire des logements et des locaux professionnels, que des efforts soient entrepris afin de libérer du foncier à un prix modéré ;
- que soit assurée une « mobilité résidentielle progressive dans le bassin de vie », notamment en favorisant l'accession à la propriété des ménages.

Le Val-de-Marne

Le Schéma départemental d'aménagement a été adopté le 24 avril 2006 par le Conseil Général. Parmi les priorités déclinées dans ce schéma figure le « **droit au logement**, en impulsant la construction de logements sociaux et en soutenant une politique active d'amélioration de l'habitat social pour contrer la dure crise qui sévit et satisfaire les besoins urgents qui s'expriment (le document recense 47 000 demandes non satisfaites). Cette priorité doit notamment participer d'une « politique de lutte contre les discriminations ».

Le Schéma départemental d'aménagement du Val-de-marne **ne fait état d'aucun objectif de production précis**, mais trace quelques grandes lignes de sa politique en faveur du logement, dont les principales sont les suivantes :

- Soutenir la production du logement social (PLUS), améliorer la production de logements d'insertion (PLA-I) dans l'ensemble du territoire départemental, notamment dans les communes ayant moins de 20% de logements sociaux;

- Améliorer le financement des opérations de réhabilitation situées en dehors du champ d'intervention de l'ANRU ;
- Accroître la réalisation de logements-relais favorisant un accès rapide à un logement pérenne ;
- « Développer une offre d'habitat (...) adaptée pour l'accueil des personnes âgées et des personnes handicapées (...) les plus modestes » ;
- Amplifier l'éradication de l'habitat indigne et la lutte contre les « marchands de sommeil » ;
- Développer la construction de logements en accession sociale à la propriété ;
- Élaborer un programme d'action pour le logement des jeunes ;
- Créer un outil foncier en partenariat avec l'Etat et la Région Ile-de-France ;
- Dans le cadre du schéma départemental d'accueil des Gens du Voyage, favoriser la réalisation d'aires d'accueil insérées dans leur environnement...

Les Yvelines

L'Assemblée départementale a adopté, lors de sa séance du 12 juillet 2006, le projet d'actualisation du Schéma départemental d'aménagement pour un développement équilibré des Yvelines (SDADEY) initialement approuvé en 2002. Il vaut contribution pour l'élaboration du SDRIF.

Ce schéma départemental compte parmi ses axes stratégiques la diversification de l'offre de logements et la correction des déséquilibres départementaux, pour « dégager de réelles possibilités de parcours résidentiels et détendre le marché immobilier yvelinois ». Néanmoins, **il ne fournit aucun objectif chiffré en matière de réalisation de logements.**

A noter que le Département s'est engagé sur la période 2006-2013 à signer des « **contrats de développement de l'offre résidentielle** » avec les communes et intercommunalités compétentes. Ils visent à rattraper le niveau de construction historiquement bas des années 2000-2004 en favorisant une réponse équilibrée aux besoins avec une exigence de qualité urbaine et architecturale. Ils fixent les objectifs de production de logements sur 3 à 6 ans, déclinés par type, en fonction des besoins du territoire.

Le Val d'Oise

En mars 2006, le Conseil Général et l'union des maires du Val d'Oise ont publié une « proposition commune » pour l'aménagement de l'Ile-de-France. Ces propositions ont été déclinées à l'échelle de **6 « projets de territoires »** (Vexin français, agglomération de Cergy-Pontoise, Rives de Seine, Vallée de Montmorency, Pays de France et Plaine de France) et font de « la production de logements plus variés » la deuxième priorité du département (la première étant le développement des infrastructures de transport). Est notamment affirmé :

