

Se loger, une question régionale

*Actes de la Rencontre
organisée le mardi 29 novembre 2011
à l'Auditorium de l'Hôtel de ville de Paris*

**PROFESSION
BANLIEUE**



Pôle
de ressources
Ville et
développement social



Se loger, une question régionale

*Actes de la Rencontre
organisée le mardi 29 novembre 2011
à l'Auditorium de l'Hôtel de ville de Paris*

COMITÉ D'ORIENTATION ET DE RÉDACTION :

Bénédicte MADELIN, Olivia MAIRE et Elsa MICOURAUD, Profession Banlieue, Seine-Saint-Denis

Jean-Claude MAS, Denis TRICOIRE et Caroline DUMAND, Pôle de ressources Ville et développement social, Val-d'Oise

**Marie-Odile TERRENOIRE et Sandrine MAUROT, Pôle ressources de la Délégation à la politique de la ville
et à l'intégration de Paris**

Évelyne BOUZZINE, Anne-Claire BACHET et Jean-Pierre COORNAERT, Centre de ressources politique de la ville, Essonne

Décryptage des textes : Françoise Pillon.

Conception et réalisation de la maquette : Claire Péraro.

Imprimerie Buroprim, février 2013.

Couverture Keacolour original cygne 300 g, intérieur offset blanc 90 g.

Introduction 7

Quelles politiques locales et régionales du logement en Île-de-France 9

JEAN-CLAUDE DRIANT, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris

État des lieux du logement en Île-de-France 15

CHRISTINE CORBILLÉ, directrice du département Démographie, habitat, équipement et gestion locale (DDHEGL) de l'IAU Île-de-France

Table ronde

Quelles politiques locales et régionales du logement en Île-de-France ? 43

- JEAN-CHRISTOPHE ATTARD, adjoint au maire de Villeneuve-la-Garenne, en charge du logement et de la politique de la ville
- PATRICK BRAOUZEC, député, président de Plaine Commune
- EMMANUELLE COSSE, vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France, en charge du logement
- STÉPHANE GATIGNON, maire de Sevran
- LAURENT LAFON, maire de Vincennes
- HERVÉ LEROY, directeur régional adjoint de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
- AGNÈS EL MAJERI, directrice de la mission Île-de-France de la Fondation Abbé-Pierre
- JEAN-YVES MANO, maire adjoint en charge du logement à Paris

Les outils des politiques publiques du logement 77

JEAN-MARIE CIPOLAT, directeur d'études, et BRUNO MIRANDE, consultant, Guy Taieb Conseil

**Échecs du marché
et politiques du logement en Europe 99**

CHRISTIAN TUTIN, professeur à l'université de Paris Est – Créteil,
chercheur au Lab'Urba

Annexes 115

- Les contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris
- Les objectifs TOL par bassin de territorialisation et par département (juin 2011)

Éléments bibliographiques 119



Introduction

« 71 000 résidences principales achevées chaque année à la fin des années 1970, 47 000 au milieu des années 1990, 31 000 par an entre 2002 et 2006 : l'Île-de-France connaît un effondrement de la construction, alors même que, depuis le début des années 2000, la croissance de la population francilienne renforce la demande en logements...

La chute de la construction a pour résultat un déficit quantitatif de logements, composante centrale de la crise du logement qui affecte l'Île-de-France ; cette pénurie ne faisant qu'accentuer les autres aspects de la crise : décalage qualitatif entre l'offre et la demande, sélectivité croissante du marché, et en bout de chaîne, situation de mal-logement pour les ménages les plus modestes. »

C'est par ces mots que commence le diagnostic de la situation du logement en Île-de-France réalisé par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France pour le syndicat mixte d'études Paris Métropole.

Véritable enjeu régional, le logement est, avec la question de l'emploi et du transport, une préoccupation centrale de la population francilienne. Si, au cours des quarante dernières années, les conditions de logement se sont améliorées, notamment en termes de confort, paradoxalement, les inégalités entre bien et mal-logés ne se sont jamais réduites, voire ont été renforcées par l'étalement urbain, qui crée par ailleurs de véritables ségrégations géographiques.

La crise du logement, l'approfondissement des inégalités sociales et urbaines ainsi que l'augmentation des distances entre lieux d'habitat et de travail en Île-de-France ont amené l'État et la Région à adopter des objectifs quantitatifs en termes de construction neuve (60 000 logements par an puis 70 000 dans la loi sur le Grand Paris) et des objectifs qualitatifs en termes de variété de l'offre, de type, de qualité et de localisation des logements.

L'Île-de-France présente en effet le paradoxe d'être à la fois une région riche classée parmi les premières métropoles mondiales et d'être confrontée à une pauvreté croissante ancrée dans certains quartiers. L'inscription spatiale des difficultés économiques et sociales apparues dans les années 1970 a entraîné progressivement des processus de dégradation et de ségrégation qui s'accroissent. Ces derniers concernent non seulement un grand nombre de quartiers d'habitat social, mais aussi des ensembles de copropriétés privées et des centres urbains anciens. L'accroissement plus générale des écarts entre riches et pauvres ne fait que renforcer la tendance à la dérive de certaines aires urbaines, dont il convient aujourd'hui de comprendre les mécanismes pour mieux les maîtriser.

Pour réduire ces inégalités, les politiques doivent concilier des enjeux complexes entre accession à la propriété et droit au logement, entre production de logements neufs et rénovation urbaine, entre attentes du parc privé et développement du parc social, entre maîtrise du foncier et étalement urbain.

Ces politiques permettront-elles d'enrayer les phénomènes de ségrégation urbaine et sociale résultant des politiques d'aménagement et de construction, mais aussi de transport et d'emploi ? Comment tenir compte des mouvements de population, qu'ils soient cadrés par les politiques de peuplement ou choisis en fonction de stratégies résidentielles individuelles ? Enfin, le développement du Grand Paris peut-il apporter des réponses pour sortir de la crise immobilière ?

C'est pour réfléchir à ces problématiques avec l'ensemble des acteurs des politiques publiques du logement que les centres de ressources franciliens de la politique de la ville ont souhaité s'associer. ●



Quelles politiques locales et régionales du logement en Île-de-France ?

Jean-Claude Driant

professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris

Pénurie de logements et insuffisance de leur production, explosion des prix de l'immobilier ou du foncier, quartiers entiers voués à l'accueil de populations n'ayant pas d'autre alternative d'habitat, familles mal-logées, les multiples facettes que recouvre la question du logement en Île-de-France impliquent que soient traités trois aspects : la nature de la crise du logement qui sévit actuellement dans cette région ; l'objectif quantitatif, énoncé à maintes reprises, de 70 000 logements nouveaux ; enfin, la question des modes de faire, et notamment de la gouvernance.

La crise du logement en Île-de-France

L'expression « crise du logement » apparaît dès le milieu du XIX^e siècle ; ce n'est donc pas un phénomène récent. Mais il a pris des visages différents au cours des ans et l'un de ceux qu'il revêt aujourd'hui touche particulièrement la région Île-de-France. La côte méditerranéenne et certaines grandes agglomérations sont également touchées, mais l'ampleur du phénomène est particulièrement aiguë en Île-de-France où 80 000 logements sociaux sont attribués chaque année, pour 400 000 demandes, soit environ cinq fois plus. De même, les deux tiers de la demande nationale relevant du droit au logement opposable (DALO) établi par la loi du 5 mars 2007¹ sont en Île-de-France, dont plus de la moitié dans Paris *intramuros*.

¹ La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi DALO, fixe à l'État une obligation de résultats en matière de droit au logement. Les personnes qui peuvent faire valoir ce droit, par voie de recours (procédure DALO), sont les personnes sans logement et tous les mal-logés (conditions insalubres ou en suroccupation, sortants d'une structure d'héber-

L'insuffisance de la production de logements

La construction de logements neufs a atteint les plus bas niveaux historiques du pays. Au cours des quinze dernières années, et proportionnellement à sa population, la région Île-de-France est celle où l'on a construit le moins de logements en France, la Picardie se situant juste avant. En Bretagne, en Languedoc-Roussillon, en Corse, on a construit, rapporté à la population, deux fois et demie plus de logements qu'en Île-de-France. Au cours des dix dernières années, on a même construit plus de logements en Bretagne qu'en Île-de-France en valeur absolue. Il ne s'agit pas de dire que les Bretons n'ont pas besoin de logements, mais une telle comparaison permet de noter l'ampleur du décalage.

L'envolée des prix

Le niveau des prix est inédit ; à chaque fois que l'on évoque une éventuelle crise immobilière ou un ralentissement des transactions, à l'exception de la légère crise qui s'est produite en 2009², le prix d'achat comme le prix des loyers ont inexorablement continué de progresser, entraînant en parallèle un accroissement des disparités géographiques.

L'accroissement des disparités géographiques

Le rapport annuel de la Fondation Abbé-Pierre produit des statistiques territorialisées du mal-logement. L'agglomération parisienne est caractérisée par une très forte sur-représentation des situations de surpeuplement. Les ménages vivant dans des logements trop petits par rapport à leur situation familiale sont plus nombreux que ceux en prise à un effort financier excessif pour leur logement. La situation francilienne se caractérise donc par la privation due au déficit de logements, mais aussi, et probablement plus encore, par une crise de la mobilité résidentielle. La région témoigne ainsi de l'incapacité à adapter – en raison des prix, de la nature de l'offre et de son volume notamment – les produits immobiliers proposés pour permettre aux ménages de déménager. En Île-de-France, la mobilité résidentielle n'a pas augmenté au cours des quinze dernières années alors que tous les facteurs sociologiques – mobilité professionnelle et ruptures familiales notamment – auraient dû jouer dans le sens de son accroissement. Nombreux sont les ménages franciliens confrontés à l'incapacité d'adapter leurs conditions de logement.

gement, etc.). Le principe de la loi DALO veut que toute personne qui a effectué une demande de logement et qui n'a pas reçu de proposition adaptée à sa demande, c'est-à-dire tenant compte de ses besoins et capacités, dans un délai décent fixé au niveau régional peut saisir une commission de médiation dans son département (puis exercer, dans certains cas, un recours devant le tribunal administratif). Sur les conditions d'accès au DALO et les modalités de saisie de la commission, voir <http://vosdroits.service-public.fr>

² Voir l'intervention de Christine Corbillé, page 15.

L'objectif de production de 70 000 logements

L'objectif de production de 70 000 logements par an inscrit dans la loi du Grand Paris – qui prend ainsi le relais des propositions du schéma directeur de la région d'Île-de-France de 2008, qui en évoquait 60 000 – pose trois questions : dans quel laps de temps ? pour quels logements ? et comment ?

Les échéances

Actuellement, entre 35 000 et 40 000 logements sont livrés chaque année en Île-de-France. L'objectif de 70 000 logements, s'il est extrêmement ambitieux, ne représente cependant que 1,3 % du stock qui viendrait s'ajouter tous les ans au parc de logements présents dans la région. En admettant que le rythme de 70 000 logements par an sur quinze ans soit tenu, le solde net du parc sera inférieur à 20 % et l'objectif d'accroître le parc d'un cinquième serait atteint à 80 % au mieux, et... en 2030.

La politique du logement ne peut donc être réduite à la production de 70 000 logements par an dont les effets sont marginaux à court terme, encore insuffisants à long terme, et incapables de répondre à l'urgence de la crise vécue par les ménages franciliens.

Cet écart entre objectifs et besoins met en lumière une des difficultés récurrentes des politiques du logement : la capacité à tenir le temps long, indispensable, et à répondre en même temps sur le temps court, notamment aux milliers de demandes DALO insatisfaites. Il oblige à penser parallèlement l'action immédiate sur le parc existant.

Les types de logements

À quoi sert la construction neuve ? S'il s'agit d'agir sur les prix, le chiffre de 70 000 logements annuels est trop marginal pour influencer sur ces derniers à la baisse. Agir sur les prix nécessite de jouer sur l'ensemble du parc et donc d'ouvrir une réflexion, depuis longtemps oubliée, sur les produits immobiliers.

Quels logements convient-il de produire ? du logement financièrement accessible, d'une part, et sans doute aussi du logement qui, en tant que tel, favorise ou vise à favoriser les mobilités. Cela signifie une priorité au logement familial, l'offre d'un quatre-pièces permettant à un ménage de libérer un appartement plus petit derrière lui, qui permet pour une autre famille une décohabitation, etc. Ces effets de chaîne, que certains considèrent comme mythiques, n'en constituent pas moins une réalité. Il s'agit de rétablir cette chaîne aujourd'hui largement brisée.

La réflexion sur les produits passe également par le logement social, par une diversité de produits accessibles et familiaux, par une accession à la propriété faci-

lité et par un vrai secteur locatif intermédiaire, ce que ne sont pas les produits actuels labellisés « logement social » comme le prêt locatif social (PLS)³. Enfin, un débat doit s'ouvrir sur le retour tant souhaité des investisseurs institutionnels.

S'agissant des situations extrêmes du mal-logement, la crise touche bien entendu les ménages les plus pauvres, mais elle touche aussi les ménages de classe moyenne, voire pour certains de classe moyenne supérieure. Selon le constat réalisé par l'étude de la Fondation Abbé-Pierre sur le cœur de l'agglomération francilienne, à Paris notamment, un nombre non négligeable de ménages de classe moyenne supérieure sont confrontés au surpeuplement et/ou à un effort financier excessif. À Paris *intramuros*, les ménages du quatrième quintile⁴ en termes de niveaux de vie sont touchés par le surpeuplement à hauteur de 20 %. La cible ne se réduit donc pas aux seuls ménages pauvres.

La mise en œuvre

Pour la localisation et la réalisation de ces 70 000 logements sont évoqués les contrats de développement territorial (CDT) créés par la loi du Grand Paris (*voir encadré page 13 et annexe page 115*). Mais on peut d'ores et déjà faire l'hypothèse que la production de logements se fera ailleurs que dans le cadre des CDT.

On entend en effet de plus en plus souvent les élus locaux, les représentants d'intercommunalités ou des communes de taille importante de première couronne déclarer qu'ils ont analysé leurs besoins et défini un plan local de l'habitat (PLH) aux objectifs ambitieux et que l'État, avec la territorialisation de l'offre de logements (TOL)⁵, leur demande l'impossible (*voir annexe page 117*).

En effet, la loi relative au Grand Paris n'a rien modifié à la gouvernance actuelle de la question du logement en Île-de-France. La région capitale est en théorie dans la même situation que les autres régions. Mais, dans ces dernières, bon nombre d'intercommunalités ont accompli des pas importants en termes de gestion et de pilotage des politiques du logement, notamment en définissant des chefs de file de cette politique. Ce n'est pas le cas en Île-de-France.

³ Le PLS vise les opérations immobilières à but locatif avec loyer conventionné et ressources plafonnées. Pour une même catégorie de foyer, au 1er janvier 2012, le plafond de ressources annuelles (somme des revenus fiscaux de référence de l'ensemble du foyer) est de 12 285 € pour le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), de 22 334 € pour le prêt locatif à usage social (PLUS), de 29 034 € pour le prêt locatif social (PLS) et de 40 201 € pour le prêt locatif intermédiaire (PLI).

⁴ Les ménages sont répartis par niveau de vie croissant en cinq quintiles, représentant chacun 20 % de l'ensemble des ménages. En 2003, selon l'INSEE, les 20 % des ménages les plus aisés (le cinquième quintile) disposent de 40 % du revenu disponible total et les 20 % les plus modestes (le premier quintile) de 8 % de ce même revenu disponible total. En 2003 toujours, le revenu disponible par unité de consommation des plus aisés (50 030 euros) est en moyenne 5,0 fois plus élevé que celui des plus modestes (10 080 euros). Dès 2007, l'INSEE établit une augmentation notable des inégalités par le haut depuis 2003.

⁵ La territorialisation de l'offre de logements a été soumise à l'avis du comité régional de l'habitat (CRH) du 16 juin 2011.

Selon les analyses produites par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France pour Paris Métropole, la carte de l'Île-de-France fait apparaître potentiellement une centaine de programmes locaux de l'habitat (PLH), certains intercommunaux, certains communaux, dont celui de Paris. Toutefois, la coordination entre ces PLH est à peu près inexistante. L'État, lui, s'est réorganisé : il avance avec l'objectif de construire 70 000 logements dans le cadre d'une loi, avec des enjeux de résorption de l'habitat indigne, d'une réorganisation de l'hébergement et de l'accès des personnes les plus en difficulté au logement ordinaire.

Les contrats de développement territorial*

Le décret portant sur les contrats de développement territorial (CDT) a été publié au *Journal officiel* du 27 juin 2011. Comme défini par loi du Grand Paris du 3 juin 2010, l'objet des CDT est de mettre en place une démarche contractuelle et partenariale d'élaboration et de mise en œuvre sur le long terme des projets de développement des territoires du Grand Paris supposés être stratégiques.

Ces contrats sont établis entre l'État (représenté par le préfet de région), d'une part, les communes et leurs groupements sous forme d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), d'autre part. Y sont associés les départements et la Région, ainsi qu'un certain nombre d'acteurs institutionnels, dont Paris Métropole, l'Atelier international du Grand Paris (AIGP) et l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF).

Le périmètre d'un CDT doit regrouper un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave.

Le décret définit les modalités d'élaboration et la structuration d'un CDT :

- il organise la consultation du public sur les projets de développement économique durable, d'aménagement, de construction de logements et de transport ;
- il définit les modalités d'organisation des enquêtes publiques afférentes ;
- il établit les modalités de prise en compte de ces projets dans les documents d'urbanisme.

17 projets de CDT sont en cours d'élaboration :

Territoire	Nombre de CDT
Le Bourget	1
La Défense et les Deux Seines	1
Ville durable - Est Parisien	4
Est de la Seine-Saint-Denis	1
Roissy pôle	3
Paris-Saclay	1
Cône de l'innovation	3
Confluence	1
Création - Plaine Commune Saint-Ouen	1

* Voir également annexe page 116.

En face, on trouve un millefeuille : la Région, qui pèse aujourd'hui peu sur la question du logement, les départements qui ont des politiques pour le moins contrastées – entre les Hauts-de-Seine, qui ont pris la délégation de la compétence des aides à la pierre, et les autres départements, qui l'ont explicitement refusée –, les communes et intercommunalités – dont la caractéristique est une certaine homogénéité sociale, souvent condition de leur bon fonctionnement (Grand Paris-Seine Ouest, Plaine Commune, Est Ensemble et Val-de-Bievre, dans une moindre mesure...).

Ces intercommunalités franciliennes « de connivence », sans aucune connotation péjorative à entendre dans ce terme, sont radicalement différentes de ce qui existe à Lyon, à Nantes, à Bordeaux ou ailleurs, où l'intercommunalité à propos des questions d'habitat est fondée sur une solidarité territoriale ou vise à fonder des solidarités territoriales. En Île-de-France, un maillon fait défaut. Il manque probablement à l'Île-de-France un statut spécifique pour gérer les solidarités entre les territoires en matière de logement. ●



État des lieux du logement en Île-de-France

Christine Corbillé

directrice du département Démographie, habitat, équipement
et gestion locale (DDHEGL) de l'IAU Île-de-France

La Région Île-de-France se caractérise à la fois comme la région la plus riche de France et celle qui est traversée par les plus fortes inégalités. Les incidences sur le logement sont nombreuses : découplage entre évolution des revenus et évolution des prix, blocage des parcours résidentiels, spécialisation des parcs de logement, répartition inégale sur le territoire du logement social...

Une région riche confrontée à des inégalités croissantes

Revenus déclarés et niveaux de vie

L'Île-de-France est la région la plus riche de France en raison de l'importance des plus hauts revenus sur son territoire.

Concernant le revenu médian, l'écart entre celui des ménages franciliens et celui des ménages des autres régions se situe à 17 % au profit des premiers¹.

Si l'on se penche sur les revenus par unité de consommation, qui tiennent compte des économies d'échelle que les ménages peuvent réaliser au titre des dépenses, dont le logement, l'écart entre la région Île-de-France et les autres régions françaises passe à 15 %.

¹ Selon la définition de l'INSEE, le revenu disponible d'un ménage (soit l'ensemble des occupants d'un même logement, qu'ils soient apparentés ou pas), correspond à la somme de l'ensemble des revenus de ses membres après redistribution, c'est-à-dire après prise en compte des principales prestations sociales et paiement des impôts directs. Si l'on ordonne la distribution de ces revenus disponibles, le revenu médian est celui dont la valeur partage cette distribution en deux parties égales.

Pour affiner cette analyse et étudier les écarts entre les plus riches et les plus pauvres, il convient de travailler ensuite par déciles, les ménages étant classés selon leur revenu par classes égales de 10 %.

S'agissant des ménages qui figurent parmi les 10 % les plus pauvres (1^{er} décile), l'écart entre les ménages franciliens et les ménages des autres régions n'est plus que de 2 %. Mais l'écart concernant les plus riches, ceux qui figurent dans le 9^e décile, se situe quant à lui à 32 % (tableau 1).

TABEAU 1. Revenus déclarés et niveaux de vie en 2008.

Une situation apparemment plus favorable en Île-de-France

	Île-de-France	Régions	IdF/Régions
Revenus des ménages			
Revenu déclaré moyen	44 290	32 738	1,35
Revenu disponible moyen	42 037	33 252	1,26
Revenu disponible médian	32 638	27 787	1,17
Niveau de vie des personnes après redistribution			
Niveau de vie moyen	26 400	21 284	1,24
Niveau de vie médian	21 373	18 605	1,15
1 ^{er} décile (D1)	10 707	10 490	1,02
9 ^e décile (D9)	44 243	33 417	1,32
D9/D1	4,1	3,2	

Notas :

Le revenu déclaré (ou revenu fiscal) d'un ménage (au sens fiscal) est constitué des ressources mentionnées sur la déclaration des revenus.

Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, CSG et CRDS).

Source : INSEE, revenus disponibles localisés, 2008.