- La nécessité de rapprocher les emplois des zones d'habitat, dans un département qui reste défavorisé, avec moins de 70 emplois pour 100 actifs ;
- Dans **le département le plus jeune de France** (36 % de la population a moins de 25 ans) et marqué par une forte croissance démographique endogène, l'enjeu de créer une offre de logement adaptée ;
- **La nécessité de « redonner aux Maires l'envie de construire**, pour améliorer la fluidité du marché du logement », notamment en leur déléguant la gestion des aides à la pierre dans de meilleures conditions que celles actuellement prévues par la loi ;
- **Que 5 000 logements ont été réalisés en 2005 et qu'il en faudrait « 600 à 700 de plus »** pour répondre aux besoins;
- La pertinence du traitement de la question foncière au niveau local, via un établissement public foncier départemental ;
- D'aborder la question du logement par sous-territoires et de les accompagner dans leur politique de diversification de l'offre de logements (notamment la Plaine de France, qui envisage de construire quelque 30 000 logements sur les 20 prochaines années).

La Seine-et-Marne

La contribution seine-et-marnaise a été adoptée en juin 2006 et met en évidence plusieurs enjeux en matière de logement :

- Pour faire face aux besoins démographiques (endogènes et exogènes) et aux besoins des ménages mal logés, **la DDE estime à environ 10 000 par an, le nombre de logements neufs nécessaires** (il s'en construit environ 2 000 par an actuellement et 5 465 logements aidés sont nécessaires pour atteindre le seuil fixé par la loi SRU).
- Pour le Conseil général de Seine-et-Marne, « ce rythme de construction ne sera réalisable que s'il est cohérent avec le développement économique, le développement des équipements et celui des infrastructures de transport ». Pour conserver un équilibre satisfaisant entre habitat et emploi, il faudrait ainsi créer 6 000 nouveaux emplois par an à l'échelle du département, en s'appuyant sur les principaux pôles de développement que sont Roissy, Marne-la-Vallée et Sénart/ Melun-Val de Seine.
- Développer l'offre de logement social, notamment dans les bourgs et villages de la couronne rurale et en priorité en direction des jeunes, des personnes âgées et des plus démunis. L'Union des maires de Seine-et-Marne, qui a apporté sa propre contribution au SDRIF préconise des mesures fiscales pour favoriser le développement de l'offre locative sociale, mais aussi le rééquilibrage du parc locatif en faveur des logements intermédiaires, qui font aujourd'hui cruellement défaut.
- La relance de la construction de logements passe par **la maîtrise des enjeux fonciers et par l'ouverture à l'urbanisation des 3 000 ha de terrain dont disposent les communes** du département.
- Le Conseil général souhaite au final « élaborer une véritable politique départementale de l'habitat, en intégrant les dispositions que la loi ENL et en fédérant les différents acteurs du logement ».

L'Essonne

Le Conseil général de l'Essonne a décidé d'élaborer un schéma d'orientation départemental d'aménagement et de développement, « Essonne 2020 », qui vaudra contribution à la révision du SDRIF. L'approbation de ce schéma doit intervenir d'ici la fin de l'année, mais ne semble toujours pas avoir été rendu public. Il prévoirait la construction de **175 000 logements dans les 25 prochaines années**, soit 7 000 logements par an en moyenne.

Parallèlement à cette montée en puissance des collectivités territoriales dans la politique du logement, l'Etat effectue un retour en force sur les territoires via trois **Opérations d'Intérêt National (OIN), qui ont pour but de dynamiser la production de logements**²³. Annoncées il y a un an par le gouvernement dans le cadre de son « Plan national pour le logement », ces opérations se mettent aujourd'hui en place :

- **L'OIN Seine-Amont-Orly-Rungis** est en cours de définition et l'Etat prévoit d'y réaliser 3 000 logements par an, soit le double du volume produit actuellement.
- **L'OIN de Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines** devrait être portée par un Groupement d'Intérêt Public et bénéficier du soutien d'une Agence d'urbanisme. Peu de précisions quant aux objectifs de production, si ce n'est que l'on envisage de réaliser « 80 000 logements ».
- **L'OIN Seine-Aval** est quasi-opérationnelle puisque sa structure porteuse existe déjà (Epamsa). On prévoit de réaliser 2 500 logements par an « en tenant compte de l'emploi local », contre 1 000 à l'heure actuelle.