Tous les départements franciliens figurent parmi les plus riches de l'ensemble des départements français : ils arrivent pratiquement tous dans les premières positions ; à l'exception de la Seine-Saint-Denis, classée 93^e pour la médiane et 95^e pour le premier décile. Ce département accueille en grande majorité les populations les plus pauvres.

Paris est la ville la plus riche de France, en médiane et en 9^e décile. C'est cependant aussi un département très inégalitaire, puisqu'il arrive en 75^e position des ménages les plus pauvres. La capitale cumule donc à la fois des ménages très riches et une très forte proportion de ménages pauvres. C'est également à Paris que l'écart entre les plus riches et les plus pauvres est le plus important : le rapport du 9^e décile au 1^{er} décile est de 5,9. Avec un rapport de 4,6, le département des Hauts-de-Seine suit immédiatement Paris (tableau 2).

TABLEAU 2. Niveaux de vie en Île-de-France.

Une grande disparité selon les départements

	Niveau de vie moyen	Rang*	1 ^{er} décile** (D1)	Rang	Médiane	Rang	9 ^e décile (D9)	Rang	D9/D1	Rang
Paris	33 117	1	10 039	75	23 951	1	58 981	1	5,9	1
Hauts-de-Seine	30 267	2	11 342	12	23 729	3	52 632	2	4,6	2
Seine-Saint-Denis	19 237	92	8 784	95	16 921	93	31 437	64	3,6	9
Val-de-Marne	24 406	6	10 675	40	20 616	7	40 783	5	3,8	3
Seine-et-Marne	23 444	7	11 705	4	20 888	6	36 454	11	3,1	47
Yvelines	28 412	3	12 488	1	23 772	2	46 895	3	3,8	4
Essonne	24 665	5	11 724	3	21 861	4	39 487	6	3,4	19
Val-d'Oise	22 848	12	10 722	38	20 188	8	36 693	10	3,4	16
Île-de-France	26 400		10 707		21 373		44 243		4,1	
Province	21 284		10 490		18 505		33 417		3,2	

* rang en France, parmi les 95 départements de France métropolitaine.

** en euros.

Nota : le niveau de vie est un revenu déclaré après redistribution par unité de consommation

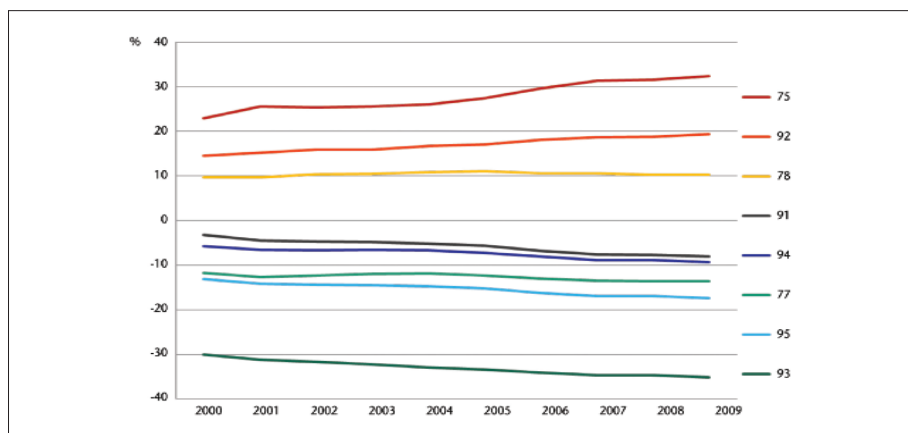
Source : INSEE, revenus disponibles localisés, 2008.

Le creusement des inégalités entre Franciliens

Comment ont évolué les inégalités entre Franciliens depuis une dizaine d'années si l'on considère les revenus moyens par unité de consommation entre 2000 et 2008 (graphique 1) ?

GRAPHIQUE 1. Creusement des inégalités entre Franciliens entre 2000 et 2008.

Revenus moyens par unité de consommation (UC) par département : évolution de l'écart à la moyenne régionale

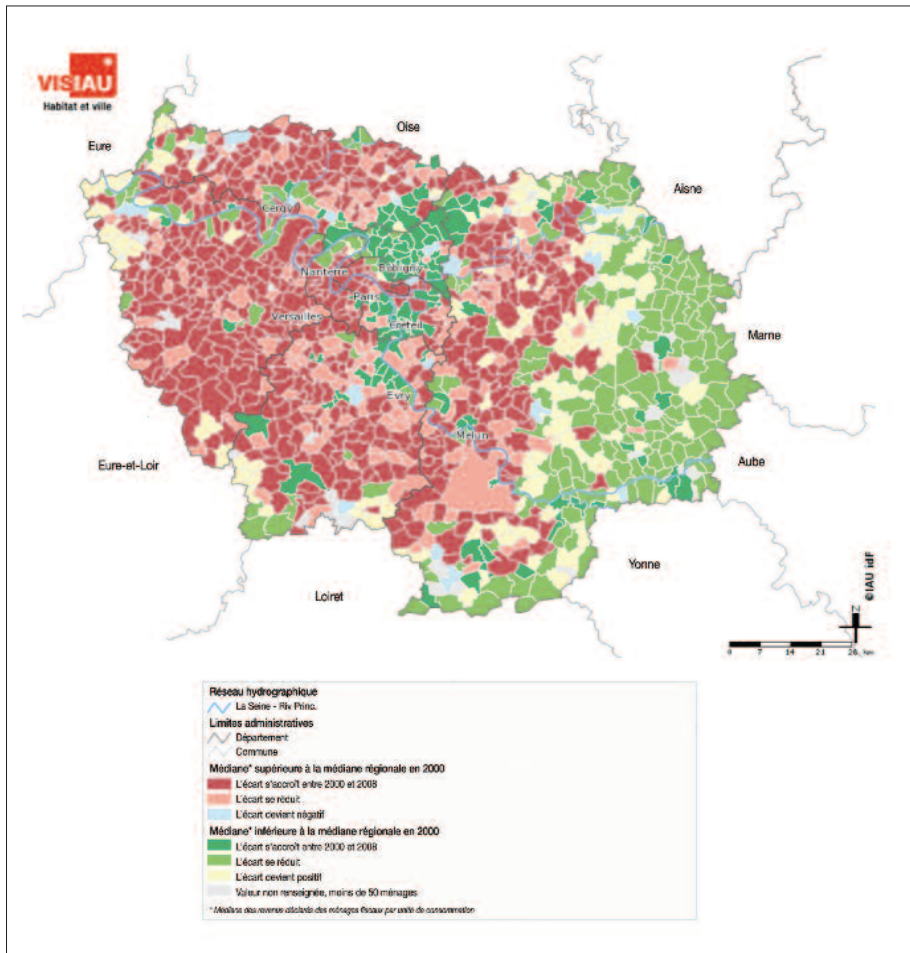


Source : Insee, revenus fiscaux localisés (in : Note rapide n° 550).

Sur la période, les départements qui avaient des revenus supérieurs à la moyenne régionale sont devenus plus riches alors que les cinq autres départements, dont les revenus étaient inférieurs au revenu moyen régional, sont devenus plus pauvres. L'écart entre riches et pauvres s'est donc creusé. Les plus riches ont progressé plus rapidement : la croissance des ménages du 9^e décile s'est établie à 9 % au cours de cette période, tandis que la croissance des ménages du 1^{er} décile n'a été que de 5 %.

Où se situent les espaces les plus riches ? Où se situent les espaces les plus pauvres ? À quel endroit se situe le creusement des inégalités entre Franciliens (carte 1) ?

CARTE 1. Creusement des inégalités entre Franciliens entre 2000 et 2008



Source : INSEE-DGFip, revenus fiscaux localisés des ménages.

La crise qualitative du logement

Le découplage entre évolution des revenus et évolution des prix

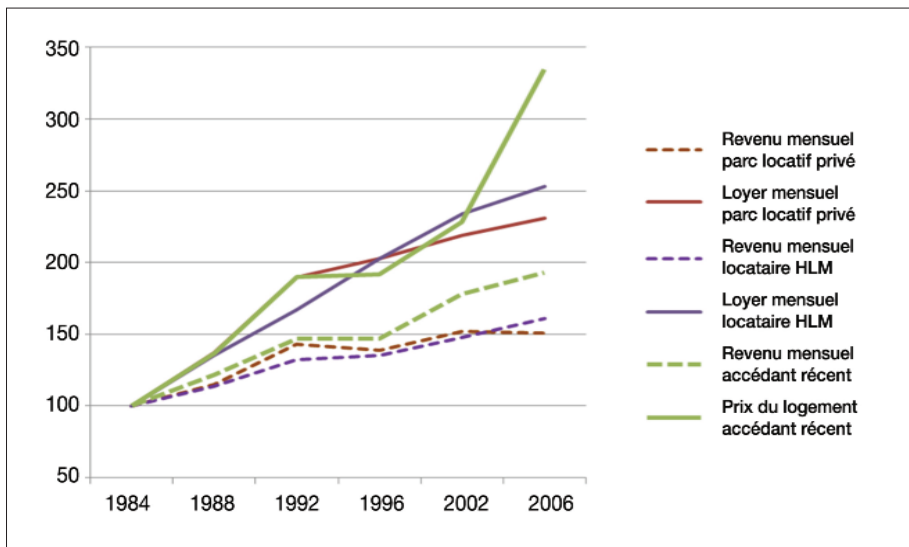
La crise qualitative du logement s'est traduite par une hausse des prix très importante, à l'exception d'un léger décrochage en 2008-2009, temporaire, la hausse ayant repris depuis et se poursuivant. Un communiqué récent de la Chambre des notaires de Paris fait état d'une croissance des prix du logement dans la capitale de 12 % pour l'année 2011. La hausse des prix pourrait se ralentir, mais il n'y aura pas d'effondrement, même si le volume des transactions commence à faiblir.

La hausse des loyers continue, elle aussi, de progresser : de 4 % au 1^{er} janvier 2011 par rapport au 1^{er} janvier 2010 à Paris, de 3 % dans les petite et grande couronnes.

Les loyers parisiens restent encore bien supérieurs à ceux des territoires de la périphérie : en moyenne, 20 euros le mètre carré à Paris, 15 euros en petite couronne et 13 euros en grande couronne. La disparité entre Paris et le reste de l'agglomération traduit le maintien d'une tension durablement plus forte à Paris.

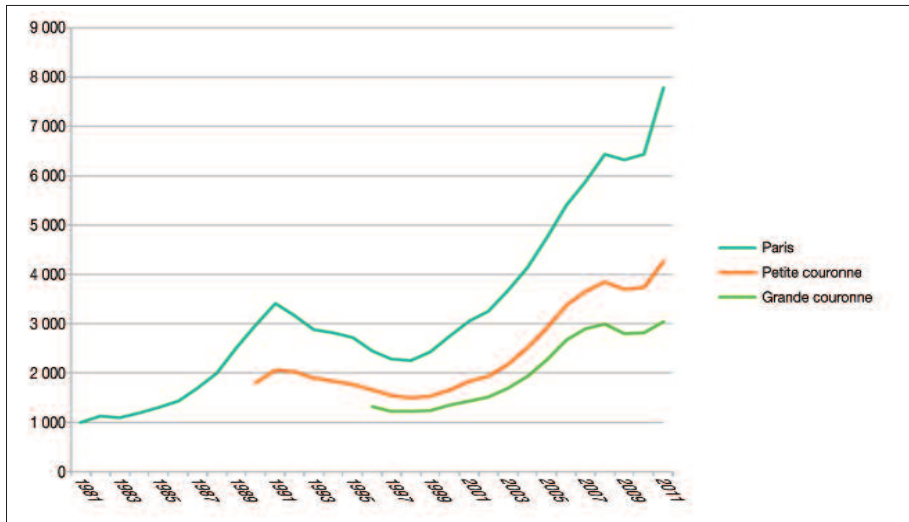
Depuis vingt ans, un découplage s'est produit entre l'évolution des revenus et celle des prix. Celui-ci touche tous les secteurs d'occupation : accédants à la propriété, locataires du secteur social et du secteur privé (*graphiques 2 et 3*).

GRAPHIQUE 2. Évolution des revenus et des prix des logements entre 1984 et 2006 (indice base 100 en 1984)



Source : Enquête nationale Logement (ENL).

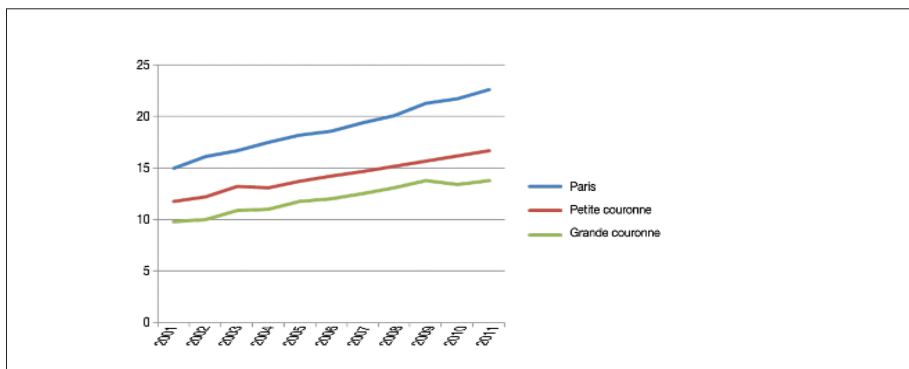
GRAPHIQUE 3. **Des records pour la hausse des prix à la vente (évolution 1981 – 2011)**



Source : Chambre des notaires de Paris.

Cette problématique pèse particulièrement sur les ménages les plus pauvres logés dans le parc privé. Ces ménages subissent, d’une part, un taux d’effort « écrasant », puisqu’une partie d’entre eux sont obligés de supporter un taux d’effort qui atteint 40 % des revenus ; d’autre part, ils sont le plus souvent logés de manière inconfortable et dans des conditions de surpeuplement. Dans ce contexte de crise, la proposition du secrétaire d’État chargé du Logement, Benoist Apparu, de taxer le revenu foncier des surfaces de moins de 13 mètres carrés, au-delà de 40 euros du mètre carré, s’avère, totalement dérisoire. La question de l’encadrement du niveau des loyers et de leur évolution paraît incontournable (*graphique 4*).

GRAPHIQUE 4. **Les loyers, également fortement concernés par la hausse des prix (évolution 2001 – 2011). Loyers de relocation au 1^{er} janvier en €/m²**



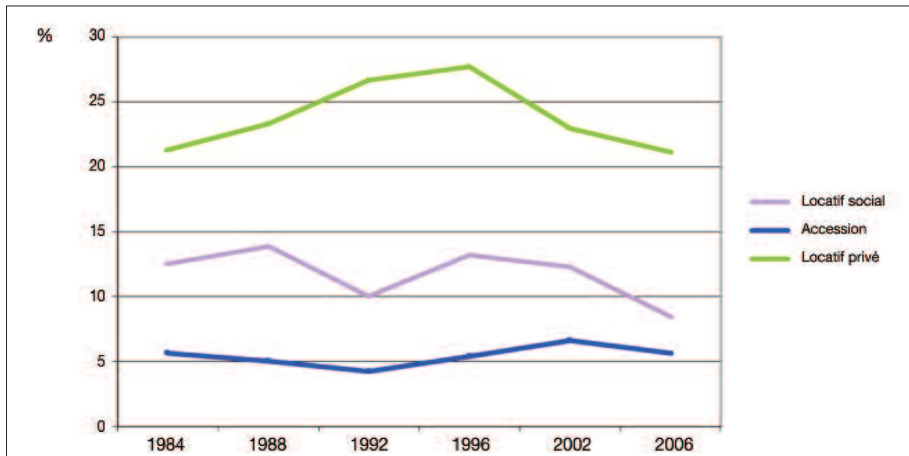
Source : Observatoire des loyers de la région parisienne (OLAP).

Entre 2002 et 2006, les prix de l'accèsion à la propriété ont continué à augmenter de manière considérable. L'accèsion est devenue extrêmement sélective. Seuls les ménages les plus aisés peuvent désormais y accéder, si bien que cela renforce l'évolution apparente du niveau de revenu des accédants. Ces derniers sont plus riches et issus de catégories aisées de la population.

Le blocage des parcours résidentiels

La hausse de prix se traduit par une mobilité en baisse des locataires, à la fois dans le parc social et dans le parc privé (*graphique 5*).

GRAPHIQUE 5. **La mobilité en baisse, quel que soit le statut d'occupation, mais surtout pour les locataires. Évolution de la mobilité des 12 derniers mois**



Source: Enquête nationale Logement (ENL).

Le vieillissement de la population hébergée dans le parc social est un premier phénomène à prendre en compte : les personnes âgées nombreuses issues du baby-boom ont tendance à y rester, notamment après le départ de leurs enfants.

Cette baisse de la mobilité des personnes vieillissantes pèse sur la mobilité des familles plus jeunes avec enfants, qui ont du mal à trouver un logement suffisamment grand dans le parc social. Ces familles ne trouvent pas non plus de logement dans le parc privé, les loyers y étant trop élevés, et ne peuvent davantage accéder à la propriété.

La baisse de la mobilité affecte également fortement le parc locatif privé depuis 2006.

La région Île-de-France connaissait théoriquement une mobilité très importante, l'immigration y étant forte, notamment du fait de jeunes et de ménages venant y chercher un emploi.

Le parc locatif privé francilien se caractérise donc comme un parc d'accueil pour les personnes arrivant soit de la province, soit de l'étranger. La baisse de la mobilité qui l'affecte est particulièrement inquiétante. Elle s'explique notamment par le fait que les jeunes décohabitent de plus en plus tard. En Seine-Saint-Denis par exemple, les jeunes adultes décohabitent désormais entre 30 et 40 ans.

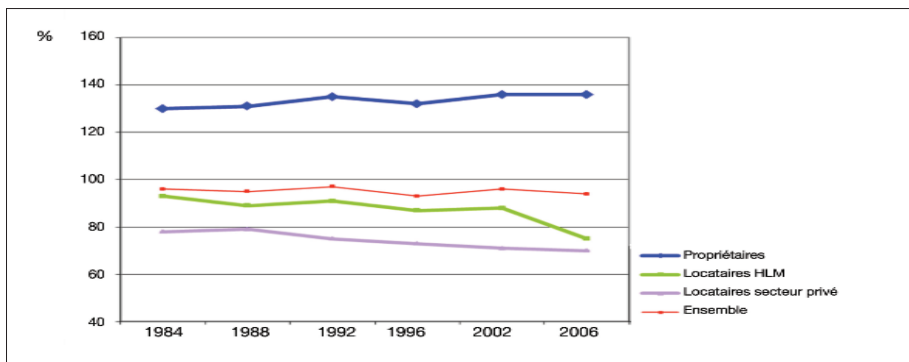
Cette baisse de la mobilité du parc privé joue également fortement sur l'attractivité économique de l'Île-de-France, certains ménages refusant la mutation de leur emploi dans la région faute de pouvoir y trouver un logement adéquat.

La spécialisation des parcs de logement

La baisse de la mobilité et la hausse des prix conduisent à une spécialisation des parcs. L'accession à la propriété est, elle-même, de plus en plus sélective et réservée à des ménages aux revenus de plus en plus élevés. Il y a vingt ans, trois à quatre années de revenus étaient nécessaires pour accéder à la propriété; la durée est désormais passée à six ans de revenus. Ce phénomène touche l'ensemble des ménages, la sélection pour accéder à la propriété étant plus forte. Il faut avoir un bien immobilier à revendre, figurer parmi les catégories supérieures ou être un héritier. Par conséquent, le marché se ferme progressivement aux ménages primo-accédants.

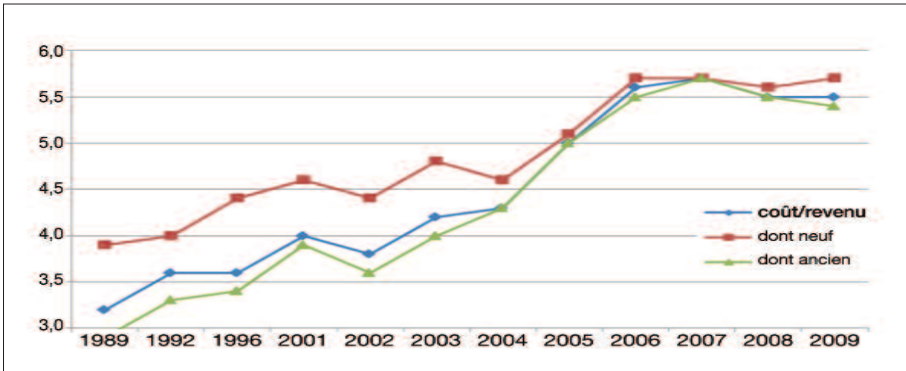
Chez les locataires, les ménages du parc social et du parc locatif privé voient leurs revenus diminuer par rapport à la moyenne régionale, leur rendant l'accès à un logement de plus en plus difficile, ce qui renforce la fonction sociale des deux parcs locatifs.

GRAPHIQUE 6. Revenus des emménagés récents (écarts au revenu moyen)



Source : Enquête nationale Logement (ENL).

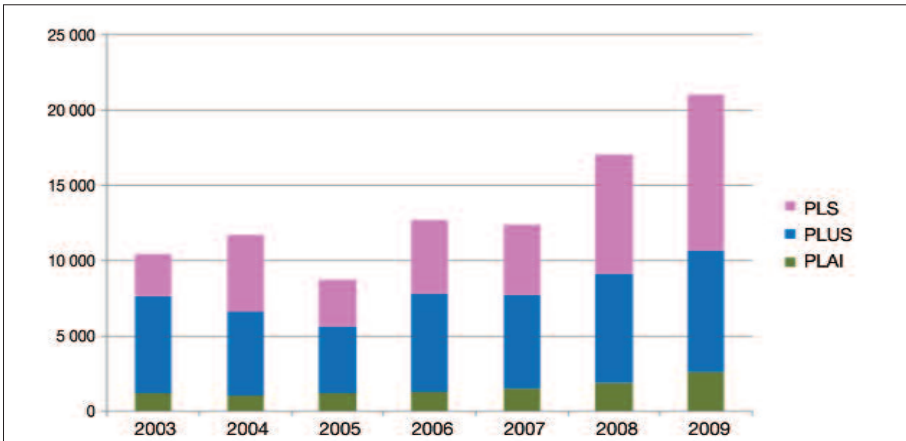
GRAPHIQUE 7. **Évolution du coût de l'accession en nombre d'années de revenu**



Source : Observatoire permanent du logement.

En outre, depuis quelques années, la hausse réelle des financements du logement public s'oriente cependant de plus en plus vers le logement à prêt locatif social (PLS), c'est-à-dire destiné aux ménages les plus aisés parmi les demandeurs de logement social.

GRAPHIQUE 8. **Les financements du locatif social : les demandeurs les plus modestes laissés de côté**



Source : Fichier Camus Garcia de la DRIHL : Fichier constitué annuellement par la DRIIHL (ex DREIF) sur la base de données transmises par les UT-DRIHL (ex DDE) sur les opérations ayant obtenu un agrément. Ces données se limitent au champ du Plan de cohésion sociale (hors production ANRU et Foncière Logement).

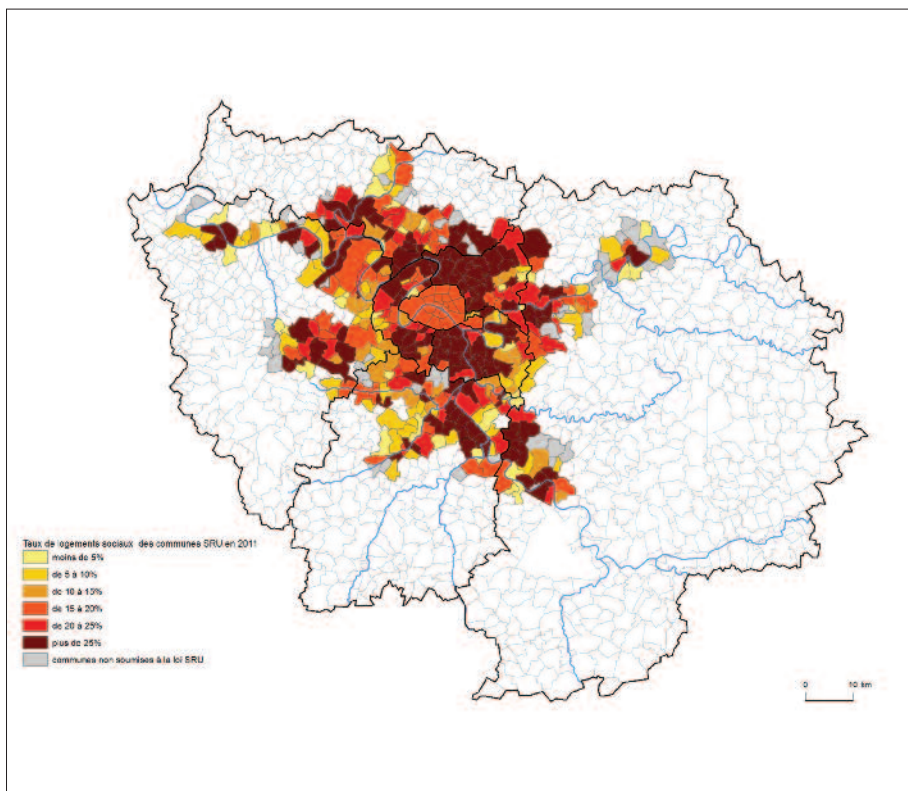
La crise géographique

La répartition inégale sur le territoire du logement social...

Le parc social est inégalement réparti sur le territoire francilien : moins de 200 communes concentrent 90 % du parc social régional. Ces communes sont principalement localisées dans le secteur nord de Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, Seine Aval et Seine Amont, dans les anciens territoires industriels de la région.

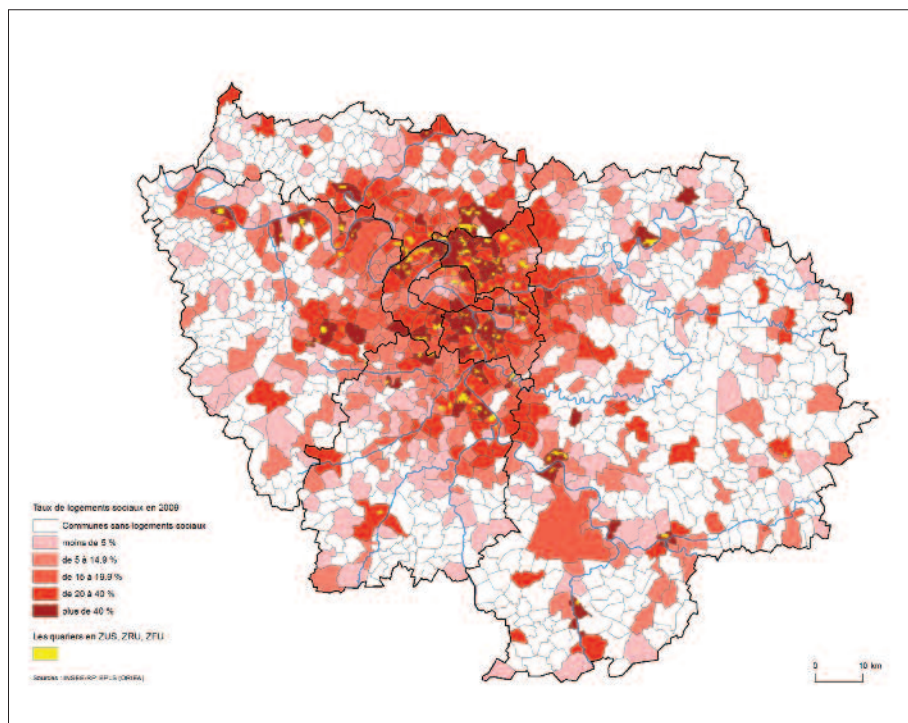
Cette répartition inégale ne peut être uniquement corrigée par l'application de la loi SRU (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000) qui s'applique dans l'agglomération parisienne et dans l'agglomération de Meaux. Même avec l'application stricte de la loi, il est impossible, de rééquilibrer la situation.

CARTE 2. Répartition inégale du logement social sur le territoire: 196 communes concentrent 90 % du parc. – Taux de logements sociaux des communes SRU en 2011



Source: Inventaire SRU, DRIHL, IAU ÎdF.

CARTE 3. Répartition inégale du logement social sur le territoire
– Taux de logements sociaux en 2009



Source : DGIHL.

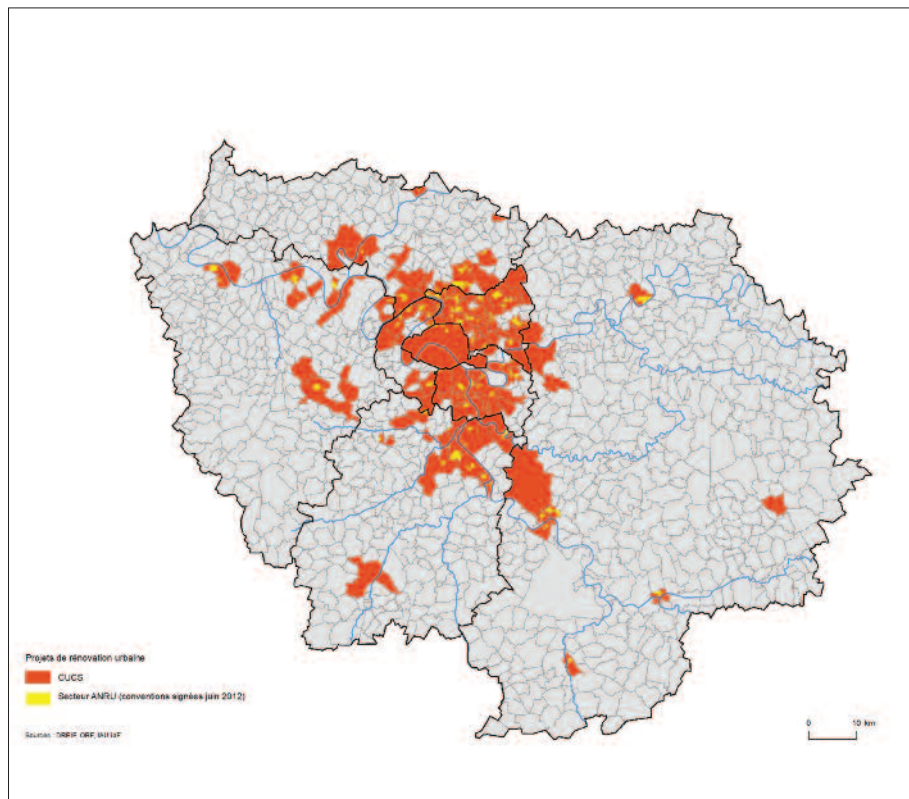
... qui compose l'essentiel des espaces en politique de la ville...

Le parc social francilien recouvre une grande partie des espaces prioritaires de la politique de la ville, notamment des espaces concernés par des projets de rénovation urbaine, soit 135 en Île-de-France. Deux des grands objectifs des projets de rénovation urbaine sont de rendre les quartiers plus attractifs et de diversifier l'offre d'habitat. En proche couronne, les logements sont souvent démolis et reconstruits sur place avec un type de financement pratiquement équivalent à celui des logements disparus. Le logement social intermédiaire et le logement libre ne s'y sont pas installés.

Un autre moyen de diversifier l'offre d'habitat dans ces secteurs et à proximité passe par l'accession à la propriété à un taux de TVA réduit à 5,5 %, applicable dans les secteurs ANRU dans un rayon de 500 mètres autour de la zone urbaine sensible (ZUS) dans laquelle ils sont situés. Aucun bilan de ce dispositif n'a malheureusement été dressé. Celui-ci a cependant permis, d'une part,

à un certain nombre de ménages des quartiers en difficulté d'accéder à la propriété, et, d'autre part, d'attirer des ménages venant d'ailleurs.

CARTE 4. Projets de rénovation urbaine en Île-de-France, 2011

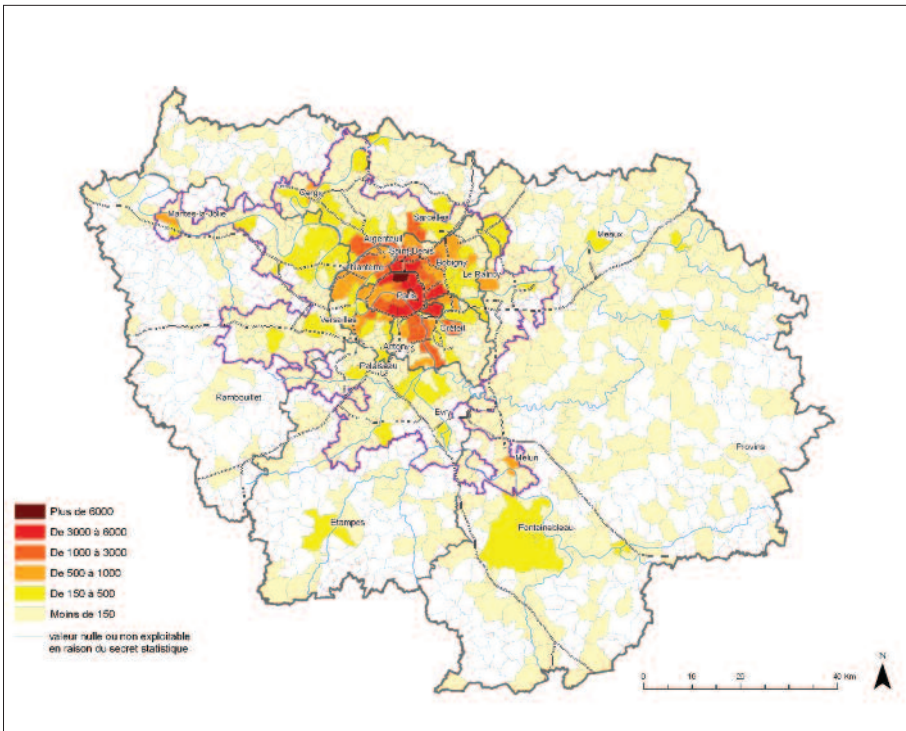


Source: Observatoire régional du foncier (ORF), 2011.

... et cumule souvent avec un parc privé de mauvaise qualité

Le parc social se cumule souvent avec le parc privé potentiellement indigne. Ce dernier recouvre des situations d'habitat différenciées : un habitat ancien dégradé, des copropriétés récentes qui ont basculé dans l'habitat dégradé ou qui risquent d'y basculer, des hôtels meublés, la pratique de la division pavillonnaire – phénomène récent et préoccupant – et l'utilisation de locaux impropres à l'habitation.

CARTE 5. Nombre de logements potentiellement indignes dans le parc privé en Île-de-France, 2007



Source : FILOCOM 2007 – MEEDOM, d'après DGFI. Traitement CD-Rom PPPI Anah.

Paris et les départements de proche couronne sont, dans leur grande majorité, concernés par cette problématique de l'habitat potentiellement indigne. Cet habitat est en majorité locatif, parfois détenu en première couronne par des propriétaires peu scrupuleux. On y trouve également des propriétaires occupants très modestes qui n'arrivent pas à entretenir leur parc.

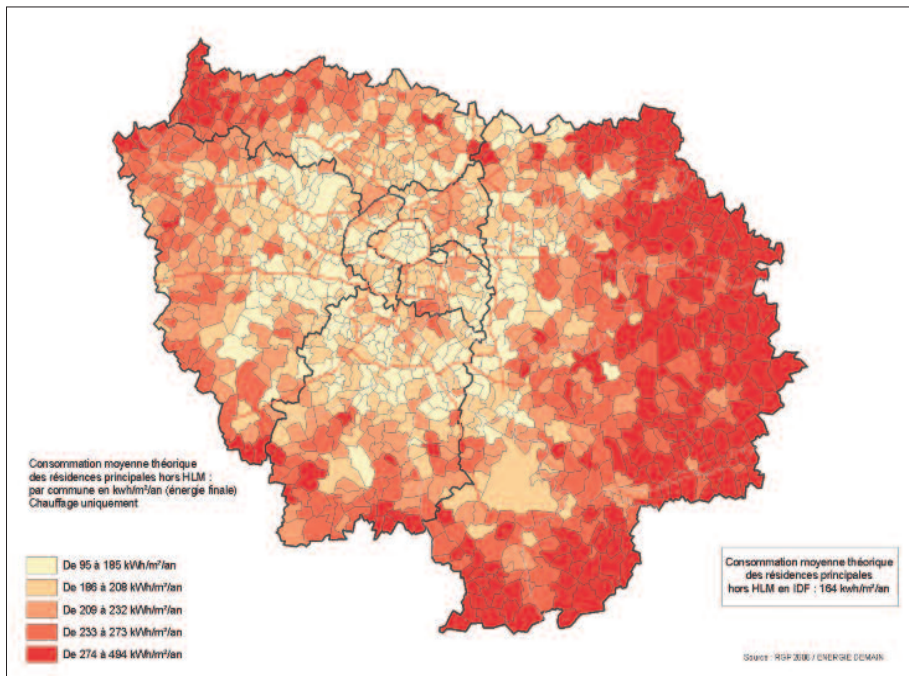
Ce marché de l'habitat dégradé est un marché poreux qui nécessite des actions, non seulement sur le stock, pour en diminuer le volume, mais aussi sur les flux : une fois l'habitat dégradé réhabilité et rénové, un autre habitat dégradé apparaît régulièrement sur les marchés voisins.

La précarité énergétique

L'enjeu énergétique est le dernier enjeu concernant la crise qualitative du logement.

Aux termes de la définition retenue par le Grenelle de l'environnement, la précarité énergétique concerne les ménages qui dépensent plus de 10 % de leurs revenus pour payer leurs dépenses énergétiques de chauffage et d'électricité. La carte des consommations de chauffage des résidences principales du parc privé met en relief l'habitat individuel ancien et les modes de chauffage énergivores comme le fioul, le gaz en bouteille, etc. En Île-de-France, environ 330 000 ménages sont concernés par cette précarité énergétique (carte 6).

CARTE 6. **L'enjeu énergétique dans le logement est aussi un enjeu social.**
La consommation de chauffage* des résidences principales du parc privé



* Consommation conventionnelle énergie finale.

Source : INSEE, RGP 2006, « Énergie demain ».

La crise quantitative

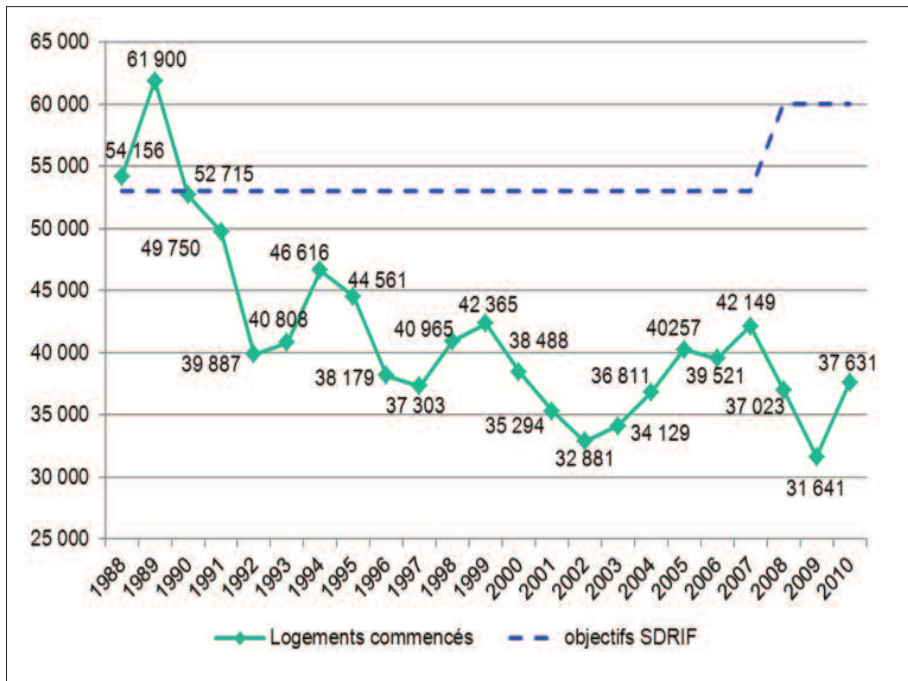
Une construction en panne

Une baisse des livraisons de logements sociaux a été enregistrée depuis plusieurs années. Elle s'est stabilisée au cours des quatre ou cinq dernières années. Dans le même temps, les besoins en logements sont restés très élevés.

Depuis les années 1980, la construction neuve a ralenti très fortement pour se situer largement en dessous des objectifs du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 1994, lesquels s'établissaient à 53 000 – et en dessous des objectifs du SDRIF de 2008, qui étaient passés à 60 000 (objectifs partagés par l'État et la Région).

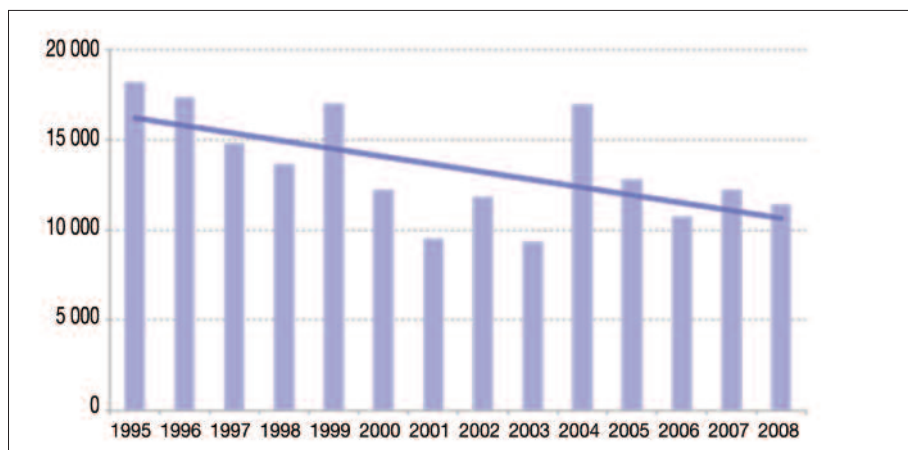
Rappelons que l'objectif est désormais de 70 000 logements. Cet objectif prend en compte le renouvellement urbain (le remplacement des logements obsolètes qui seront démolis ou scindés). Le schéma suivant montre la tension de la construction sur vingt ans (*graphiques 9*) ; toutefois on note une stabilisation de la construction de logements sociaux depuis quatre ans (*graphique 10*).

GRAPHIQUE 9. La construction en panne



Source : Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL), années 1988-2010.

Graphique 10. **Les livraisons de logements locatifs sociaux**



Source : Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL), années 1995-2008.

Des besoins en logements importants

Face à la construction en panne, les besoins en logements restent très élevés. Quatre éléments justifient les besoins de construction :

- la croissance démographique,
- la baisse de la taille des ménages,
- le renouvellement du parc,
- la fluidité du parc (et le parc vacant).

En s'appuyant sur l'évolution à l'œuvre au cours des vingt dernières années et en faisant une projection sur 2030, il apparaît que répondre à la croissance démographique nécessiterait la construction de 22 000 logements chaque année. Il s'agirait également de construire entre 19 000 et 23 000 logements pour accompagner la baisse de la taille des ménages, 13 500 logements pour renouveler le parc obsolète et entre 3 000 et 5 000 logements pour assurer la fluidité du parc. La fourchette obtenue serait autour de 60 000 logements. Or, seulement 42 000 logements ont été construits en moyenne par an entre 1990 et 2010.