²³ Dans une OIN, c'est l'État et non la commune qui délivre les autorisations d'occupation des sols. De même, c'est le préfet et non la commune qui décide de la création d'une ZAC.

Malgré la bonne volonté affichée par chacun des acteurs de relancer la production de logements en Ile-de-France, force est de constater que le morcellement et le manque de cohérence des politiques et des dispositifs actuels laisse sceptique quant à leur capacité à produire une réponse qui soit à la hauteur des enjeux. Et lorsque l'on s'intéresse plus spécifiquement aux politiques d'accès et de maintien dans le logement des plus défavorisés, on voit bien comment leur impact est considérablement affaibli par l'absence de véritables solidarités territoriales et par la pénurie de logements accessibles.

5.3. L'inégal dynamisme des politiques du logement des plus défavorisés en Ile-de-France

Les lois de décentralisation, notamment la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, ont transformé profondément le paysage des dispositifs d'aide au logement des défavorisés issus de la loi Besson de 1990 et de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Ils ont opéré une évolution majeure, en déléguant une partie essentielle des outils de la politique du logement social et très social aux collectivités locales : transfert des FSL aux Conseil généraux, possibilités de délégation des aides à la construction sociale et des réservations préfectorales aux EPCI ou aux communes.

Si, en Ile-de-France, les outils de coordination des politiques pour le logement des plus défavorisés (PDALPD) sont plus ou moins actifs selon les départements, force est de constater qu'il ont globalement perdu de leurs forces et de leur capacité mobilisatrice, dans un contexte de transfert de compétences et de repositionnement des acteurs... sans oublier la faiblesse de l'intercommunalité, qui semble toujours faire obstacle à une politique du logement plus efficace et cohérente.

État des lieux de quelques PDALPD d'Ile-de-France

Seine et Marne

Le 5ème Plan a été arrêté en décembre 2004 pour trois ans. La Préfecture n'a accordé aucune délégation d'aide à la pierre ni aucun transfert de contingent et l'on dénonce clairement le manque de structures intercommunales (le sud du département est peu couvert par les EPCI, alors même que deux CIL fonctionnent plutôt bien (Sénart et Marne-la-Vallée). Un nouvel accord collectif a été signé en 2005 entre la Préfecture, les Bailleurs sociaux et le Conseil général, mais les objectifs de relogement restent stables (1250 logements / an).

La production de logement très social a fait l'objet, au sein du Plan, d'actions et d'incitations fortes : campagne d'information et de communication sur les PST, incitation à la production de PLA-I sur les territoires prioritaires en orientant les primes de surcharges foncières dans le logement social...

La « connaissance et la territorialisation des besoins », ainsi que l'évaluation des relogements dans le cadre des opérations de renouvellement urbain sont aujourd'hui les principaux chantiers à mener à bien.

Seine Saint Denis

Le PDALPD de la Seine-Saint-Denis a été signé en juillet 2004 et doit être réactualisé dans le courant de l'année 2007. Il n'est pas considéré comme un dispositif efficace dans le sens où il ne fait pas l'objet d'un véritable co-pilotage et il semblerait que la décentralisation du FSL ait vidé le Plan de son principal outil. A noter qu'aucun EPCI n'a encore signé de convention de délégation des aides à la pierre (Plaine Commune devrait prendre la délégation en 2007).

Aucune évaluation précise des besoins n'a été réalisée dans le PDALPD en cours et la définition des publics prioritaires reste trop imprécise, alors que l'on recense 54 000 demandes inscrites au numéro unique. Les accords collectifs ne fonctionnent pas réellement, notamment en raison d'un contrôle « a

priori » lourd à mettre en œuvre. Les bailleurs estiment que les objectifs de relogement sont quasiment impossibles à tenir étant donné les impératifs de relogement des ménages concernés par les nombreuses opérations de rénovation urbaine (d'autant plus que les publics présentés en commission doivent être relogés en dehors des 36 Zones Urbaines Sensibles du département). Les sorties de CHRS, la lutte contre l'habitat indigne et la clarification du fonctionnement du plan font également partie des grands enjeux à échelle départementale. En revanche, les objectifs de production de PLA-I définis dans le cadre du Plan de cohésion sociale sont dépassés (soit 251 logements financés jusqu'en 2009).

Val de Marne

Le PDALPD a été signé le 9 février 2000 et est actuellement en cours de révision. S'il n'a pas fait l'objet d'un véritable pilotage ces dernières années, une dynamique a tout de même été enclenchée en matière de production de logements. L'Etat conserve le financement des aides à la pierre, faute de candidats parmi les EPCI, même si quatre d'entre eux détiennent des compétences en matière d'habitat et se dotent aujourd'hui d'un PLH.

L'évaluation des besoins n'a pas été réactualisée depuis 2002. La DDE estime qu'il existe aujourd'hui environ 47 000 demandes de logement dans le Val d'Oise dont 59 % de personnes qui perçoivent des ressources inférieures aux plafonds PLA-I. La production de logement adapté et d'hébergement a été plutôt encourageante sur la période du précédent plan, mais reste insuffisante au regard de la demande. Les objectifs de relogement atteignent 85 % des accords collectifs départementaux en 2005 (notamment grâce au contrôle des relogements à posteriori), mais on exprime des difficultés à reloger les sortants de CHRS.

Les dépenses du FSL, financées en grande partie par le Conseil général, ont augmenté de 16 % entre 2003 et 2004 et se sont stabilisées en 2005. Les aides directes sont largement orientées sur le maintien (67 % contre 33 % pour l'accès).

Les partenaires travaillent aujourd'hui dans plusieurs directions, notamment dans le sens d'une amélioration de l'analyse des besoins et de la prise en compte des publics spécifiques, d'une territorialisation du Plan et d'une articulation avec les objectifs des PLH, d'une relance de la production de PLA-I, ainsi que d'une amélioration du traitement de l'habitat indigne.

Val d'Oise

Le troisième PDALPD du Val d'Oise est établi pour la période 2004 / 2007. La Préfecture a fait proposition aux communes de leur déléguer (totalement pour les communes ayant plus de 75% de logements sociaux) la gestion du contingent préfectoral et les aides à la pierre. Mais, en dehors de la Communauté d'agglomération de Cergy signataire, il est encore trop tôt pour noter un réel engagement des EPCI au travers de leur PLH. Le FSL reste aujourd'hui un outil du Plan, en faveur du logement des personnes défavorisées, avec un Conseil général qui a joué le jeu de la décentralisation en reconduisant les orientations FSL et en abondant le budget.

La relance de la production de logement social est le principal enjeu du PDALPD (24 500 demandes de logements sociaux en attente en 2006). Le Plan de cohésion sociale prévoyait le financement de 185 PLA-I par an, un objectif qui ne sera pas atteint en 2004, mais qui devrait être largement dépassé en 2005 (435 PLA-I financés) du fait de la réalisation de trois résidences sociales. A l'inverse, on souligne la difficulté persistante de produire de l'habitat adapté dans le parc privé (1 seul PST a été financé sur les années 2004-2005).