Synthèse des besoins annuels en construction

Croissance démographique	22 000 logements
Taille des ménages	19 000 à 23 000 logements
Renouvellement du parc	13 500 logements
Fluidité du marché	3 000 à 5 000 logements
Total	57 500 à 63 500 logements

Dans le passé, les volumes de logements construits étaient plus élevés ; mais ces logements étaient généralement placés dans des zones d'extension urbaine. Ce fut le cas notamment dans les années 1970, avec la création des cinq villes nouvelles qui avaient des objectifs extrêmement élevés en termes de volumes de logements.

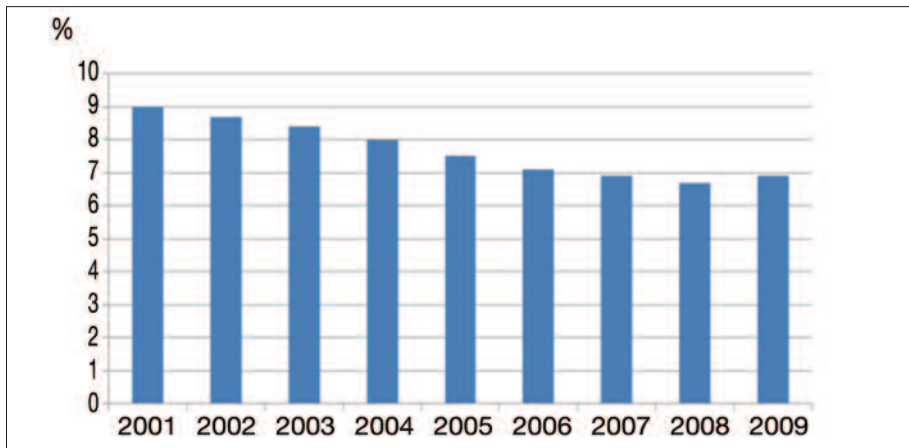
Actuellement, on considère que l'ensemble des territoires doit répondre à ces besoins en logements (et non uniquement quelques grands territoires). En outre, on ne travaille plus en extension urbaine, mais en reconstruction de la ville sur la ville, dans la zone dense.

La construction dans le parc social de logements

À l'exception de la dernière année, il faut constater une baisse constante du taux d'attribution de logement social depuis dix ans, ce qui rend l'accès au logement social de plus en plus difficile et place les demandeurs en situation exacerbée de concurrence. La crise quantitative conduit également à l'augmentation croissante de la durée moyenne d'occupation d'un logement social : en trente ans, cette moyenne est passée de huit à treize ans.

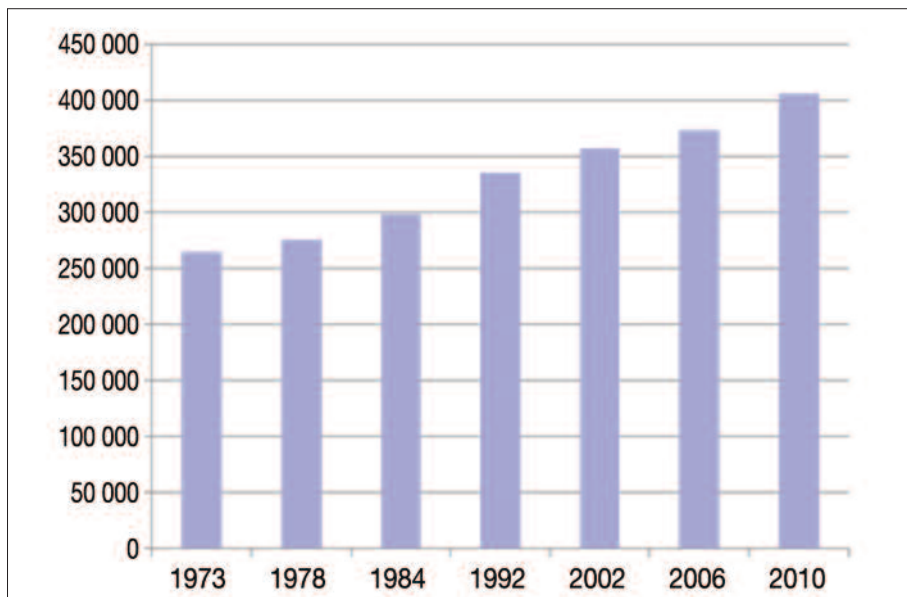
Les demandeurs de logements sociaux s'élèvent à 406 000 en 2010, pour environ 80 000 attributions. Parallèlement, on note un très large écart entre les décisions favorables et les attributions de logements au titre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO).

GRAPHIQUE 11. Taux d'attribution des logements sociaux entre 2001 et 2009



Source : Observatoire du logement social (OLS), enquête Attributions années 2001-2009.

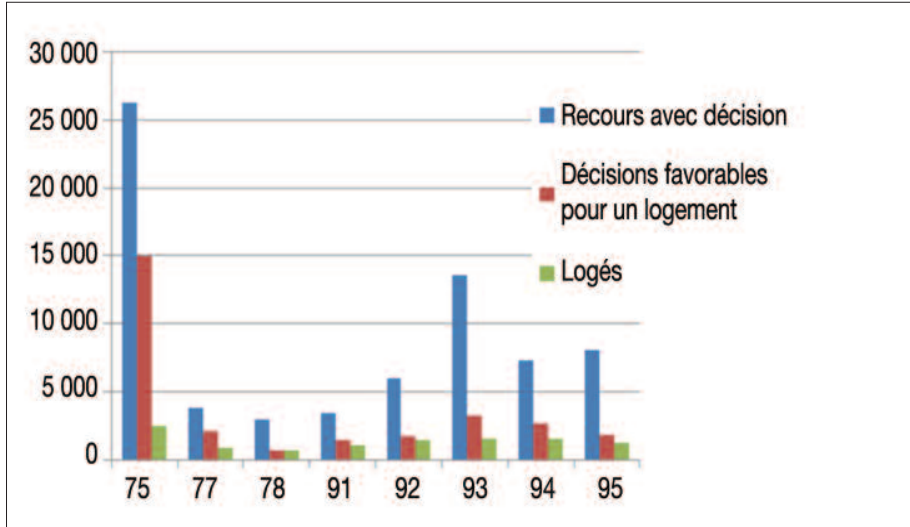
GRAPHIQUE 12. **Évolution du nombre de demandeurs de logement social entre 1973 et 2010**



Source : INSEE, Enquête nationale Logement (ENL) (1973 à 2006), IAU ÎdF. (2010).

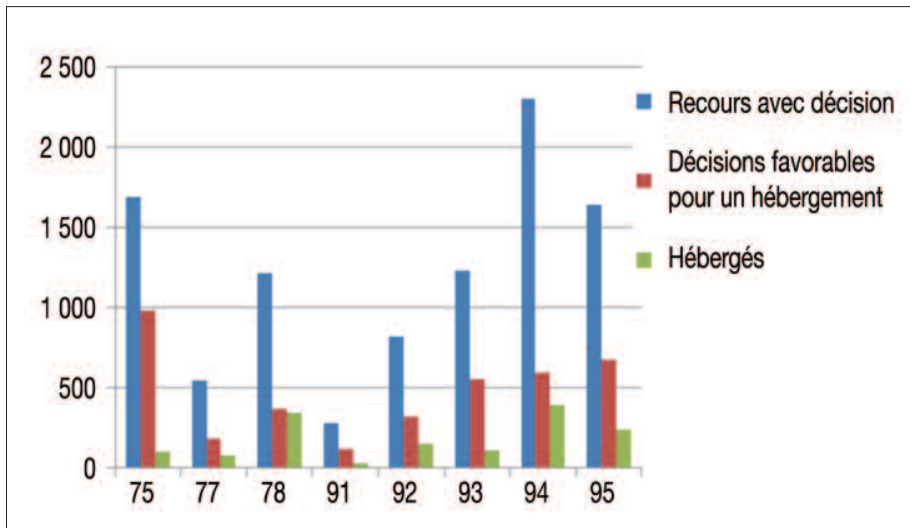
Face à une telle situation de pénurie, la question des limites départementales du cadre d'application de la loi DALO se pose avec acuité.

GRAPHIQUE 13. Bilan de la procédure DALO. Logements octroyés



Source : rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, décembre 2010.

GRAPHIQUE 14. Bilan de la procédure DALO. Hébergements acceptés



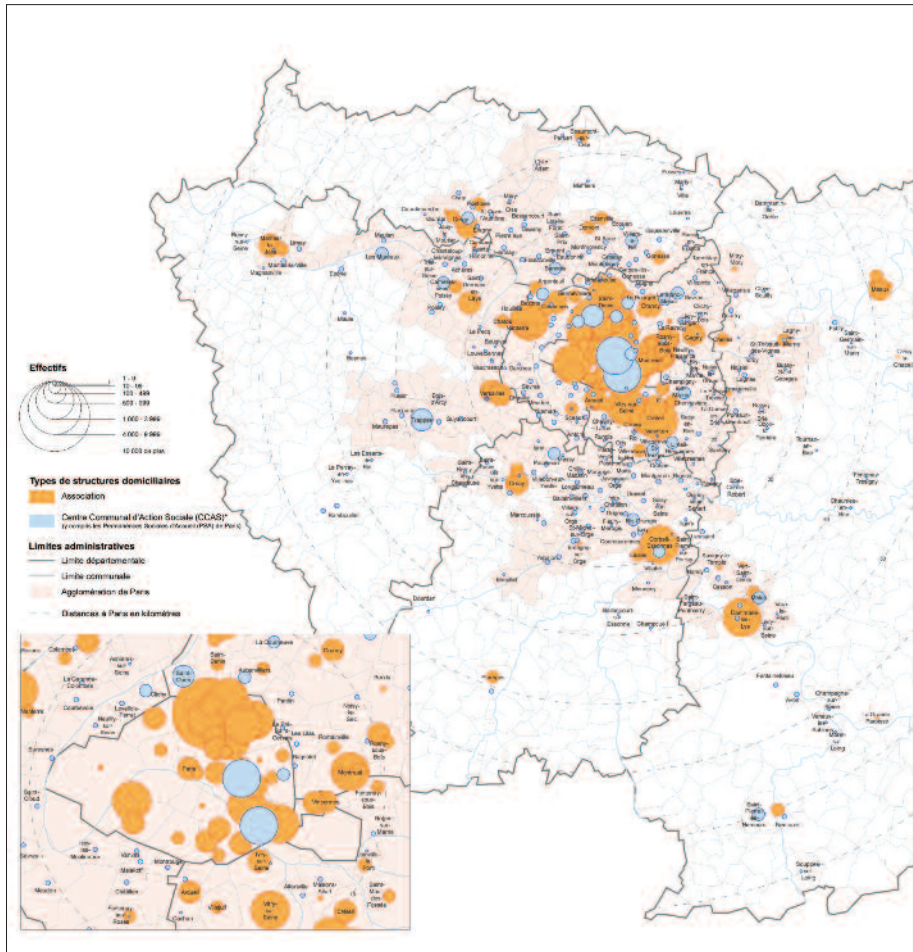
Source : rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, décembre 2010.

Des situations d'extrême précarité aggravées par le déficit de logements

Aux termes d'une enquête menée par l'IAU Île-de-France en 2009, environ 85 000 personnes sont sans domicile fixe (sans être nécessairement à la rue). Une grande partie d'entre elles sont hébergées chez des tiers ou à l'hôtel.

Environ 25 000 personnes vivent des situations de précarité très difficiles, d'urgence, de squat, ou sont astreintes à des hébergements de très courte durée (carte 7).

CARTE 7. Les sans-domicile-fixe et leur lieu de domiciliation administrative en Île-de-France, 2009



Source : Enquête IAU ÎdF. 2009 auprès des associations et des CCAS domiciliaires.

Les enjeux du Grand Paris en termes de logement

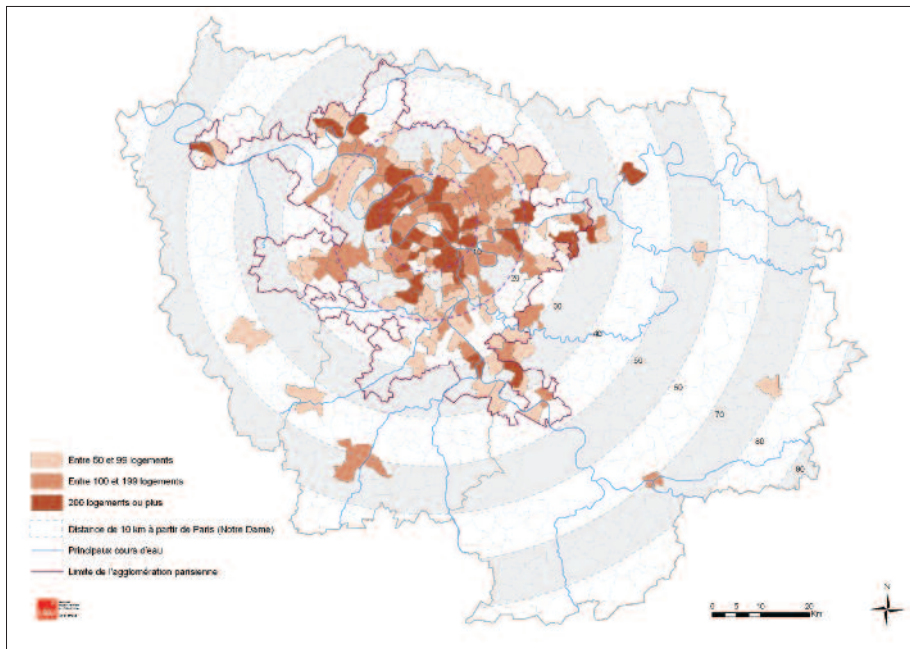
Le Grand Paris et ses objectifs de 70 000 logements sont-ils susceptibles de résoudre la crise du logement à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés ?

Les principaux éléments du projet du Grand Paris sont :

- la rocade Grand Paris express ;
- les 17 contrats de développement territorial (CDT) qui accompagnent la loi sur le Grand Paris ;
- les 38 bassins de territorialisation² entre lesquels l'État a réparti 70 000 logements.

37 000 logements, soit près de la moitié des objectifs de l'État, concernent pour l'essentiel les communes importantes du centre de l'agglomération. Elles sont 196 à avoir construit plus de 50 logements par an depuis dix ans (*carte 8*).

CARTE 8. Communes qui ont construit en moyenne 50 logements ou plus par an entre 2000 et 2010



Source : Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL).

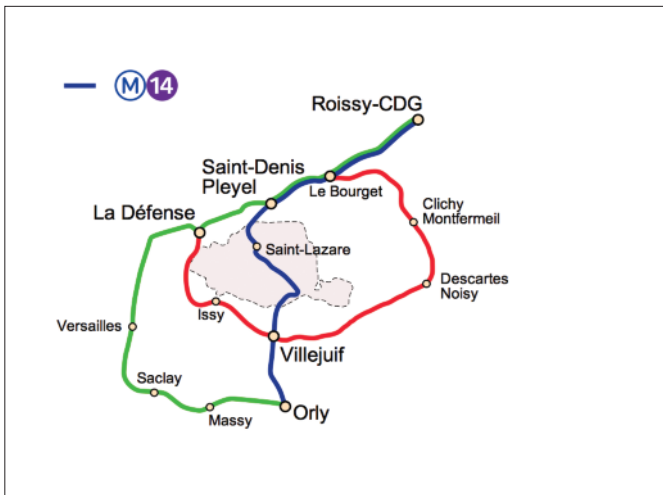
² L'article 1 de la loi relative au Grand Paris a défini l'objectif de production de 70 000 logements par an. Conformément à l'article 23 de cette même loi, une proposition de répartition de cet objectif, ou TOL (Territorialisation de l'offre de logements), a été soumis à l'avis du comité régional de l'habitat (CRH) le 16 juin 2011.

Au cours de la réalisation du Grand Paris, l'un des problèmes majeurs sera la concurrence régnant sur le foncier entre le développement économique - souvent appelé de leurs vœux par les élus - et le logement - sans oublier les équipements et les espaces publics de respiration qui accompagnent le développement du logement et permettent à une ville dense de vivre. C'est pourquoi la mobilisation et la politique foncières sont et seront extrêmement présentes dans les grands projets en cours et à venir.

Si l'on compare les objectifs de la Territorialisation des offres de logements (TOL) avec la réalisation récente, il est à noter que l'effort porte pour l'essentiel sur le cœur de l'agglomération. L'État a en effet souhaité que les 10 000 logements supplémentaires soient répartis essentiellement sur les zones concernées par le projet de réseau composé de quatre lignes de supermétros automatiques en boucle autour de Paris, le Grand Paris Express.

Certains bassins de territorialisation devraient atteindre trois fois, voire quatre fois et demie le niveau actuel de construction. C'est notamment le cas du bassin de territorialisation de Roissy/Le Bourget.

CARTE 9. Le projet Paris Express



Source : Wikipedia.

Perspectives et pistes de travail en faveur du logement

Des perspectives négatives à court terme

Les objectifs globaux du Grand Paris ne disent rien de la répartition plus fine des types de logements à construire, et notamment de ce qui concerne les logements sociaux.

Le Préfet a évoqué le chiffre de 27 000 logements sociaux parmi les 70 000. Dans son schéma directeur de 2008, la Région a proposé, comme horizon pour 2030, 30 % de logements sociaux sur l'ensemble du parc immobilier francilien.

Si l'on se réfère aux programmes locaux de l'habitat et aux plans locaux d'urbanisme, 40 000 logements seront probablement inscrits dans les projets locaux dans les cinq ans à venir.

Concernant ce parc locatif, notons que les aides à la pierre de l'État sont plutôt à la baisse, que les finances des collectivités locales sont de plus en plus contraintes, que celles des organismes HLM et d'Action Logement ont été écornées. La fin de la loi Scellier – qui a soutenu la promotion privée et contribué à freiner la baisse du parc locatif privé – est annoncée, il est donc à prévoir que les investisseurs privés se retireront. Les investisseurs institutionnels se sont eux-mêmes désengagés du marché immobilier et l'accession à la propriété se restreindra encore avec les évolutions actuelles. Enfin, le prêt à taux zéro dans l'ancien sera supprimé et remplacé par le prêt à taux zéro plus (PTZ +) neuf³.

Les pistes d'amélioration

Trois pistes principales d'amélioration se profilent :

- la gouvernance du logement au niveau local et régional,
- la place du logement dans les grands projets d'aménagement et de régénération urbaine,
- enfin, une politique foncière facilitant la reconstruction de la ville sur la ville et l'intensification urbaine.

Outre ces trois entrées principales dans la politique de lutte contre la pénurie de logements, des angles d'approche secondaires sont à considérer :

- la *question du logement en extension urbaine* pourrait être à nouveau posée, mais de manière maîtrisée, avec une intention particulière et vigi-

³ Le « prêt à taux zéro plus » est un dispositif d'aide à l'accession mis en place par le ministère du Logement à compter du 1^{er} janvier 2011. Il a été « recentré sur le neuf » à compter du 1^{er} janvier 2012.

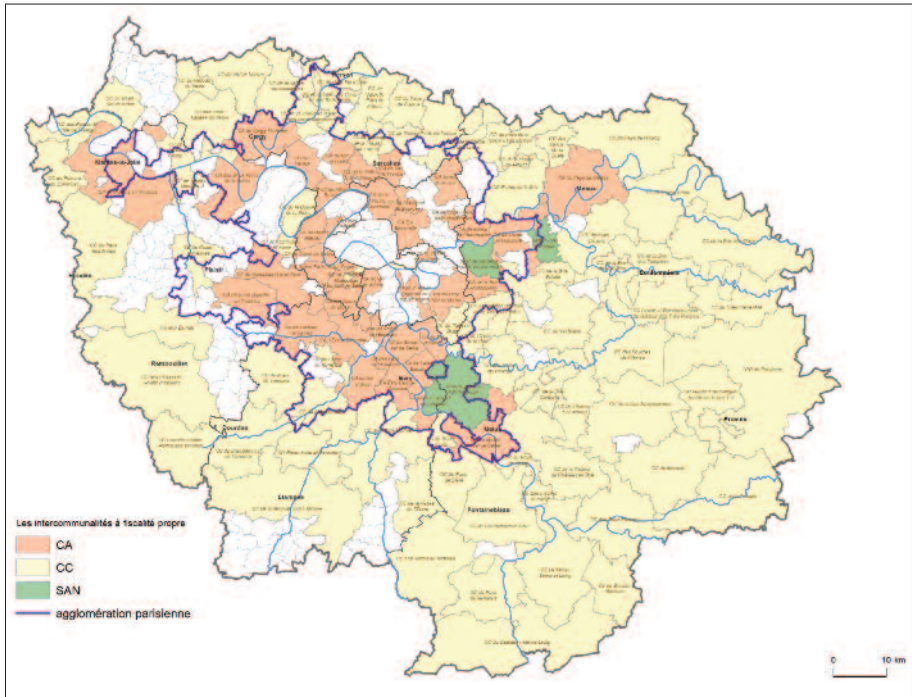
- lante à la protection des espaces agricoles qui permettent de maintenir une économie agricole viable ;
- *des mesures portant sur le logement locatif social*, en faveur d'un usage renouvelé du parc, afin de faciliter la mobilité – soit au sein du patrimoine d'un même bailleur, soit en organisant des bourses de logements entre bailleurs – en réfléchissant par ailleurs au niveau des loyers appliqués aux locataires selon leurs revenus ;
 - *la reconsidération de la loi SRU* à la hausse, pour travailler à la question du logement des ménages à très bas revenus et à revenus moyens qui, en quittant le logement social, pourraient faciliter une mobilité dans le parc social ;
 - *la piste d'un parc locatif privé à loyers maîtrisés* ;
 - enfin, *l'encadrement des loyers*, une accession à la propriété à prix maîtrisé, une réflexion sur la transformation de bureaux en logements, mais aussi d'autres réflexions qui peuvent émerger en vue de faire revenir du logement intermédiaire, mettre en place une structure dédiée pour récupérer du parc diffus et le transformer en logement social, etc.