- Les FSL franciliens : une stagnation des budgets et un resserrement des publics éligibles

Après avoir longtemps augmenté, les dépenses des FSL franciliens (49,7 M€) avaient tendance en 2003 à se stabiliser. Les aides au maintien dans le logement représentaient la moitié des dépenses, celles à l'accès 16 % et l'accompagnement social lié au logement, par ailleurs en forte augmentation entre 2002 et 2003, mobilisait un tiers des Fonds. Avec respectivement 12 M€ et 10,7 M€ dépensés en 2003, les FSL de Paris et la Seine-Saint-Denis sont les plus conséquents. Si les Fonds des autres départements tournent tous plus ou moins autour de 4 ou 5 M€ dépensés, on notera le budget relativement conséquent du Val-de-Marne (6,2 M€ dépensés en 2003 et 9,3 M€ en 2005). Une évaluation récente de l'évolution des FSL après leur transfert aux Conseils Généraux nous a néanmoins montré

que le Val-de-Marne était plutôt l'exception qui confirmait la règle (avec dans une moindre mesure le Val d'Oise), à savoir la stagnation des budgets consacrés aux FSL et la tendance au resserrement des publics éligibles au Fonds.

- Une recrudescence des expulsions locatives

En 2003, le nombre de procédures d'expulsion engagées en Ile-de-France restait préoccupant, malgré l'effectivité des chartes de prévention départementales. Si le nombre de demandes de concours de la force publique restait stable, les interventions effectives de la force publique pour expulsion étaient en forte augmentation (+ 48 % sur les trois dernières années). C'est en Seine-Saint-Denis et secondairement à Paris que les interventions effectives de la force publique ont été les plus importantes, avec respectivement 1468 et 1211 expulsions. La circulaire parue en 2004 et enjoignant les Préfets à mettre en place des protocoles d'accord avec les ménages en situation d'expulsion a permis de ralentir, voire de bloquer les expulsions au cours de cette année. Les premiers chiffres pour 2005 nous laissent néanmoins présager que ces protocoles, desquels l'Etat s'est d'ores et déjà désengagé, n'ont eu qu'un effet retardateur sur les expulsions. A Paris par exemple, les données de la préfecture de police montrent qu'au premier semestre 2006, les forces de l'ordre ont procédé à 665 expulsions (contre 447 à la même période en 2005) soit 48,8% d'augmentation. A l'échelle régionale, le nombre d'interventions effectives de la force publique (4 700) a augmenté de 40 % en 2005.

- Les dispositifs d'accès au logement social des plus modestes face à la pénurie de l'offre

Les accords collectifs départementaux définissent pour chaque organisme bailleur un objectif quantifié d'accueil des populations les plus en difficulté. Le bilan de l'application du dispositif contribue à rendre visible le travail effectué par les bailleurs en matière de relogement, mais pointe aussi les efforts qui restent à fournir dans l'accueil des plus défavorisés. Ainsi, entre 2002 et 2005, les accords collectifs ont représenté environ 5 % des attributions et ont concerné 17 600 ménages, ce qui représente 65 % des objectifs fixés sur la période. En 2005, on observe que le taux de réalisation des objectifs de relogement varie fortement entre Paris (105 % des objectifs réalisés), la Seine-et-Marne (97 %), les Hauts-de-Seine (41 %) et la Seine-Saint-Denis (32 % seulement). Les faibles taux enregistrés sur ces deux derniers départements doivent être relativisés en ce qu'ils pratiquent peu la labellisation a posteriori des publics prioritaires (une fois qu'ils ont accédé à un logement social).

La baisse générale du nombre d'attributions en direction des publics prioritaires s'explique par la baisse du taux de rotation dans le parc social (de 7,5 % à 6,4 % entre 2002 et 2004), mais aussi par la mobilisation des bailleurs dans le relogement des ménages concernés par la démolition des logements sociaux ou par les opérations d'éradication de l'habitat indigne.

Conclusion

Alors que l'Ile-de-France se dispute la première place européenne avec le Grand Londres en termes de richesse et d'attractivité économique, les difficultés d'accès au logement des franciliens modestes et défavorisés n'ont jamais été aussi fortes et les situations de mal-logement aussi criantes, comme le constatent chaque jour l'Espace Solidarité Habitat et les associations en charge de ces exclus du logement de droit commun. Ce sont les déboutés du logement social, les ménages victimes de discrimination ou ne répondant pas aux critères de mixité sociale prônés localement, les demandeurs d'asile, mais aussi, de plus en plus, les jeunes et les couples insuffisamment solvables ou sans garantie de solvabilité, en décohabitation ou en rupture familiale, les familles nombreuses, les « travailleurs pauvres »...

Les plus solvables d'entre eux et ceux disposant de réseaux parviennent à se loger dans ce que l'on peut appeler « le second marché », constitué d'un parc de logements privés dégradés, traditionnellement important en Ile-de-France et mis en 2005 sur le devant de la scène par les épisodes tragiques et médiatiques des incendies d'immeubles vétustes. Ce sont, à Paris et en première couronne, des hôtels meublés ou des logements indignes sans équipement sanitaire et présentant un risque pour la santé et la sécurité de leurs occupants... D'autres personnes « stagnent » dans des structures d'hébergement transitoire où ils n'ont rien à y faire. A ce propos, on remarquera qu'en Seine-Saint-Denis, 40 % des occupants hébergés seraient en capacité d'accéder au logement autonome, mais ne le peuvent pas, faute d'une offre accessible. Cet encombrement des structures d'hébergement, conjugué à la disparition progressive d'un parc privé « bon marché », font qu'à l'extrême bout de la chaîne du mal-logement, on assiste au développement de toute une série de solutions de logements de fortune ou dénaturés, dont les épisodes du « squat de Cachan » et des « tentes parisiennes » ne constituent que la partie la plus visible.

En Ile-de-France, trois phénomènes structurels se combinent pour expliquer l'importance et la permanence de ces situations de mal-logement : un puissant processus de ségrégation sociospatiale et de discrimination dans l'accès au logement, un décalage massif entre la demande et l'offre de logements et enfin l'absence d'une réelle gouvernance d'agglomération, en capacité de se saisir de la question du logement.

Une approche géographique des territoires de pauvreté permet de montrer comment l'aggravation des disparités sociales est allée de pair avec un processus de ségrégation sociospatiale, qui voit les plus pauvres relégués dans des secteurs bien définis : le Nord des Hauts-de-Seine, la partie Ouest et Sud de la Seine-Saint-Denis (département qui accueille à lui seul 35 % des populations les plus pauvres) et le quart Nord-Est de Paris, mais aussi les communes du Sud du Val d'Oise et quelques communes de grande couronne comme Meaux, Etampes ou Mantes-la-Jolie. Ce sont, pour beaucoup, les territoires de la grande industrie en reconversion, les grands secteurs d'habitat social et, plus récemment, ceux de la politique de la ville (on compte 157 Zones Urbaines Sensibles en Ile-de-France et elles rassemblent un francilien sur huit).

Cette ségrégation sociospatiale s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs : le coût du logement en Ile-de-France, qui fait que ces ménages n'ont d'autres choix que de se loger dans ces quartiers stigmatisés et bien souvent éloignés des zones d'emploi, mais aussi des phénomènes de discrimination ethnique dans l'accès au logement, qui ont contribué à concentrer les populations issues de l'immigration dans ces quartiers. Et sans doute que la crise des banlieues à l'automne 2005 ne fût que le

symptôme de cette trop grande concentration de populations assignées à résidence et massivement touchées par le chômage.