Une gouvernance régionale plus affirmée ?

Très souvent évoquée, et réclamée par nombre d'acteurs, la gouvernance en matière de logement fait l'objet d'une réflexion lancée par la Région Île-de-France. Elle pose en effet un certain nombre de questions :

- faut-il une autorité organisatrice ou régulatrice ?
- comment définir les champs d'action de cette gouvernance, et ses compétences ?
- quels moyens financiers et humains mettre en place pour l'exercer ? sous quelle composition et quelle forme juridique ?
- sans oublier la question centrale : comment articuler la compétence logement avec les autres compétences et les responsabilités des collectivités locales ?

La grande couronne doit se couvrir d'intercommunalités d'ici au 1^{er} juin 2013. Pour l'heure, il s'agit surtout de communautés de communes qui n'ont pas la « compétence logement obligatoire ». En proche couronne, ce sont surtout des communautés d'agglomération qui ont cette compétence et commencent à l'exercer en élaborant un programme local de l'habitat.

CARTE 10. **L'intercommunalité en Île-de-France en 2012**

Sources : ministère de l'Intérieur, IAU ÎdF 2012.

Les programmes locaux de l'habitat [PLH] se développent ainsi sur l'ensemble du territoire francilien. Cependant, plusieurs politiques locales de l'habitat n'aboutiront pas nécessairement à une politique de l'habitat cohérente sur l'ensemble de la région. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'acteurs s'interrogent sur l'opportunité de mettre en place une gouvernance au niveau régional. La Région a lancé une réflexion sur ce sujet autour d'une question clé : quelle autorité organisatrice ou régulatrice ? Quels en seraient les champs d'action, les moyens financiers et humains, la composition et la forme juridique ? La question centrale reste donc celle de l'articulation entre compétences étatiques et compétences régionales.

• *La place du logement dans les grands projets d'aménagement et de régénération urbains*

Le projet du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 2008 se focalisait sur la régénération urbaine, avec un objectif d'intensification urbaine, en accord avec le projet du Grand Paris et les projets en matière de transport.

Le projet de mobilisation concernant les transports en Île-de-France devrait être réalisé plus rapidement que le projet du Grand Paris Express et permettre d'améliorer plus vite la situation d'un grand nombre de Franciliens, en reliant notamment des espaces de grande couronne à d'autres espaces, ou à la région centrale, et en rapprochant ainsi les logements des emplois. Ce plan de mobilisation pour les transports en Île-de-France est un complément – même s'il vient avant le Grand Paris Express qui, lui, se focalise sur le cœur de l'agglomération.

Conclusions

Deux avancées dans les PLH nous semblent importantes : l'obligation d'un volet foncier et la transcription des programmations inscrites dans le PLH dans le PLU.

Un bilan fait par l'ADCF sur la délégation des aides à la pierre en France entière montre les *atouts de la délégation des aides à la pierre pour les communes en zone tendue* :

- accroissement de la production locative sociale,
- orientation plus qualitative de la production,
- meilleure prise en compte de cette production par les communes, notamment les déficitaires,
- renforcement des partenariats (jusqu'à la mise en place d'un guichet unique pour l'affectation des subventions d'origines diverses),
- développement des actions vis-à-vis du parc privé et capacité d'expertise accrue.

Sont également soulignés quelques *insatisfactions*, notamment :

- objectifs jugés irréalistes ou déconnectés des PLH,
- instabilité des règles de financement,
- complexité des aides et des circuits financiers (notamment ANAH) et rigidité de l'État.

Cependant, l'addition des politiques locales de l'habitat ne suffira pas à construire une politique régionale de l'habitat cohérente.

Les débats parlementaires de la loi du 13 août 2004 avaient interrogé l'éventualité d'un statut *ad'hoc* pour l'Île-de-France. Le conseil régional d'Île-de-France avait d'ailleurs sollicité, sans l'obtenir, la délégation des aides à la pierre : le mécanisme de délégation selon le droit commun a finalement été maintenu pour l'Île-de-France (délégation aux EPCI et aux départements).

Une réflexion doit s'engager pour éclairer la Région (et ses partenaires) sur les enjeux d'organisation en matière de logement, pour mieux réguler la question du logement à une échelle adaptée aux enjeux de la région capitale, avec l'adhésion des collectivités locales. Il s'agit de trouver des solutions à la crise du logement et de rétablir la fluidité du marché immobilier pour offrir aux Franci-

liens et aux ménages venant d'ailleurs la possibilité de trouver un logement convenant à leurs souhaits, leurs besoins et leurs capacités financières.

L'étude devra proposer des *scenarii* tenants compte de multiples facteurs (champs d'action, compétences, autorité, composition et forme juridique, modalités de fonctionnement, moyens et outils, financements variés). L'articulation de la structure avec les compétences et la responsabilités des collectivités locales sera une question sensible.

Concernant le plan de mobilisation pour les transports en Île-de-France, en attendant la réalisation du projet Grand Paris Express, l'amélioration programmée du réseau existant à travers le plan de mobilisation pour les transports de la Région devrait contribuer à faciliter la vie d'un certain nombre de Franciliens. L'accélération des opérations prévue dans ce plan de mobilisation porte d'une part sur l'amélioration de la desserte de quartiers à forte densité de population et d'emplois grâce à la réalisation de projets de tramway et de prolongations de lignes de métro et d'autre part sur de nouvelles liaisons qui raccrocheront au réseau de transport lourd existant des quartiers « oubliés » (comme Clichy-sous-Bois/Montfermeil, qui devrait bénéficier d'un tramway à l'horizon 2017), avant l'arrivée du GPE, ou des secteurs de grande couronne, futurs bénéficiaires des tangentielles. Ces quartiers seront donc mieux reliés et au cœur de l'agglomération et aux pôles d'emploi qui leur sont pour l'instant difficilement accessibles.

Enfin, tout le monde souligne que le foncier n'est pas rare mais qu'il est cher et que sa mobilisation nécessite des outils et des moyens. C'est particulièrement vrai dans cette période de grands projets que sont le SDRIF et les CDT articulés autour des réseaux de transport. Le foncier sera particulièrement convoité dans certains secteurs et il faudra que les pouvoirs publics puissent peser sur les prix pour pouvoir réserver une place suffisante au logement abordable, qu'il soit social ou pas. ●



Table ronde

Quelles politiques locales et régionales du logement en Île-de-France ?

Table ronde introduite par Jean-Claude Driant

Avec :

- Jean-Christophe Attard, *adjoint au maire de Villeneuve-la-Garenne, en charge du logement et de la politique de la ville*
- Patrick Braouezec, *député, président de Plaine Commune*
- Emmanuelle Cosse, *vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France, en charge du logement*
- Stéphane Gatignon, *maire de Sevran*
- Laurent Lafon, *maire de Vincennes*
- Hervé Leroy, *directeur régional adjoint de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement*
- Agnès El Majeri, *directrice de la mission Île-de-France de la Fondation Abbé-Pierre*
- Jean-Yves Mano, *maire adjoint en charge du logement à Paris*

Jean-Claude Driant

Avant de donner la parole aux élus, je laisse la parole à la mission Île-de-France de la Fondation Abbé-Pierre. Comment lisez-vous le diagnostic de la situation du logement en Île-de-France? Partagez-vous les analyses présentées jusqu'à maintenant?

Agnès El Majeri,

directrice de la mission Île-de-France de la Fondation Abbé-Pierre

Tous les indicateurs du logement en Île-de-France sont au rouge et marquent l'intensité de la crise qui touche la région. Il existe cependant des problèmes de mal-logement partout en France et notre pays est ainsi confronté à deux enjeux majeurs :

1) *Un enjeu quantitatif*, d'abord, puisqu'il s'agit de répondre à des besoins dont nul ne conteste l'ampleur. Sans doute convient-il cependant d'analyser attentivement les réponses proposées sur ce volet quantitatif. On s'aperçoit en effet que les constructions aujourd'hui financées, entre autres dans le logement social, ne répondent pas à la demande sociale : un taux important de PLS ne sont pas en corrélation avec les ressources de nombre de demandeurs de logement. Cela fait partie des incohérences dont souffre notamment la région francilienne ;

2) *Un enjeu qualitatif*, ensuite, car le niveau des loyers aujourd'hui pratiqués dans le parc privé accentue les inégalités territoriales et spécifie, de fait, des territoires accueillant un nombre important de logements sociaux. Cette spécialisation concerne l'ensemble du parc social, mais elle se concentre d'avantage sur quelques territoires et renforce, par là même, les inégalités territoriales.

Dès lors que l'on pose la question de l'enjeu quantitatif et de l'enjeu qualitatif qui l'accompagne, il est important de considérer les conséquences humaines de la crise et des situations de mal-logement.

L'ensemble de la population est touché par le problème de l'accès au logement. Les classes moyennes le sont fortement en Île-de-France. Cependant, concernant les personnes les plus pauvres, la situation est dramatique : ce sont elles qui subissent le plus fortement les conséquences de cette crise du logement.

Quelles sont les différentes formes de mal-logement? Les plus graves concernent les personnes à la rue. Mais d'autres personnes, sans domicile propre, sont accueillies chez des tiers ; leur hébergement est marqué d'une grande incertitude.

En matière d'hébergement, l'Île-de-France est la région qui propose le plus d'offres, mais celle qui connaît également le plus de besoins : 67 000 places sont financées par l'État au niveau régional, l'ensemble des données, collectivités

locales comprises, n'étant pas connu. Les derniers travaux engagés, mais non achevés à ce jour, montrent un besoin de 13 000 places minimum au titre de l'hébergement et des logements dits temporaires. Ces situations sont donc particulièrement prégnantes. Enfin, plus particulièrement dramatique est la réapparition des bidonvilles, puisque l'on estime entre 6 000 à 8 000 les personnes qui vivent dans un bidonville en Île-de-France.

Si l'accès au logement est donc particulièrement difficile en Île-de-France, le maintien dans les lieux est également délicat, la région concentrant le nombre le plus élevé d'expulsions locatives. Cette situation ne s'améliore pas dans le contexte de crise économique actuel. Les statistiques des quatre dernières années pour la région font apparaître une croissance de 75 % des expulsions exécutées avec le concours de la force publique. Une telle situation traduit des manques dans les dispositifs de prévention et d'aide au maintien dans les lieux, notamment des personnes les plus en difficulté, celles qui n'ont pas d'autres possibilités ni d'autres choix que de rester dans leur logement.

L'habitat indigne, enfin, est une spécificité francilienne en nombre de situations rencontrées. Il concerne les personnes les plus vulnérables, les plus en difficulté, celles qui ont les ressources les plus faibles ; ce sont elles qui subissent aujourd'hui les conditions de logement les plus dégradées et les statuts d'occupation les plus précaires. Ces personnes logées en hôtel meublé, hébergées ou en sous-location, toutes situations inconfortables et parfois dramatiques, sont aussi celles qui subissent les niveaux de loyers les plus élevés proportionnellement au confort proposé dans ces logements ; elles sont contraintes à des taux d'effort considérables pour se maintenir dans les lieux.

Le dispositif DALO est un révélateur de l'ampleur de la crise du logement en Île-de-France. Le nombre de dossiers éligibles au DALO à la fin du mois d'août 2011 s'établissait à 42 000 logements pour 14 800 relogements effectués. Ces chiffres montrent la disproportion entre les disponibilités (l'offre de logements) et le nombre de demandeurs qui ont épuisé les voies de recours ouvertes par la loi DALO. Aujourd'hui, l'État est condamné pour non-relogement des personnes éligibles au DALO dans les délais qui lui sont impartis. Le constat est particulièrement douloureux, d'autant que nous ne voyons pas aujourd'hui quelle en sera l'issue.

Quelles sont les orientations en matière de politique publique pour prendre en compte les situations d'exclusion par le logement ?

Les 70 000 logements par an de la loi sur le Grand Paris sont un élément de la réponse, ils ne répondront pas en totalité à l'ampleur des besoins. Aussi est-il nécessaire de continuer à mener des politiques sur le long terme – les enjeux doivent s'inscrire dans la durée – mais surtout d'engager un plan d'urgence : il n'est plus possible de voir ainsi augmenter, année après année, les chiffres du mal-logement. Les structures d'accueil ne peuvent plus faire face au flot des situations dramatiques, en nombre particulièrement important dans la région.

Jean-Claude Driant

La parole est maintenant aux élus locaux.

Depuis les territoires dont vous avez la charge – commune, région, intercommunalité –, quel est votre diagnostic et les pistes d'action envisageables ?

L'échelle communale est-elle la bonne échelle pour penser les réponses et notamment la question de la mixité sociale ?

Quel est votre point de vue sur la construction de 70 000 logements inscrits au projet du Grand Paris ? Comment les produire et prendre en compte les questions foncières, immobilières ? Avec quelle gouvernance ?

Jean-Christophe Attard,

adjoint au maire de Villeneuve-la-Garenne, en charge du logement et de la politique de la ville

Le magazine *Géo* publiait en novembre 1991 un numéro consacré à Paris et sa région – à l'époque, on ne connaissait pas l'expression « Grand Paris ». Il y a donc vingt ans, ce magazine expliquait que le bouclage de la Francilienne et de l'A86 se traduirait par la fin des embouteillages, que le doublement des fréquences sur les lignes A et B du RER supprimerait l'attente sur les quais, que la construction des logements nécessaires abolirait les problèmes de logement en Île-de-France. Vingt ans plus tard, il est assez savoureux de se replonger dans ce numéro : il n'y a jamais eu autant de voitures dans les rues et sur les autoroutes, le bouclage de la Francilienne n'est toujours pas réalisé, l'A86 n'est ni pour les camions ni pour les motos et nous continuons à être confrontés à un trafic de transit. Parallèlement, la demande de logements a explosé. La région n'a cessé de se développer et ce développement n'a absolument pas été maîtrisé : on court après le temps, on court après le stock.

Gouverner c'est prévoir, l' élu a donc vocation à se projeter dans l'avenir. Cela fait trois ans que je suis élu, quinze ans que je travaille dans des cabinets d'élus de collectivités locales. J'ai la sensation d'être préoccupé en permanence par la gestion du stock, d'être habité par le présent et de ne pas avoir le temps de me projeter dans l'avenir. Finalement, je m'interroge : en matière de logement, la politique à mener consiste-t-elle à répondre à la demande urgente, voire dramatique, pour certaines familles ? Si c'est le cas, il suffit de remplir un tableau Excel, d'intégrer différents critères puis d'appuyer sur « Entrée » pour connaître les personnes prioritaires à reloger.

Le propos est quelque peu provocateur, mais ma question est la suivante : en matière de logement, la réflexion ne nécessite-t-elle pas au moins d'être posée à l'échelle régionale ?

La ville de Villeneuve-la-Garenne est un ghetto social. Entre les années 1960 et 1970, elle a construit 8 000 logements : il y avait de la place et il fallait répon-

dre à la demande, notamment après l'appel de l'abbé Pierre. Villeneuve-la-Garenne a été l'une des premières communes à donner un terrain pour construire un immeuble Emmaüs. Que constate-t-on dix ans après ? Que les routes, les bibliothèques, les écoles, l'éclairage public ne sont pas réalisés, les équipements sportifs et socioculturels non plus.

Trente ans plus tard, au début des années 2000, la ville a réalisé une première rénovation urbaine sur 1 600 logements, pour 110 millions d'euros ; une seconde rénovation, d'un coût de 240 millions d'euros, est en cours de réalisation et concerne 6 000 à 7 000 personnes. À marche forcée, la ville rénove pour des sommes considérables l'habitat de Villeneuve-la-Garenne, mais elle reste toujours axée sur la gestion de la demande, sans pouvoir développer une vision de son devenir.

On parle de mixité sociale... Villeneuve-la-Garenne compte 56 % de logements sociaux et quasiment pas de propriétaires (16 %). Plus de la moitié des ménages de la ville logés en HLM se situent sous le seuil de 40 % des plafonds de ressources, 30 % étant le seuil de pauvreté en France. Face à un tel contexte, comment travailler à plus de mixité sociale ? Aujourd'hui, toute démolition impose de reconstruire à l'identique. La mixité sociale dans une ville comme Villeneuve-la-Garenne consisterait logiquement à démolir tout court, pour rééquilibrer le logement et la population de la commune. La loi de rénovation urbaine l'interdit : nous démolissons, nous reconstruisons, nous rénovons.

L' élu que je suis a pour mission de rééquilibrer cette ville, notamment en actionnant le levier « habitat ». Il est légitime de chercher à construire une ville équilibrée : aucune ville de France n'a vocation à être *ad vitam aeternam* un ghetto social, une ville déséquilibrée, une ville où finalement tous les plus pauvres du département viennent s'installer au motif que le prix au mètre carré est le moins cher du département. Même si la commune est agréable – j'y habite –, les gens ne viennent pas y habiter par choix, mais sous la contrainte économique.

La question est donc d'ordre politique. Elle porte sur la gestion de la cité, sur le choix de société que l'on est en droit de souhaiter pour sa commune. La région Île-de-France comprend ainsi des zones de concentration de logements sociaux qui ne correspondent ni à la volonté des habitants ni à celle des élus qui ne font, le plus souvent, qu'hériter d'une situation. L' élu a-t-il vocation à maintenir sa commune dans un total déséquilibre ? La question est ouverte.

Stéphane Gatignon,
maire de Sevran

L'échelle communale n'est évidemment pas la bonne échelle pour réfléchir aux questions de l'habitat et du logement. Mais on ne doit pas stigmatiser le logement social. Une cité doit être composée de toutes les catégories de la

population. Aujourd'hui, 70 % de la population française peuvent accéder au logement social. Pour traverser la crise que nous connaissons aujourd'hui, le risque est grand de faire appel à des mythes, et notamment celui du « Tous propriétaires ! ».

La ville de Sevrans connaît de vrais problèmes sociaux, qui ne se posent pas spécifiquement dans le logement social, mais sont plus prégnants dans les copropriétés – avec les marchands de sommeil du XXI^e siècle.

À la différence d'une ville comme Saint-Denis, formée d'un habitat ancien, les copropriétés de Sevrans sont récentes et les propriétaires, bailleurs de une ou deux familles qui n'ont pas réussi à accéder au logement social du fait d'une demande trop forte. La ville est aujourd'hui confrontée à une réelle paupérisation notamment de cette population qui vit dans les petites copropriétés.

Dans le cadre du contrat de développement territorial et du grand projet 3 (GP3) du contrat de plan État-Région¹, les objectifs de construction de logements à vingt ou trente ans (« le Gosplan² ») s'accompagnent de quotas, selon un schéma extrêmement complexe. Mais a-t-on réfléchi à la forme de ville que l'on souhaite ?

En 2010, 50 % de la population mondiale vivent en zone urbaine, ce pourcentage atteindra 70 % dans vingt-cinq ans. Les gens continueront d'affluer dans la mégapole parisienne. Celle-ci doit devenir une métropole, cosmopolite, donc être plus cohérente et plus structurée.

Mais que construit-on ? D'un côté, des *clusters* économiques, de l'autre, des *clusters* d'habitat. Le résultat, s'il reproduit ce qui a été fait dans une ville comme Sevrans il y a trente ans, sera à n'en pas douter catastrophique : une mono-fonctionnalité, celle du logement, avec ses conséquences, notamment au plan des finances locales.

Dans les années cinquante, on dessinait « la grande banane » : Tremblay-lès-Gonesse³ devait être la première ville d'Île-de-France, avec 200 000 habitants, au centre d'une zone allongée allant de Villiers-le-Bel et Sarcelles à Aulnay-sous-Bois, Sevrans, Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Le seul nom de ces villes évoque

¹ Le GP3 du contrat de projet État-Région 2007-2013 concerne l'attractivité de l'Île-de-France. « Dans ce cadre, la Région Île-de-France et l'État ont, en concertation avec le Conseil économique et social régional, établi un diagnostic et un ensemble d'enjeux partagés qui doivent guider la politique de planification des trente prochaines années, en agissant d'abord sur le logement par la poursuite d'objectifs de diversification, par la mobilisation de tous les acteurs publics, pour réduire la tension sur le marché, en pérennisant l'offre existante et en l'augmentant de 60 000 logements par an, en réduisant les disparités sociales et spatiales en vue d'un meilleur équilibre des territoires. »

² Le Gosplan désignait en Union soviétique l'organisme d'État chargé de définir et de planifier les objectifs économiques à atteindre.

³ Par le décret du 16 août 1989, Tremblay-lès-Gonesse devient Tremblay-en-France.

les difficultés. Que construisons-nous ? Quelle urbanité imaginons-nous pour demain ? Quel est le rôle des zones urbaines ?

L'élu que je suis se bat aujourd'hui pour que Sevran ne soit pas un *cluster* d'habitats, la monofonctionnalité créant de fait des inégalités territoriales. Il faut offrir un autre avenir à ces villes, en leur donnant la possibilité d'une mixité de fonctions : du commerce, du logement, des activités diverses, bien d'autres choses encore...

La mégapole parisienne est la plus inégalitaire d'Europe, tant pour les individus que pour les collectivités locales. Qu'ont fait les gouvernants pour combattre ces inégalités ?

Construire du logement implique par exemple de construire des écoles, et la mixité sociale suppose de bonnes écoles, un contexte correct pour travailler. À Sevran, nous avons mis dix ans pour informatiser les écoles alors qu'elles l'étaient dix ans plus tôt dans les villes voisines et riches. C'est ainsi que l'on accentue la paupérisation.

Aujourd'hui, la ville réalise un nouveau quartier, mais ne trouve pas l'argent nécessaire aux écoles qui vont avec. Elle est en discussion avec les services de la Région sur la question des financements. Or les règles du jeu changent régulièrement, du nécessaire partenariat public-privé pour obtenir les financements GP3 à son interdiction !

Il faut donc, d'abord, réfléchir à l'urbanité que nous voulons.

Il faut, ensuite, aborder la question du gouvernement métropolitain. La gouvernance actuelle doit faire place à un gouvernement⁴. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un système de réseaux de pouvoir. Où est le pouvoir ? Qui décide ? La seule entité qui bénéficie d'un vrai pouvoir en Île-de-France est le maire de Paris. D'autres élus, comme Patrick Braouezec, président de la communauté d'agglomération Plaine Commune, sont forts du poids des populations nombreuses qu'ils représentent. Mais il n'y a pas de cohérence globale. La question du gouvernement métropolitain est donc posée. Il faut une institution puissante dans cette région, pour éviter de loger les populations en difficulté à l'est de l'Île-de-France, les autres à l'ouest. Si nous ne construisons pas une banlieue équilibrée, nous finirons comme dans le film *Banlieue 13*⁵, autrement dit, nous serons responsables d'une ghettoïsation croissante.

Les décisions que nous prenons aujourd'hui seront réalisées dans vingt ans. Que sera notre métropole dans vingt ans ? Il nous faut changer les institutions et

⁴ Stéphane Gagnon rejette par ailleurs ce terme de gouvernance. Il écrit sur son blog : « (...) la gouvernance s'émancipe des contraintes citoyennes et prend son inspiration dans le management entrepreneurial à la sauce néo-libérale. » (stephanegagnon. blogs). [NdE].

⁵ Stéphane Gagnon fait référence au film de fiction français *Banlieue 13*, réalisé par Pierre Morel en 2004, dans lequel un mur d'isolement entoure les cités ghettos de la banlieue. Les gangs y règnent en maîtres absolus. [NdE].

progresser sur la voie d'une vraie métropole, avec un gouvernement en mesure de décider et d'équilibrer l'ensemble régional contre les égoïsmes locaux. Les régions doivent être plus fortes, avoir plus de poids, être moins nombreuses.

Jean-Claude Driant

Monsieur Lafon, vous êtes maire de Vincennes, une ville très centrale, aux abords de Paris, et moins marquée par le logement social. Si l'échelle communale n'est pas la bonne, comme l'affirme Stéphane Gatignon, en quoi une ville comme Vincennes peut-elle participer à sa façon et à son échelle à la résolution du problème du logement dans cette métropole ?

Laurent Lafon,
maire de Vincennes

Nous parlons de la crise du logement depuis des années. Aussi me méfie-je de l'objectif des 70 000 logements ; un objectif relève toujours du diagnostic et non de la manière de faire.

Par ailleurs, une difficulté caractérise cette crise du logement : elle ne touche pas un secteur particulier, que ce soit un type de logement ou un type de population, elle est diffuse. Se posent, en effet, maintes problématiques : l'insuffisance du logement social, l'insalubrité, la sur-occupation, l'absence de mobilité, l'augmentation des prix... Bref, la crise touche l'ensemble des volets du secteur du logement, ce qui rend d'autant plus difficile sa résolution.

Contrairement aux intervenants précédents, je pense que les communes ont un rôle important à jouer dans cette crise. Elles doivent jouer un rôle déterminant dans la politique du logement, puisque, comme l'a souligné Stéphane Gatignon, on ne peut dissocier la politique du logement du reste de la politique municipale : le logement est l'un des éléments déterminants de la vision à porter par un maire pour sa ville, avec la question des espaces publics, de l'équilibre entre l'habitat et l'emploi, de l'accueil dans les équipements publics des populations installées ou futures. Le maire est porteur de cette question. Qui d'autre pourrait en être détenteur ?

Certes, les communes ne doivent pas jouer seules ce rôle, mais doivent travailler en partenariat avec les communes environnantes, dans le cadre d'une intercommunalité lorsqu'elle est constituée, et avec les autres collectivités, en particulier la Région et le Département. Seules, bien évidemment, elles n'y parviendront pas.

Au-delà de la programmation de logements, et comme l'a encore signalé Stéphane Gatignon, la dimension financière nécessaire au développement de nos villes, et donc la question des ressources des communes, quelles qu'elles soient, est cruciale. On ne peut aborder la question du logement sans apporter des éléments de réponse sur les financements nécessaires à l'accueil de la population (pour l'école, le gymnase, etc.).

Vincennes était l'une des villes visées par la loi SRU, puisque le pourcentage de logements sociaux n'y était que de 5 %⁶. Il a fallu du temps, un temps malheureusement trop long, pour inverser la tendance. Pourquoi ? C'est très difficile à expliquer, mais il est certain que les changements de ce type, pour une ville, ne se réalisent pas sur une échelle de courte durée. Vincennes est une commune de la zone urbaine dense confrontée à une double difficulté.

Tout d'abord, les prix du foncier et de l'immobilier y sont très élevés et continuent de croître : le prix de l'immobilier augmente chaque année de 500 euros le mètre carré. Dès lors que l'on établit une programmation de logements, celle-ci se trouve contrariée par l'augmentation des prix. C'est un problème pour la ville, mais également pour les opérateurs et les bailleurs.

Par ailleurs, la ville est confrontée à l'absence de foncier. Sans terrains vacants, il faut travailler à « refaire la ville sur la ville » : nous reprenons ainsi des immeubles ou des maisons pour les transformer, les réhabiliter en logements sociaux, les rendre plus accessibles et, surtout, pour améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Les problèmes d'insalubrité sont en effet importants à Vincennes, à l'instar de nombreuses villes dont les immeubles ont été construits à la fin du XIX^e siècle ou au début du XX^e. Pour des raisons liées à la copropriété ou à la transmission de la propriété, un certain nombre de copropriétés n'ont plus les moyens de s'entretenir et sont tombées dans l'insalubrité, sur laquelle est venue s'accrocher l'activité des marchands de sommeil.

Les objectifs de la ville sont pluriannuels, sur trois ans, et liés à la loi SRU. Si nous ne sommes pas en constat de carence, au regard de l'objectif de 70 000 logements, nous produisons peu de logements nouveaux : nous réhabilitons beaucoup, nous rendons accessibles des logements très insalubres, mais dans cette ville dense, l'apport nouveau reste faible.

Ma dernière remarque portera sur les délais. À l'exception de quelques opérations simples qui sont réalisées dans des délais raisonnables, de l'ordre de quatre à cinq ans, la plupart des opérations dans les zones denses comme la nôtre nécessitent un délai supérieur : la ville doit se rendre propriétaire, régler les recours divers, maîtriser le foncier, etc. Les opérations peuvent durer jusqu'à huit ou neuf ans. En période de crise et d'insuffisance de logements, de tels délais ne sont pas raisonnables.

⁶ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains impose aux communes de plus de 1 500 de la région Île-de-France, dans son article 55, un pourcentage d'au moins 20 % de logements sociaux. Toutefois, les villes peuvent s'y soustraire par le paiement d'une taxe annuelle.

Cette question des délais oblige à envisager des outils législatifs et réglementaires nouveaux. Nous sommes confrontés à une crise du logement telle que nous ne la résoudrons pas sans les outils permettant d'agir plus efficacement et plus rapidement.

Jean-Claude Driant

Vous remarquez très justement qu'un délai raisonnable de quatre ou cinq ans est déjà un temps long et que les délais sont certainement l'une des difficultés majeures auxquelles se heurte la production de logements, plus particulièrement encore la production de logements sociaux ou leur densification, compte tenu de l'ampleur des recours et des obstacles qui viennent freiner la production de logements. Restons à l'échelle communale, mais en évoquant une commune exceptionnelle, la Ville de Paris. Réalisé à l'échelle communale grâce à la délégation des aides à la pierre, Paris a depuis peu un nouveau PLH. Monsieur Mano, est-il encore raisonnable d'appliquer un PLH communal à Paris ?

Jean-Yves Mano,

maire adjoint en charge du logement à Paris

Réalisé à l'échelle communale grâce à la délégation des aides à la pierre, Paris a depuis peu un nouveau plan local de l'habitat (PLH). Avoir une perspective à moyen terme en matière d'habitat, en l'occurrence une vision à six ans, nous semble en effet indispensable.

La loi n'imposait pas à Paris un PLH intercommunal, mais nous avons pris le soin d'inviter à plusieurs reprises des communes limitrophes pour débattre des perspectives communes. La demande de logement parisienne est en effet exponentielle. La Ville de Paris doit ainsi prendre la crise du logement à bras-le-corps, consciente toutefois que travailler sur Paris *intramuros* est insuffisant : au cours des dix dernières années, les tensions qui s'exerçaient à Paris ont franchi le périphérique pour atteindre quasiment la deuxième couronne. Elles nécessitent des réflexions globales sur lesquelles je reviendrai.

La Ville de Paris souhaite assumer sa part dans la nécessité de construire plus et de construire plus pour tous. Il ne s'agit pas de poursuivre des politiques anciennes de rejet de certaines populations au-delà du périphérique, mais d'assumer le fait que des personnes de toutes origines sociales ont leur place sur le territoire parisien, y compris les jeunes étudiants, les jeunes travailleurs, les per-

sonnes fragiles, les couches moyennes, les cadres supérieurs, éventuellement les accédants à la propriété. Nous avons essayé d'élaborer une politique globale, avec une vision de la ville pour demain, de Paris ville de la diversité. Que se passerait-il si nous n'étions pas animés d'une volonté politique ? Paris deviendrait la ville des deux extrêmes : les plus aisés et les plus aidés. Ce n'est pas ce que nous voulons. Il est dès lors nécessaire d'appliquer une politique ciblée à chaque catégorie de Parisiens.

Voilà dix ans que nous menons une telle politique qui s'achèvera dans trois ans. Nous avons construit ou financé 70 000 logements au cours de cette période. Nous avons à nouveau développé du logement intermédiaire et traité l'insalubrité, tout cela, bien sûr, avec des moyens financiers importants, les capacités financières de Paris pour intervenir sur le logement étant certes nettement supérieures à celles d'autres communes.

Cette politique offensive pour le logement nous a également permis d'engager un rapport de force avec l'État. Au titre de l'exercice 2011, l'enveloppe financière de l'aide à la pierre pour Paris représente 20 % des crédits de l'État en ce domaine, soit 100 millions d'euros. Certains se plaignaient : avec ces 100 millions d'euros, il aurait été possible de construire beaucoup plus de logements sociaux... à la périphérie, où le foncier est moins cher. Mais il est hors de question d'envoyer les pauvres en banlieue au prétexte que les coûts y sont moindres ! Cela fait dix ans que nous avons interrompu cette politique et nous continuerons.

Pour autant, le jugement que l'on peut porter sur la politique globale à l'échelle de l'Île-de-France et sur la crise du logement se pose-t-il uniquement en termes communaux ? D'évidence, non. Comment faire prendre conscience de la nécessaire mobilisation de toutes les collectivités locales et de tous les élus ?

Le débat qui a lieu depuis quelque temps au sein de la commission Logement de Paris Métropole est délicat. Nous sommes toutefois parvenus à une prise de conscience collective des besoins et de la nécessité première de nous mobiliser sur la construction de 35 000 logements. Cela ne règle pas l'avenir, mais répond à une situation d'urgence à laquelle chaque élu est confronté.

Comment passer cependant de 35 000 à 60 000 logements – auxquels il faudrait ajouter les 10 000 restants pour répondre aux objectifs du Grand Paris ? À l'origine, nous avons pensé en termes de bureaux et non de logements ; depuis, les choses ont été rectifiées. Réfléchissons donc à ces 60 000 logements. Il faut en construire 25 000 de plus ; et ce quand bien même la population, qui conçoit certes que le maire a raison sur le fond, refuse que l'on construise à côté de chez elle. Comment faire ?

Regardons ce qui se passe à Londres. Le Grand Londres représente trois départements et demi de l'Île-de-France. Il offre une échelle intéressante pour l'analyse de la problématique du logement.

Le Grand Londres définit des orientations quantitatives par zone – peut-être d’ailleurs est-ce ce que fait l’État français aujourd’hui en définissant des objectifs territorialisés. L’État britannique demande le respect des engagements – la construction de tel type de produit dans la zone dans un temps déterminé – et laisse aux communes la mainmise sur les permis de construire. En revanche, si les objectifs ne sont pas atteints, une autorité supérieure prend la main sur ces permis de construire.

En France, cette proposition effraie certains maires, mais n’est-ce pas une solution pour les soulager de la pression de leurs électeurs? Pourquoi ne pas instaurer une autorité supérieure qui dépasserait la frontière communale et délivrerait les permis de construire? Les maires auraient ainsi la possibilité de renvoyer la responsabilité de la construction des immeubles neufs sur la structure étatique; dans le même temps, ils seraient en mesure de proposer un logement sur leur commune à un couple dont le fils cherche un appartement.

Sans doute cela réclamera-t-il du temps, mais nous ne résoudrons pas la crise du logement si nous ne passons pas par une forme de décision supra-communale. La Région est-elle l’entité adéquate? Personnellement, je suis un peu sceptique, mais nous pouvons en débattre.

Que signifie la gouvernance au niveau régional? la répartition de l’enveloppe fournie par l’État en matière de politique du logement? En France, l’État joue un rôle de garant et je souhaite qu’il l’assume encore longtemps. La Constitution affirme sa responsabilité du relogement. En ce sens, il faut qu’il en ait les moyens! L’enveloppe financière constitue donc un premier élément.

Mais un second élément intervient également: les permis de construire. La région est constituée d’un grand territoire dont les départements sont très disparates – entre les Yvelines, la Seine-Saint-Denis, Paris... Quelle entité créer pour exercer un pouvoir qui règle par exemple la problématique de la densité, question primordiale en matière de logement?

Au-delà de ces questions de fond, reconnaissons que les maires disposent d’ores et déjà de nombreux outils pour développer le logement, y compris du logement social, dans sa diversité. Peut-être conviendrait-il d’ailleurs de changer de vocabulaire, le problème étant de construire des logements accessibles financièrement aux demandeurs de l’Île-de-France qui, pour 70 % d’entre eux, recherchent un logement social, c’est-à-dire un logement dont les coûts sont maîtrisés, et compatible avec leurs revenus.

Depuis dix ans, la Ville de Paris impose 20 % de logements sociaux dans toute construction de plus de 800 mètres carrés. Aujourd’hui, cette décision figure dans la loi. La ville construit du logement social dans des quartiers où l’on ne pouvait pas imaginer que cela soit possible, et à des prix maîtrisés – car le maire impose le prix! Nous construisons du logement social dans le VI^e, le VII^e ou le XVI^e arrondissement, à 3 650 euros le mètre carré. Et ne se confronte pas à des recours, parce que le loge-

ment social est noyé au milieu du reste. Lorsque le promoteur vend à 20 000 euros le mètre carré dans le VII^e arrondissement, le bâtiment abrite des logements à 3 650 euros le mètre carré, correspondant à des programmes PLAI, PLUS et PLS⁷. Cette façon simple de procéder, et souple sur la durée, commence à produire un nombre non négligeable de logements sociaux disséminés sur l'ensemble du territoire parisien, y compris dans le cœur de la ville centre.

Peut-être devrions-nous également réfléchir à des formules différentes en matière d'accession à la propriété si nous voulons retrouver des parcours résidentiels et plus de fluidité. Le temps n'est-il pas venu de séparer le bâti du foncier et de diviser ainsi par deux le coût de l'accession à la propriété ? Cette formule existe dans d'autres pays, et notamment en Grande-Bretagne. Les habitants achètent les murs et sont locataires du foncier durant la durée d'un bail emphytéotique administré qui peut durer entre cinquante et quatre-vingt-dix-neuf ans. Cette disjonction du foncier et du bâti permet aussi d'abaisser les coûts.

Jean-Claude Driant

Peut-être aurons-nous l'occasion de revenir sur cette piste du retrait de la délivrance des permis de construire par le maire.

Mais auparavant, venons-en à l'intercommunalité en tant que pilote des politiques de l'habitat.

Patrick Braouezec, Plaine Commune est-elle une entité susceptible de prendre en charge efficacement une politique de l'habitat comme contribution à une politique métropolitaine ?

Patrick Braouezec,

président de Plaine Commune

Plaine Commune s'est saisie à bras-le-corps de la question du logement au travers d'un PLH intercommunal. Mais elle n'a pas encore opté pour la compétence de l'aide à la pierre, la question des financements étant sous-jacente à cette prise de délégation⁸.

⁷ Pour une même catégorie de foyer, au 1^{er} janvier 2012, le plafond de ressources annuelles (somme des revenus fiscaux de référence de l'ensemble du foyer) est de 12 285 € pour le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), de 22 334 € pour le prêt locatif à usage social (PLUS), de 29 034 € pour le prêt locatif social (PLS) et de 40 201 € pour le prêt locatif intermédiaire (PLI).

⁸ Depuis 2005, l'État peut déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) et aux départements sa compétence d'attribution des aides à la pierre aux secteurs du logement locatif public et privé. Ceux-ci gèrent alors directement le financement des nouvelles constructions de logements sociaux et peuvent contrôler leur répartition.

Plaine Commune n'est en effet pas un territoire riche ; sur les 174 communautés d'agglomération que comptent la France, la communauté d'agglomération Plaine Commune est la 173^e s'agissant du revenu fiscal par habitant ; avant-dernière donc, juste avant la communauté de communes Val-de-France, qui comprend Sarcelles, Villiers-le-Bel et Garges-lès-Gonesse. Il est évidemment préférable d'être riche pour satisfaire les besoins des populations.

Le diagnostic de 60 000 à 70 000 logements manquants est accepté par tous. Il ne s'agit cependant que d'un diagnostic : connaissons-nous la maladie ? et sommes-nous d'accord sur sa nature ?

En outre, si nous additionnons aujourd'hui les PLH de la région Île-de-France, nous n'atteignons pas 30 000 logements. C'est dire si l'échelon communal n'est plus le bon échelon, il faut le dire une fois pour toutes.

L'échelon intercommunal est préférable, mais il n'est pas suffisant : il ne répond pas de manière positive à la territorialisation de ces 70 000 logements dont nous avons besoin. Jusqu'à présent, la convention passée entre l'État, Plaine Commune et Saint-Ouen – les deux appartenant au même contrat de développement territorial – stipulait le chiffre de 3 220 logements par an ; nous proposons de passer à 4 200 logements annuels, dont 40 % de logements sociaux.

Mais se pose alors la question, déjà évoquée par Stéphane Gaignon, de l'accompagnement en termes d'équipements publics. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer Saint-Denis et Aubervilliers, qui ont gagné respectivement 10 000 et 8 000 habitants en l'espace de sept ans, soit l'équivalent d'un groupe scolaire par an. Si nous sommes parvenus à répondre à la question de l'école, qu'en est-il des autres besoins ? Se loger n'est pas habiter. Pour habiter, il faut pouvoir bénéficier de l'ensemble des équipements sportifs, culturels, éducatifs qui permettent effectivement de vivre dans une ville, non d'en être simplement locataire. La question du logement est donc à replacer dans un contexte plus large, celui des équipements publics.

Il faut enfin cesser de stigmatiser le logement social. Cette stigmatisation a surgi dès lors que nous avons considéré que nous allions régler les problèmes en démolissant ces logements. Je ne veux pas dire pour autant qu'il ne fallait pas en démolir, mais démolir ne peut être un objectif en soi et, surtout : faire disparaître les logements sociaux n'éradique pas la pauvreté.

De fait, l'appel à la mixité sociale signifie bien souvent le refus d'accueillir les pauvres. Pourtant, le logement social n'est pas synonyme de pauvreté : 70 % de la population sont éligibles au logement social ; or, que je sache, nous ne comptons pas 70 % de personnes pauvres en France. Personnellement, j'ai cinq enfants et je sais qu'ils passeront par la case « logement social » avant d'accéder éventuellement à autre chose. La question de la fluidité et du parcours résidentiel évoquée par Jean-Yves Mano est une nécessité : il faut redonner de la fluidité.

Concernant les permis de construire, je considère également qu'ils doivent être délivrés par une autorité dédiée et non plus par les communes. Des personnes viennent habiter Plaine Commune, par exemple, parce qu'elles ne trouvent pas de logement adapté à leurs ressources ailleurs.

Qui doit se saisir de ce problème à bras-le-corps ? Je ne sais si la Région doit être cette autorité, mais ce ne peut pas être en tout cas l'intercommunalité seule. Si nous avons échoué sur la question du logement, peut-être est-ce la faute de Paris Métropole qui n'a pas pu trouver la solution, notamment parce que cette entité regroupe l'ensemble des échelons territoriaux, y compris la Région. Il faut faire évoluer Paris Métropole et passer d'un syndicat d'études à un vrai lieu de décision, un gouvernement de l'ensemble des collectivités : la Ville de Paris et les grandes agglomérations.

La question aujourd'hui posée à la Région Île-de-France comme à l'ensemble du pays est celle des agglomérations. Ce doivent être désormais des pôles structurants et, pour l'Île-de-France, des agglomérations qui comptent avec Paris et par rapport à Paris. Comment créer des pôles structurants, autrement dit, des pôles qui réunissent toutes les fonctions humaines à l'échelon d'un territoire donné, sans qu'il y ait, comme le disait Stéphane Gatignon, d'un côté la vie économique et de l'autre l'habitat ? telle est la question posée à la Région Île-de-France. Comment assurer que chacun, quelle que soit sa situation personnelle, vive dans un lieu qui compte, qui ne soit pas une périphérie ?

Le foncier est également une vraie question et je suis d'accord avec Jean-Yves Mano sur sa proposition de séparation du foncier et des murs. Pour autant, il serait utile que l'État ne contribue pas à l'inflation foncière.