L'Ile-de-France est ensuite marquée par un décalage massif entre les besoins de logement des ménages modestes et défavorisés et l'offre qui leur est accessible. La production de logements sociaux - 14 359 logements financés en 2005 - reste en deçà des objectifs du plan de cohésion sociale, alors même que c'est en l'Ile-de-France que la demande est la plus forte, avec pas moins de 374 000 demandeurs de logement social en attente (soit 26 fois plus que le nombre de logements financés en 2005). En Ile-de-France, cette production nouvelle est d'autant plus insuffisante que, d'une part, les occupants du logement social ne parviennent pas à accéder à la propriété ou à se loger à des prix abordables dans le parc locatif privé (faisant ainsi baisser la rotation dans le parc existant) et que, d'autre part, les nombreux projets de rénovation urbaine incitent les opérateurs du logement social à porter leur effort sur le remplacement des logements démolis (15 000 au total en Ile-de-France) plutôt que sur la production d'une offre nouvelle. Ajoutons à cela que les projets de rénovation urbaine risquent de conduire à une raréfaction de l'offre pour les plus modestes, attendu que ce sont souvent des logements sociaux « bon marché » qui sont concernés par la démolition.

Au surplus, on peut craindre que, dans l'agglomération parisienne, les objectifs de mixité sociale et de répartition plus juste du logement social restent d'une portée limitée, du fait que, d'une part, plus de 45 % des logements sociaux « de rattrapage » (au sens de la loi SRU²⁴) sont à construire sur la seule ville de Paris et que, d'autre part, de nombreuses communes préfèrent encore payer des amendes plutôt que de se soumettre à leurs obligations.

Il est indéniable que la production de logements sociaux reste insuffisante, malgré une part de logements en PLA-I qui représente 60 % des objectifs nationaux. Néanmoins, cette production pèse pour plus de 30 % de la production totale francilienne, ce qui fait dire à certains représentants des organismes HLM que ce n'est pas seulement le logement social, mais bien l'ensemble de la production (et aussi, de ce fait, la promotion immobilière privée) qui est en panne en Ile-de-France.

En effet, avec seulement 38 554 logements commencés en 2005, l'Ile-de-France reste la « lanterne rouge » de la relance nationale de la construction et produit à peine plus de logements que la Bretagne, qui compte pourtant presque quatre fois moins d'habitants. Depuis 1990, la part de l'Ile-de-France dans la construction en métropole n'a cessé de diminuer (passant de 17-18 % à 10-11 % aujourd'hui) et le déficit en logements de se creuser. La faute en revient de toute évidence à un manque de foncier disponible et abordable, mais cela ne suffit pas à tout expliquer. En effet, dans cette région plus qu'ailleurs, ce qui est en cause semble bien être le manque de volonté politique de produire des logements, souvent jugés peu « rémunérateurs » et parfois source de contentieux de la part des habitants en place. De l'avis des opérateurs du logement social, les financements « classiques »²⁵ s'avèrent au reste insuffisants pour relancer la production dans les zones de marché tendu.

La dissymétrie flagrante entre offre et demande de logement nourrit une hausse des prix de l'immobilier qui, si elle n'est pas spécifique à l'Ile-de-France, complique fortement l'accès et le maintien dans le logement des ménages les plus pauvres, qui sont de plus en plus fréquemment logés dans le parc locatif libre (26,4 % en 2002 contre 13,1 % seulement en 1988). En huit ans, les prix ont progressé de 90 % (en

²⁴ L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU), impose un quota minimum de 20% de logements sociaux sous peine de prélèvement sur leurs recettes fiscales aux communes dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et à 3.500 habitants dans les autres régions, qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50.000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants.

²⁵ TVA à 5,5 %, subventions directes de l'Etat, exonération de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties...

Euros constants), ont dépassé le niveau atteint en 1991 au plus fort de la bulle immobilière et le marché ne montre pour l'heure aucun signe d'un renversement de tendance, tout juste assiste-t-on à une certaine « accalmie » dans la hausse des prix.

D'un point de vue qualitatif, il semblerait par ailleurs que le marché immobilier du neuf rate en partie sa cible, puisque la construction neuve non sociale est aujourd'hui majoritairement orientée sur le logement de « standing », délaissant ainsi le logement privé « intermédiaire », que d'aucuns considèrent nécessaire pour débloquer la chaîne du logement. Quid alors de la capacité des acteurs du logement et plus généralement des pouvoirs publics à produire des logements accessibles dans un contexte d'extrême cherté du foncier et des logements ?