Dernièrement, nous avons eu à connaître un cas très précis à Saint-Denis : il s'agissait de la vente d'un terrain à proximité du « cluster des activités culturelles et de la création », près du carrefour Pleyel. Les services de France Domaine ont fixé un prix extrêmement élevé. Une fois interrogés, ils nous ont répondu qu'ils avaient intégré le fait que ce terrain prendrait de la valeur ultérieurement. L'État lui-même contribue à la valorisation et à l'inflation foncière et donc immobilière. Il faudra donc que nous nous dotions d'outils fonciers tel l'outil régional⁹, très utile en termes de maîtrise et de portage fonciers.

Je parlerai enfin de la résorption de l'habitat indigne. Il est urgent que nous trouvions les outils et les mécanismes adéquats pour permettre aux populations qui vivent dans un habitat indigne, y compris aux sans-papiers, de trouver place dans un logement décent. Saint-Denis travaille actuellement à une réponse éla-

⁹ La Région a été à l'initiative de la création de l'établissement public foncier (EPF) d'Île-de-France, en 2006. En partenariat avec les collectivités territoriales qui le souhaitent, cet établissement public d'État permet de constituer des réserves foncières. Pleinement compétent pour intervenir sur cinq départements (75, 77, 91, 93 et 94), l'EPF d'Île-de-France a pour partenaires trois établissements départementaux (EPFD), dans les Yvelines, les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise.

borée conjointement avec la Soreqa¹⁰, en partenariat avec la Ville de Paris¹¹. Cette réponse fera l'objet d'un compte rendu.

Il y a urgence à trouver des solutions. Je ne ferai pas référence au magazine *Geo*, mais à un roman chinois de Lao She dont le premier tome est paru il y a quinze ans, intitulé *Quatre générations sous un même toit*. Lao She parlait de la Chine. Aujourd'hui, dans nos cités, il n'est pas rare de compter quatre générations sous un même toit : le locataire en titre héberge bien souvent son père ou sa mère, qui héberge ses enfants ou l'un d'eux, qui lui-même a un ou des enfants. Une telle situation est source de conflits, de mal-être.

Si nous ne répondons pas à la question du logement social et du mal-logement en Île-de-France, nous aurons du mal à nous en sortir.

Jean-Claude Driant

Emmanuelle Cosse, la Région est-elle l'échelle pertinente, l'acteur pertinent pour être le pilote des politiques de l'habitat dans cette métropole ?

Emmanuelle Cosse,

vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France, en charge du logement

Cela a été dit précédemment, 70 % des Français sont éligibles au logement social ; mais 64 % des Franciliens sont éligibles au PLAI ou au PLUS¹². Répondre à la demande, c'est répondre à la réalité de la situation de la population francilienne, donc à celle de salariés ayant des revenus évoluant peu, relativement bas,

¹⁰ La Soreqa, société publique locale d'aménagement (SPLA) a été spécialement créée en 2010 par la Ville de Paris, le département de Paris et la communauté d'agglomération Plaine Commune, avec vocation métropolitaine pour mener des programmes de lutte contre l'habitat dégradé. Elle poursuit depuis août le travail mené depuis huit ans par la SIAMP (Société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris) contre l'habitat insalubre dans Paris et, depuis janvier 2011, sur la commune de Saint-Denis dans le cadre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

¹¹ Le projet de résorption de l'habitat dégradé retenu au titre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) propose la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention couplée à deux niveaux d'actions complémentaires :

La mise en place d'une OPAH-RU (opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain) sur tout le centre-ville, permettant d'une part d'accompagner les propriétaires dans la réalisation de leurs travaux et, d'autre part, de lutter plus efficacement contre les marchands de sommeil ;

Une intervention ciblée sur deux quartiers prioritaires du centre-ville traités dans une logique de microprojets urbains : les quartiers Brise Échalas et Porte de Paris (avec pour objectifs la démolition d'environ 190 logements et la construction de 300 logements, dont 100 logements sociaux).

¹² Cf. note 7.

aujourd'hui éligibles au PLAI et au PLUS. Rappelons que certaines infirmières, certains enseignants ou les postiers débutants, selon leur situation familiale, sont éligibles au PLAI ou au PLUS.

Mais, faute de ressources, 10 % à 12 %, de la population francilienne ne sont quant à eux pas éligibles au logement social : une grande partie des Franciliens n'ont donc pas les moyens de bénéficier du dispositif PLAI. Comment traiter l'extrême pauvreté dans une métropole ? C'est une question centrale, que l'on renvoie généralement aux villes, celles-ci ayant commencé à élaborer des solutions spécifiques pour répondre aux besoins de leur population.

Étudier les politiques à promouvoir pour répondre à l'urgence, puis au moyen et au long terme est nécessaire, mais sans oublier que la situation actuelle est le résultat de politiques passées, voire d'absence de politiques. Pendant très longtemps, il a été dit que le marché s'occuperait de redresser la situation. Or les résultats aujourd'hui sont là, sur le marché des loyers, mais aussi sur celui de la construction. Quand certains promoteurs immobiliers eux-mêmes se plaignent des prix pratiqués en Île-de-France, cela donne à réfléchir.

Par ailleurs, une loi qui reconnaisse la spécificité de la métropole francilienne et accorde les financements nécessaires pour répondre à la question du logement sur ce territoire est indispensable et représente un élément essentiel de la bataille à mener. La Région a besoin d'un soutien spécifique, non pour imposer Paris et sa métropole face aux autres régions de France, les besoins existant partout ; mais parce que, sans soutien spécifique, elle ne sera pas en mesure de régler la question. L'État lui a finalement accordé cette année le maintien, à titre exceptionnel, des crédits d'aide à la pierre ; mais cela n'a pas été sans mal, la bataille fut rude.

La question du logement est-elle une question régionale ? Elle l'est, d'évidence, en particulier pour la Région Île-de-France, très particulière en termes d'inégalités de richesses entre les communes. S'il y a d'un côté les logements sociaux et de l'autre l'activité économique, il y a surtout des communes extrêmement riches et d'autres extrêmement pauvres. La ville de Sevran fait ainsi partie des communes les plus pauvres de l'Île-de-France, pour des raisons multiples, notamment en raison de l'absence d'activités économiques et d'une population qui dispose de peu de moyens. Cette situation est généralement corrélée au taux de logements sociaux. Certaines villes comptent jusqu'à 75 %, voire 79 % de logements sociaux alors que d'autres, après dix ans d'application de la loi SRU, stagnent à 3,5 % et n'ont rien construit depuis l'adoption de la loi. Contrairement à des villes comme Vincennes, qui œuvrent à l'heure actuelle pour répondre à leurs obligations triennales, de nombreuses « communes SRU », notamment dans la seconde couronne, n'ont pas construit un seul logement social. Ce fait démontre l'inadéquation de l'échelle communale en matière de politique du logement.

La Fondation Abbé-Pierre constate ainsi que certaines communes refusent toute construction de logements sociaux, voire tout type de constructions, pour ne pas avoir à réfléchir à l'accueil des populations à venir ; tant il est vrai que

construire des logements implique de créer des services publics, des écoles, d'apporter des réponses culturelles à une population, etc. La question est donc celle de la construction d'une métropole cohérente, et donc de la gouvernance, question que la Région Île-de-France a décidé de relancer.

La Région Île-de-France n'a aucune compétence légale en matière de logement. C'est par obligation qu'elle est devenue aujourd'hui l'un des acteurs majeurs du logement. Son action sur ce terrain représente un budget net de 230 millions d'euros, en faveur du logement social, des copropriétés dégradées et de l'habitat insalubre. Si, demain, en raison de l'interdiction des financements croisés¹³, nous devons interrompre les financements de la Région, je mets au défi n'importe quel bailleur social de réaliser ses programmes. Comment en sommes-nous arrivés là ? À l'origine, la Région souhaitait aider la construction des logements sociaux ; aujourd'hui, son aide est indispensable. Ce qui montre à quel point la situation s'est dégradée d'un point de vue financier.

Cependant, ce n'est pas parce que la Région a lancé la question d'une nouvelle gouvernance qu'elle doit assumer cette compétence. Nous devons aujourd'hui, avec les communes, les départements et l'État, s'il souhaite le dialogue, réfléchir à une autre manière de gouverner la politique du logement et pas seulement celle du logement social.

Se posent évidemment les questions du financement du logement social et de la délégation de l'aide à la pierre. Mais, plus généralement, quelle politique voulons-nous en faveur de l'habitat indigne et, surtout, quels types de logements voulons-nous ?

Le projet de construction de 70 000 logements me semble inabouti : construira-t-on des logements permettant d'accueillir les familles, les principaux demandeurs, ou des petites surfaces, pour répondre à une autre demande, forte également en Île-de-France ? Que construira-t-on, à quel niveau de prix, pour quelles populations et où ? Dans les zones où seront construits ces logements, amènera-t-on l'activité économique nécessaire ?

Ces questions ont été posées lors de la Conférence territoriale lancée par la Région au titre de la révision du schéma directeur de la Région Île-de-France¹⁴. En termes de modèle de développement, il n'est pas possible notamment de construire ces 70 000 logements dans les zones rurales, là où le foncier agricole coûte peu cher, dans ces zones que bien des promoteurs voudraient récupérer et où ils trouvent d'ailleurs des vendeurs, les agriculteurs qui ont de plus en plus de mal à vivre de leur métier. Le foncier est par conséquent un élément essentiel,

¹³ Emmanuelle Cosse fait référence à un article, aujourd'hui abandonné, de la réforme territoriale qui retirait la possibilité pour un même projet d'être financé par plusieurs collectivités locales à la fois - et parfois aussi par l'État voire l'Europe. Cette possibilité constitue pour nombre de collectivités la garantie de pouvoir accéder à des équipements structurants qui seraient restés inaccessibles sans la solidarité des autres acteurs territoriaux.

¹⁴ Conférence territoriale sur l'aménagement en Île-de-France du 26 novembre 2010.

notamment pour dépasser la tension entre zones rurales et zones denses ou celle qui oppose, à tort, Paris et les autres départements franciliens. À ce titre, l'échelle régionale pour une nouvelle gouvernance est une question centrale.

Que faisons-nous de villes comme Nemours, Fontainebleau, Melun, Les Mureaux, toutes villes importantes qui comptent un taux élevé d'habitat social et d'habitat indigne, et se vivent en relation avec la zone plus dense ? Une partie seulement de ces villes appartient à Paris Métropole.

Que faisons-nous également de la zone périurbaine, qui est aujourd'hui l'enjeu pour l'Île-de-France en matière de logement et d'activité économique ?

La Région a donc lancé le débat pour une réflexion métropolitaine. Il s'agit d'essayer de construire des *scenarii* sur telle ou telle forme de gouvernance possible, avec pour chacune leurs atouts et leurs limites, en instaurant le dialogue entre l'ensemble des collectivités intéressées.

Je conclurai en disant que, à titre personnel, je pense qu'il convient de mettre fin à la compétence communale relative au permis de construire. Il est évidemment extrêmement violent de dire cela à des maires et à des élus municipaux qui veulent aménager leur ville, mais cette prérogative sur les permis de construire est aussi ce qui bloque l'ensemble des projets. Si, dans l'ensemble des PLU, il était possible d'imposer, et non pas simplement de donner la possibilité, que toute construction privée compte, une part de logements sociaux fonction de sa surface, l'offre de logement social augmenterait considérablement et les recours qu'opposent quasi systématiquement les riverains à tout programme social seraient évités.

Jean-Claude Driant

L'État n'a pas uniquement dans sa ligne de mire la construction de 70 000 logements, mais des questions ont été posées à cet égard : quels types de logements ? Où et avec quel mode de gouvernement – je retiens le terme de gouvernement plutôt que celui de gouvernance ? Je donne la parole au représentant du Gosplan.

Hervé Leroy,

directeur régional adjoint de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

Parler des 70 000 logements annuels de la loi sur le Grand Paris, parler de gouvernance, c'est parler de l'intérêt général, du bien commun et des besoins des plus fragiles.

Agnès El Majeri a indiqué qu'il fallait replacer la personne au cœur du dispositif. Cette perspective est en filigrane de toutes les interventions qui ont précédé. Il est important de suivre et d'accompagner toutes les personnes déclarées prioritaires par les commissions de médiation de la loi DALO¹⁵; j'espère que nous y parviendrons. Pour l'heure, nous enregistrons un déficit, alors même que les acteurs se sont mobilisés, que ce soit les bailleurs sociaux ou Action Logement¹⁶.

Mais avant de parler des 70 000 logements, d'importants chantiers sont devant nous.

On compte 400 000 à 500 000 demandeurs de logement en France, ce qui représente plus de cinq ans d'attributions. Effort sans précédent et sans équivalent en Île-de-France, soulignons le travail des 700 communes services enregistreurs qui travaillent actuellement sur la constitution du fichier collaboratif ou « numéro unique ». Cette mutualisation fait partie des boîtes à outils nécessaires. Nombre d'outils doivent, en effet, être maniés; peut-être cet outil n'accélère-t-il pas la production, mais il aide sans doute à l'attribution.

Le triplement du financement du logement social PLAI à l'échelle francilienne montre que tout le monde est conscient de l'étendue du problème.

Les chantiers devant nous ne portent pas uniquement sur la construction neuve, ils concernent également l'amélioration de l'existant. Chacun s'accorde sur la nécessité de résorber l'habitat indigne, cette situation affectant plusieurs centaines de milliers de personnes. Si une amélioration se dessine, un vaste chantier reste toutefois devant nous.

Parmi les sujets, citons également la rénovation des quartiers, la précarité énergétique, l'adaptation des logements au handicap et, d'une manière générale, les questions de la mobilité et du vieillissement. Autant de sujets qui ne nécessitent pas seulement de construire de nouveaux logements, mais aussi de continuer à tirer vers le haut le parc existant.

La région Île-de-France est en retard quant au nombre de logements par habitant et aux surfaces, les logements y étant plus petits qu'ailleurs. Cet état de fait est aggravé par les cohabitations, parfois de plusieurs générations, les hébergements chez des tiers: d'une manière générale, l'espace est insuffisant par rapport aux attentes des habitants.

Le taux d'effort des ménages est d'autre part considérable, à la fois dans le locatif et pour l'accession à la propriété: chacun doit arbitrer entre être encore

¹⁵ Dans le cadre de la loi DALO, la commission de médiation doit se prononcer sur le caractère prioritaire d'une demande de logement ou d'hébergement.

¹⁶ Action Logement, organisme collecteur de la contribution de 0,45 % de la masse salariale versée par les entreprises de plus de 20 salariés, s'est engagée à réserver 25 % de ses attributions (soit 5 000 logements, pour l'Île-de-France) aux ménages éligibles au DALO lors de la remise du rapport de la Fondation Abbé-Pierre au secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme, Benoist Apparu, le 1^{er} février 2011.

plus serré ou payer plus cher. Les prix ont été multipliés par 2,5 ou par 3 alors que les revenus des ménages n'ont pas suivi.

La solvabilisation croissante des ménages pour leur permettre d'accéder à la propriété, avec le programme d'accession sociale à la propriété, a en outre induit des effets pervers et surtout profité aux propriétaires en place, voire aux promoteurs, par un phénomène de transfert de bénéfices : la solvabilisation s'est accompagnée d'une hausse des taux d'effort des acquérants. Dans la mesure où le prix des logements a augmenté, inévitablement, les loyers ont suivi le mouvement à la hausse plus que proportionnellement. Non seulement l'aide à la solvabilité n'a pas aidé les personnes à accéder au logement, mais elle a rendu les locations plus onéreuses.

Quatre-vingts pour cent des transactions concernent aujourd'hui l'ancien. Les taux d'intérêt sont extrêmement bas (3-4 %). Peut-être la question se réglera-t-elle lorsqu'ils remonteront. Les prêts à trente ans deviendront alors trop coûteux pour être envisageables. Comment gérer la baisse de la solvabilité des ménages qui, dans un premier temps, diminuera le volume des transactions dans l'ancien, mais qui, dans un second temps, pourra offrir une opportunité éventuelle, comme c'est le cas de toute crise ?

Je rejoins le propos de Patrick Braouezec : il serait possible de porter plus d'attention aux accédants si les collectivités et l'État – l'État devant prendre sa part de responsabilité – proposaient des terrains à des opérateurs fonciers qui produiraient des logements dont les prix seraient en cohérence avec la solvabilité des ménages. Dans le même temps, les propriétaires privés seraient contraints de s'ajuster à la baisse, même si, psychologiquement, ils sont programmés à la retarder. Généralement, une baisse des prix est annoncée trois ou quatre ans à l'avance par une baisse du volume des transactions. Aujourd'hui, sans doute avons-nous l'opportunité de réaliser des opérations d'urbanisme, parce que le foncier est largement détenu par des organismes ou par des établissements publics qui ont la possibilité de le vendre légèrement en dessous du prix du marché. Quoiqu'il en soit, aujourd'hui, certains logements dans l'ancien se vendent à 6 000 euros le mètre carré en moyenne. Peut-être se vendront-ils 4 000 euros après-demain. L'imaginer ne relève pas du cas d'école. Si nous sommes capables demain de vendre à 5 000 euros le mètre carré neuf, au lieu de produire un effet d'aubaine pour certains, nous pourrions mieux répondre à la solvabilité des ménages. En même temps, ce serait un levier pour augmenter la construction de logements et atteindre l'objectif de 70 000 logements. Sera-ce rapidement ? Je n'en sais rien, mais nous nous rapprocherions de cet objectif qui me semble incontournable.

L'augmentation du nombre des logements est une nécessité au plan global, et une crainte locale. Mais ce qui augmente et coûte cher, ce n'est pas le nombre de logements, mais le nombre de personnes qui veulent vivre dans notre région. À moins de procéder à une régulation des naissances en Île-de-France ou d'interdire aux gens de s'installer dans la région, ce à quoi je ne crois pas, la

population de l'Île-de-France augmentera de 0,5 à 1 % par an dans les prochaines années. Si l'on ne construit pas des logements, les familles se serreront toujours plus dans leur logement. Les communes continueront à avoir des coûts plus élevés, mais les habitants ne seront pas mieux logés. On prétend que maintenir la population au même niveau nécessite la construction de 35 000 logements. En fait, le point mort s'établit à zéro, les 35 000 logements nouveaux servant à accueillir les nouveaux arrivants. Accueillir 70 000 ou 80 000 personnes nouvelles est-il un objectif? Si oui, on ne répondra pas parallèlement au défi de l'amélioration des conditions d'habitat existantes, selon le hiatus parfaitement expliqué par Christine Corbillé.

Pour terminer, et quoique n'étant pas le mieux placé pour évoquer la question de la gouvernance, je voudrais tenter un plaidoyer *pro domo*. La gouvernance n'est pas seulement tout ce qui a déjà été évoqué, c'est aussi les outils qui permettent la cohérence et la coopération. À cet égard, le comité régional de l'habitat est un outil de relation entre les collectivités; d'ailleurs, Paris Métropole s'est proposé d'y entrer. Voici un lieu – et il y en aura d'autres – de coopération sur les politiques du logement, qui ne peut se faire sans urbanisme, sans aménagement et sans délivrance de permis de construire. Il existe donc une gouvernance qui n'est pas seulement de la gouvernance du logement ou des politiques du logement.

Débat

1. LA DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CONSTRUIRE. VERS LA FIN DE LA PRÉROGATIVE COMMUNALE ?

Jean-Claude Driant

Au cours de ces dernières années, on a largement débattu des PLU, notamment au Parlement, afin qu'ils soient conçus à l'échelle intercommunale.

Le débat glisse aujourd'hui vers le permis de construire.

Quelles sont les réflexions des élus sur la question de la mixité sociale et celle, conjointe, du permis de construire ?

• **Jean-Christophe Attard,**

adjoint au maire de Villeneuve-la-Garenne, en charge du logement et de la politique de la ville

Lorsque, en tant qu'adjoint au maire, je dis avoir trop de logements sociaux dans ma commune, on me rétorque régulièrement que je stigmatise, que je suis contre les pauvres... Bien évidemment, la question n'est pas celle-là. Villeneuve-la-Garenne compte 56 % de logements sociaux, la population qui compose la commune se situe, de fait, en bas de l'échelle sociale, la situation étant caractérisée par des déséquilibres extrêmement difficiles à gérer au quotidien. C'est pourquoi des élus locaux comme moi souhaitent rééquilibrer l'habitat : pour rééquilibrer, ce faisant, leur population.

Les Hauts-de-Seine atteignent une proportion de 26 % de logements sociaux et les bénéficiaires de l'APL sont plus nombreux dans le parc privé que dans le parc social. Ce n'est pas une considération sur les pauvres, contre les pauvres : nous sommes en charge d'une réalité dont nous devons gérer le quotidien, le quotidien étant plus difficile à gérer quand l'habitat social est très important.

Quel que soit le territoire, qu'il soit communal, départemental ou régional, il convient de mener une politique globale. À Villeneuve-la-Garenne, nous multiplierons par deux le nombre d'emplois en transformant notamment d'anciens sites industriels. Développer durablement une commune, c'est agir sur l'habitat, sur l'emploi, sur l'ensemble des services publics qui la composent. On habite dans une commune, on y scolarise ses enfants, on y consomme, on est soi-même membre d'un club ou d'une association. Si la pertinence est communale pour toute la vie au quotidien à l'exception de la construction de logements, nous allons dans le mur.

• **Laurent Lafon,**
maire de Vincennes

Je ne suis pas convaincu, moi non plus par la proposition de retirer au maire l'attribution des permis de construire, pour diverses raisons.

Tout d'abord, penser que la crise du logement est due à un blocage qui serait le fait des communes, des maires en particulier, me gêne. La question me semble plus complexe. Certes, quelques communes sont réticentes, qui font opposition, mais le phénomène est marginal, la plupart des communes prenant part à l'effort de logement. Peut-être ma réaction est-elle un peu corporatiste, mais je ne le crois pas.