Face à des enjeux massifs de relance de la production de logements sociaux, mais aussi de logements tout court, pour débloquer cette chaîne du logement et ainsi permettre aux mal-logés d'accéder à un logement digne, l'Ile-de-France pâtit clairement de l'absence d'une réelle gouvernance d'agglomération. La région englobe une multiplicité de départements et de bassins d'habitat ; elle est par ailleurs, marquée par la faiblesse de l'intercommunalité, à l'heure même où les collectivités territoriales sont amenées à prendre progressivement le relais de l'Etat dans les contributions en faveur du logement. La Région tente aujourd'hui d'élaborer un nouveau schéma directeur et, au travers de ce dispositif, d'impulser une nouvelle politique régionale du logement cohérente et partagée par les différents acteurs. Les objectifs annuels de production ont été fixés à 60 000 logements par an et l'on envisage de porter la part des logements sociaux à 30 % du parc existant. Il est néanmoins permis d'être sceptique quant à l'impact de ce nouveau schéma directeur, dans la mesure où la Région n'a pu imposer aux Départements des objectifs de production précis et voit son Etablissement Public Foncier régional concurrencé par des structures départementales. On peut également s'interroger sur l'impact de la politique de l'Etat, qui tente un retour en force sur des territoires ciblés, via trois Opérations d'Intérêt National (OIN) censées redynamiser la production de logements.

Quant aux outils de coordination des politiques pour le logement des plus défavorisés (PDALPD), ils pâtissent eux aussi de la faiblesse de l'intercommunalité et, sur certains départements, force est de constater qu'il ont globalement perdu de leur pertinence et de leur capacité mobilisatrice, dans un contexte de transfert de compétences et de repositionnement des acteurs : les budgets des FSL, désormais du ressort des seuls Conseils Généraux, ont tendance à stagner, les expulsions locatives à augmenter et les dispositifs d'accès au logement social des plus modestes peinent à tenir leurs objectifs faute d'une offre suffisante et adaptée.

La tentation de chercher des solutions aux dysfonctionnements constatés au niveau de chacun des « maillons » de la chaîne du logement est forte et beaucoup d'acteurs produisent des solutions à leur niveau et souvent dans l'urgence ou sur des territoires particuliers. Les associations franciliennes effectuent, aux côtés des services sociaux et de certaines municipalités, un travail remarquable et particulièrement sous-estimé. Or, s'il faut soulager les plus démunis et répondre rapidement aux situations les plus intolérables de mal-logement, il semble aussi qu'il faille aujourd'hui « changer de braquet » et appréhender la problématique de la pénurie sur une échelle plus grande, mais aussi dans un souci de planification à moyen et à long terme.

En effet, l'Ile-de-France en raison de son statut de région capitale, mais aussi du fait de son dynamisme démographique et économique, se doit de disposer d'un système de régulation des marchés immobiliers qui transcende les limites administratives et les découpages politiques. Parce que l'agglomération parisienne couvre la majeure partie du territoire francilien, la Région apparaît aujourd'hui comme l'échelon nécessaire pour produire des réponses adaptées et mettre en œuvre une planification efficace. A ce titre, il apparaît de toute première urgence de placer la question du logement en Ile-de-

France dans un système dérogatoire par rapport aux principes de la décentralisation, en confiant à l'Etat et à la Région, en concertation avec les collectivités locales, la charge de planifier et de mettre en œuvre une politique francilienne du logement. Cela permettrait de rebondir sur l'acte II « manqué » de la décentralisation de 2004²⁶, lorsque l'on avait envisagé de doter la Région Ile-de-france de la compétence logement.

²⁶ La loi organique du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière des collectivités locales et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.