Une deuxième raison est le découpage de l'action urbaine qui en résulterait. La problématique du logement et donc de la délivrance du permis de construire doit aussi se faire en intégrant la problématique des équipements, des espaces publics, etc. Transférer ainsi l'autorisation des permis de construire à une autorité, quelle qu'elle soit, qui n'aurait pas dans ses préoccupations et dans ses prérogatives les autres aspects, me paraît dangereux à terme. Il est important de placer les élus locaux au centre de la problématique du logement.

Ma troisième remarque est davantage un constat : bien souvent, le problème ne réside pas dans la délivrance d'un permis de construire, mais dans le déblocage du foncier. À Vincennes par exemple, un terrain nous intéressait du fait de ses dimensions. Il appartenait à une entreprise qui distribue de l'électricité. Nous avons mis cinq ans pour que cette entreprise débloque le foncier. Des raisons très complexes ont présidé à cette lenteur. Le bien représentait notamment epsilon dans le bilan de l'entreprise, qui, après la séparation entre ERDF et EDF, ne savait même plus si elle en était encore propriétaire. Si nous pouvions avoir une action plus rapide par rapport à ces grands opérateurs fonciers en Île-de-France, qui doivent au surplus intégrer dans leur problématique, même si ce n'est pas la seule, la dimension de l'intérêt général, ce serait une première mesure moins polémique et plus efficace que priver les maires de la délivrance des permis de construire.

• **Stéphane Gatignon,**
maire de Sevran

Je suis favorable à une réforme institutionnelle globale, où les Régions, moins nombreuses, auraient plus de poids. Pour la métropole parisienne, un gouvernement métropolitain démocratiquement élu disposerait d'un véritable poids politique sur toutes ces questions, ce qui permettrait de réfléchir à la cohérence. Cette cohérence passe nécessairement par le pouvoir d'acquiescer et de délivrer les permis de construire. Je suis donc contre le fait que les communes en conservent la compétence. Les barons locaux que sont les élus et les maires – dont je fais partie – bloquent tout.

On ne cesse de parler de la crise. Mais la violence des problèmes sociaux que l'on connaîtra dans les semaines et les mois qui viennent nous conduira à des réformes, voire à une révolution institutionnelle dans notre pays, qui bouleversera tout cela. Les réformes que nous préconisons aujourd'hui n'interviendront pas dans dix ans, ces questions se poseront dans les tout prochains mois.

En Belgique, la réforme des collectivités locales et le regroupement des communes se mettent en place ; je pense donc que nous sommes en mesure de faire la même chose. Si nous voulons faire bouger la France dans la construction à l'échelle de l'Europe, la crise nous poussera à réaliser rapidement des réformes. Nos débats sont d'actualité. Si nous restons bloqués sur une vision ancienne des façons de travailler la nouvelle urbanité, nous n'en sortirons pas !

- **Emmanuelle Cosse**, *vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France, en charge du logement*

Il faut revenir aux propos d'Agnès El Majeri sur l'urgence : tout à la fois l'urgence à reloger les 20 000 demandeurs DALO en Île-de-France – ce qui exige un plan de construction spécifique –, mais également l'urgence d'interrompre la délégation d'aide à la pierre telle qu'elle existe aujourd'hui en Île-de-France. Il est anormal que 46 % des délégations d'aide à la pierre aient porté en 2010 sur des logements en PLS. Pour une personne seule, le PLS signifie gagner plus de 2 400 euros par mois. S'agit-il réellement d'urgence sociale ? Le sujet est très polémique, mais la question doit être posée. Si le comité régional de l'habitat, à laquelle Jean-Yves Mano, Agnès El Majeri et moi-même siégeons, était réellement un outil de régulation, nous aurions décidé que les Hauts-de-Seine ne bénéficieraient pas du renouvellement de leur délégation. Bien que nous l'ayons dénoncé collectivement, plus de 50 % des délégations du département des Hauts-de-Seine continueront en 2011 à porter sur du PLS. Les Hauts-de-Seine comprennent certes des villes comme Villeneuve-la-Garenne, dont le pourcentage de logements sociaux est élevé. Mais, dans tout le sud du département, une partie des communes est sous le coup de la loi SRU. Il faut aborder en toute transparence les questions portant sur le long terme, la question de la gouvernance, et répondre à la question : que fera-t-on lorsque nous déciderons de l'aide à la pierre que le département des Hauts-de-Seine présentera en février 2012 ? L'accepterons-nous ? La refuserons-nous au vu du nombre de PLS proposé et des conséquences pour l'avenir ?

- **Denis Laurent**, *Président de la FAPIL Île-de-France pour la promotion et l'insertion par le logement*

Ce débat sur le niveau de gouvernance et les permis de construire est majeur : depuis dix ans, des lois, telle la loi SRU, permettent une production de logements

plus équilibrée. Cependant, ce sont toujours les mêmes communes déficitaires à l'origine qui construisent; pendant que d'autres, après des constats de carence successifs, continuent à s'y opposer.

À ce jour, l'objectif est fixé à 70 000 logements par an. Selon le diagnostic préliminaire (et les débats de cette journée), ces 70 000 logements ne correspondent qu'aux nouveaux besoins exprimés chaque année et ne permettent pas la résorption du nombre des 400 000 demandeurs de logements en Île-de-France. La nouvelle politique de territorialisation de l'État comprend notamment les contrats de développement territoriaux (CDT). Mais où est l'autorité de l'État? Et quelle sera sa politique pour appliquer ces CDT et atteindre cet objectif de production de 70 000 logements par an alors même qu'il ne veut pas se substituer aux communes qui ne respectent pas, depuis dix ans, la loi SRU?

- **Jean-Christophe Attard**, *adjoint au maire de Villeneuve-la-Garenne, en charge du logement et de la politique de la ville*

La mixité sociale n'est pas une expression galvaudée. Peut-être est-ce ce qui fait la différence entre la théorie et la pratique. Quand on est au contact des demandeurs de logement ou des habitants d'une commune au quotidien, on se doit de faire en sorte que ceux-ci vivent bien ou mieux, qu'ils viennent de leur plein gré plutôt que poussés par des raisons purement économiques, qu'une fois installés ils restent et vivent un bout de vie dans cette commune. Aujourd'hui, certaines villes servent de « logements-tampons », n'accueillant que des personnes qui n'ont pas le choix et n'ont d'autre envie que de partir.

La question du « mieux vivre ensemble » et de la mixité sociale passe nécessairement par le logement qui est la dépense prioritaire des ménages. Par définition, on habite dans son logement – c'est une lapalissade à laquelle je tiens.

En réponse au manque criant de logements, sur lequel tout le monde s'accorde, la politique de rééquilibrage du nombre de logements doit s'accompagner du rééquilibrage de la mixité sociale sur le territoire. Cette construction massive de logements ne doit ni aggraver les déséquilibres dans une ville comme la mienne – qui est déjà déséquilibrée par rapport à la moyenne – ni en créer de nouveaux. L'erreur serait de construire 10 000 logements sur un terrain de plusieurs hectares comme ce fut fait il y a cinquante ans à Villeneuve-la-Garenne, sur d'anciens terrains GDF. En agissant ainsi, nous avons réglé le problème de 10 000 familles, mais la commune doit également gérer pendant cinquante ans la construction d'écoles, d'équipements socioculturels, culturels, de loisirs, etc. Nous n'en finissons pas de régler aujourd'hui les difficultés liées à ces logements construits dans les années 1960. Les personnes qui vivent dans ma commune aimeraient vivre mieux. Et cela fait cinquante ans que cela dure!

- **Hervé Leroy**, *directeur régional adjoint de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement*

La délégation des aides à la pierre arrivant à échéance dans un an dans les Hauts-de-Seine, des bilans seront établis et des comptes devront être rendus sur ce qui aura été réalisé dans le cadre de cette délégation. En comité régional de l'habitat, nous examinons en outre les PLH des communes. On constate une propension forte à proposer beaucoup de PLS, ce sont des programmes faciles à équilibrer. Les PLS sont comptés pour un dans la loi SRU, autant que les PLAI et les PLUS. Telle est la loi, et nous l'appliquons. Le comité régional de l'habitat doit cependant être très vigilant au fait que les communes n'affichent pas 60 % ou 70 % de PLS dans leur PLH.

Concernant les investisseurs institutionnels, nous avons interrogé récemment un investisseur potentiel sur les raisons pour lesquelles il n'investissait plus dans le logement. Pour lui, la rentabilité était insuffisante au regard du risque locatif. Les investisseurs sont des acteurs privés qui arbitrent entre leurs investissements, mais aucune loi ne les oblige à investir dans le logement. En droit privé, le logement n'est plus considéré comme un investissement rentable, ou tout du moins est-il considéré comme trop risqué. Le ministère réfléchit actuellement à la manière d'appliquer efficacement le droit de préemption urbain, notamment en mobilisant les établissements publics. Dans une commune aussi carencée en logement social et proche que Saint-Maur-des-Fossés, l'État a trouvé un accord avec le maire pour qu'il fasse avancer des projets et que nous exercions le droit de préemption. Il serait extrêmement malvenu que l'État préempte et soit ensuite dans l'incapacité d'entreprendre, le maire ferait alors tout ce qui est en son pouvoir pour rendre le terrain inconstructible. Il est en effet assez facile de susciter des oppositions locales et des recours pour retarder un projet. Si l'État ne construisait pas pendant trois ou quatre ans sur un terrain préempté, il apparaîtrait aux yeux de tous qu'il n'est pas meilleur que les autres pour construire des logements sociaux. Probablement faut-il compléter le droit de préemption, sans doute insuffisant pour mener les opérations à terme.

Si un jour, une seule commune résistait au constat de carence alors que les deux cents autres communes SRU arrivaient à respecter leurs engagements, nous aurions grandement avancé !

- **Emmanuelle Cosse**, *vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France, en charge du logement*

Permis de construire ou gouvernance, je partage vos points de vue : la question ne se limite pas à la question du logement. Nous nous interrogeons à l'heure actuelle sur la métropole et la gouvernance à venir. Il convient aussi de s'interroger sur l'élection des conseillers communautaires et, d'une manière plus générale, sur les réformes institutionnelles à venir.

2. ENCADRER LES LOYERS

- **Jean-Pierre Coulon,**

Association Collectif Logement, Paris XIV^e

Nos adhérents sont confrontés à la surpopulation, aux taux d'effort élevés, aux menaces d'expulsion par des propriétaires qui veulent relouer plus cher, à l'hébergement chez des tiers. Les attributions dans le logement social et la construction de logements sociaux nouveaux ne suffiront pas à régler le problème des mal-logés. Que pensez-vous dès lors de l'encadrement du prix des loyers, autrement dit de leur baisse ?

- **Jean-Yves Mano,**

maire adjoint en charge du logement à Paris

En ce qui concerne l'encadrement des loyers, le maire de Paris s'est prononcé depuis déjà un certain temps sur le sujet. Pour ma part, je suis favorable à des loyers fixés dans des fourchettes acceptables, correspondant bien sûr à une réalité économique. Le logement familial pourrait se louer entre 18 et 22 euros le mètre carré à Paris *intramuros*, en fonction du confort et de la situation géographique. La petite surface, le studio, pourrait être louée à 25 euros le mètre carré au lieu de 40 euros comme c'est le cas très souvent actuellement. Il faut absolument revenir à des rapports plus stricts, sans que pour autant les propriétaires nous accusent de vouloir leur mort. L'équilibre résulte d'une simple équation économique de rentabilité, dont les termes sont : l'amortissement du bien d'une part, la capacité financière des Parisiens d'autre part. La Région Île-de-France possède des outils d'évaluation du prix des loyers par zone géographique. Des décrets ciblés sur les territoires peuvent être pris et il est indispensable de les prendre.

- **Emmanuelle Cosse,** *vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France, en charge du logement*

S'agissant de l'encadrement des loyers, je m'exprimerai au nom de ma formation politique¹⁷ plutôt que du point de vue du Conseil régional. Europe Écologie – Les Verts est favorable à l'encadrement des loyers, notamment avec un système à l'allemande nommé « miroir des loyers » (*Mietspiegel*). Instauré dans les villes, ce système prend en compte la date du bâti, la surface du logement, sa situation et la qualité de son aménagement, et établit un plancher et un plafond. Les propriétaires peuvent fixer le loyer dans cette fourchette qui reste

¹⁷ Emmanuelle Cosse est élue Europe Écologie – Les Verts.

assez large. Les hausses de loyer en cours de bail sont d'une part limitées par la valeur du *Mietspiegel* concerné et, d'autre part, ne peuvent pas dépasser 20 % sur trois ans. Grâce à cet encadrement très strict de la hausse des loyers par l'État, les loyers se situent aujourd'hui à Munich ou à Stuttgart aux alentours de 13 euros le mètre carré dans des bâtiments de grand standing. Cette formule permet en outre une transparence dont nous avons grandement besoin en France, que ce soit dans le secteur de la location ou de l'achat, pour fluidifier le marché.

De nombreux propriétaires sont contraints de choisir entre abaisser le loyer ou gérer la vacance. Le coût de la location prend ainsi en compte le temps de vacance entre deux temps de rotation ; si cette durée est très élevée, le niveau des loyers s'en ressent obligatoirement. En situation de crise, il faut se demander si nous ne devons pas déclarer un moratoire de l'indice de référence des loyers à 0 % pendant deux ou trois ans sur des territoires comme Paris ou la Région PACA, pour réfléchir à cette question qui nécessite un débat. C'est un sujet qui va au-delà de la protection des personnes les plus défavorisées.

3. LUTTER CONTRE LES MEUBLÉS TOURISTIQUES

- **Marie-Odile Terrenoire,**
*ancienne responsable du pôle Ressources
de la Délégation à la politique de la ville et à l'intégration de Paris*

Y a-t-il des moyens de juguler un phénomène typique dans les quartiers centraux de Paris, à savoir l'augmentation du nombre de logements qui sont loués à la semaine à des touristes et qui voient certains quartiers à une fonction hôtelière ?

- **Jean-Yves Mano,**
maire adjoint en charge du logement à Paris

Nous accueillons certes les touristes avec grand plaisir, mais si cela doit se faire au détriment de la vie des Parisiens, cela ne présente aucun intérêt.

La question des meublés touristiques est récente. De nombreux journaux en parlent et découvrent la question. La Ville de Paris compte entre 20 000 et 30 000 appartements transformés, en quelques années, en locations meublées touristiques.

En même temps que nous développons 6 000 logements, l'usage du meublé touristique enlève à l'accession à la propriété comme à la location 3 000 ou 4 000 logements par an. La Ville a décidé de réagir, mais la transformation en

meublés touristiques s'opère dans la discrétion et les réglementations en vigueur visent surtout la transformation de logements en bureaux¹⁸. Les tribunaux toutefois confortent notre analyse.

Nous sommes en train de bâtir des réponses juridiques et nous lancerons à l'été 2012 une campagne de communication sur ce sujet. C'est un combat difficile. Celui qui achète son studio ou son appartement pour le louer aux touristes peut en obtenir 600 euros la semaine au lieu de 600 ou 800 euros par mois. Ce n'est pas du tout le même rendement. Nous devons affirmer des positions de principe fortes. La Ville de Paris y travaille et commence à communiquer sur le sujet; encore conviendra-t-il que nous disposions des armes juridiques pour contrer ce phénomène.

- **Emmanuelle Cosse**,
vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France,
en charge du logement

La Région a adopté son nouveau schéma régional sur le tourisme en Île-de-France, une des régions les plus attractives. La ville de Paris n'est pas seule concernée par la location de meublés touristiques. Que représente le tourisme en Île-de-France?

4. FLUIDIFIER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS

- **Philippe Lima**, *chef de projet Réussite éducative*
de la ville de Saint-Michel-sur-Orge (Essonne)

Aujourd'hui, les foyers de jeunes travailleurs hébergent des personnes jusqu'à 30 ans. Des difficultés de décohabitation d'adultes entre 30 et 40 ans ont été relevées en Seine-Saint-Denis. Quelles sont les solutions proposées concernant la décohabitation des jeunes? Avec la précarité du marché du travail, l'insertion peut pourtant passer par le logement. Les jeunes « rebondissent » une fois résolue la question de la décohabitation et parfois le conflit avec leurs parents.

¹⁸ L'article 631-7 du code de la construction prévoit que l'autorisation préalable au changement d'usage est « délivrée par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble ». L'autorisation est aussi subordonnée à « une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage ». Autrement dit, si un logement est transformé en local d'activité, le propriétaire doit libérer pour l'habitat un autre espace de même surface. Ce qu'ignorent ou feignent d'ignorer la grande majorité des propriétaires qui se lancent dans la location pour touristes.

À l'autre bout de la chaîne, certaines personnes âgées occupent de grands logements. Comment leur permettre de poursuivre leur parcours résidentiel grâce à des logements foyers ou de plus petits logements ?

- **Dominique Gadex,**
*Agence départementale
pour l'information sur le logement 75*

Face au déficit de logements sociaux, il est peu probable que nous arrivions à répondre à la demande de logements à travers le seul logement social. Il est absolument nécessaire que le logement privé participe à la réponse. Or les propriétaires bailleurs freinent et le dispositif de garantie des risques locatifs¹⁹ est en panne. Les bailleurs méconnaissent les dispositifs de conventionnement ANAH, les conventionnements sans travaux, alors que ces derniers apportent, du moins encore pour le moment, des avantages fiscaux. Il est par ailleurs nécessaire de rassurer les propriétaires et les locataires sur un dispositif comme la colocation, qui peut répondre aux besoins des jeunes, notamment de ceux qui arrivent de province et qui ont beaucoup de mal à se loger. Ajoutons la question du logement intergénérationnel, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur social, que l'on n'évoque pas suffisamment.

- **Emmanuelle Cosse,**
*vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France,
en charge du logement*

L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) organise prochainement un colloque sur le thème « Jeune cherche logement désespérément »²⁰. La Région Île-de-France doit en effet répondre à des injonctions contradictoires : dans le logement social ou privé, nous avons besoin de grands logements pour

¹⁹ La garantie des risques locatifs (GRL) est un dispositif par lequel un bailleur souscrit un contrat dénommé "contrat socle GRL" avec une compagnie d'assurance afin de se prémunir contre certains risques liés à la location. Le dispositif prend en charge les risques d'impayés de loyer (charges comprises), les dégradations locatives sur toute la durée du bail ainsi que les frais de procédures en cas de défaillance du locataire (source. : Service-public. fr).

²⁰ À l'occasion de l'assemblée générale de l'ANIL, le 29 novembre 2011, les acteurs du secteur ont fait le point sur la situation des jeunes, sous l'intitulé « Jeune cherche logement désespérément ». Selon l'enquête Logement de l'INSEE, en 2006, 46,1 % des jeunes adultes âgés de 18 à 30 ans vivaient chez leurs parents. Si ce chiffre tend à augmenter ces dernières années, quelle que soit la tranche d'âge, la France se situe très nettement en dessous de la moyenne européenne. L'étude publiée par l'ANIL en novembre 2011 précise : « Au sein des jeunes vivant dans un logement ordinaire, la part de ceux qui vivent chez leurs parents a augmenté de 3,5 % entre 1992 et 2006. [...] cette augmentation concerne surtout les individus âgés de 24 à 28 ans. Elle résulte principalement de l'augmentation du pourcentage d'étudiants dans cette tranche d'âge : de 26 % en 1992, elle passe à 32 % en 2006. Or, à âge égal, les étudiants disposent moins souvent d'un logement indépendant que les personnes ayant un emploi ou les chômeurs » (ANIL, « Le logement des jeunes », Habitat Actualité, novembre 2011).

accueillir les familles, de petites surfaces accessibles pour loger les jeunes, mais aussi de logements pour offrir de la mobilité aux personnes âgées non dépendantes, celles qui n'ont pas besoin de logement accompagné. Des PLH à un niveau au moins intercommunal autorisent la construction d'outils qui permettront demain de répondre à ces besoins.

S'agissant du logement étudiant, des foyers de jeunes travailleurs, de jeunes actifs, les bailleurs sociaux réfléchissent aux voies et moyens utiles pour rajeunir la population qu'ils accueillent : ce sont là des éléments importants à développer à l'échelle de l'Île-de-France.

Le logement privé doit participer largement à la résorption de la crise. Sur l'existant, les relations entre les propriétaires et le locataire devraient faire l'objet d'une petite révolution. Par ailleurs, ne pourrait-on demander aux institutionnels de réinvestir une partie de leur patrimoine dans l'immobilier et de ne plus tout financiariser ? Les ventes à la découpe à Paris et dans la petite couronne ont créé localement, dans les quartiers, des désagréments forts. Cela fait partie des « révolutions culturelles » à mener sur la réforme foncière, sur la place des institutions, sur la politique du logement, qui doit être une vraie politique et ne pas se contenter de poser des seaux là où il pleut !

5. PROPOS CONCLUSIFS

- **Agnès El Majeri,**

directrice de la mission Île-de-France de la Fondation Abbé-Pierre

Nous sommes aujourd'hui au milieu du gué : allons-nous changer ou non de braquet ? Nous ne pouvons plus nous contenter de rapiécage, de constater tous les ans que la crise a pris encore plus d'ampleur, il faut nous inscrire dans une autre dynamique.

Nous pouvons tirer un enseignement des évaluations des différentes lois en matière de logement : les bonnes volontés, la pédagogie, l'effort pour convaincre de la nécessité d'agir ne suffisent pas. Il faut se donner les moyens de changer les outils actuels pour que les lois s'appliquent, tout simplement.

Avec la loi SRU, l'État a le droit de se substituer pour construire là où les maires sont récalcitrants, mais cela ne s'est jamais vu. On voit se passer la même chose avec le DALO. Nous ne pouvons nous satisfaire que des droits supplémentaires restent inappliqués et fictifs. Le constat au jour le jour est clair : l'État ne remplit pas ses engagements, et cela ne perturbe plus personne ! À Paris, nous le constatons tous les jours au tribunal administratif : l'État n'y est même plus repré-

senté ! On peut s'interroger, dans ces conditions, sur la volonté réelle de faire appliquer une loi qui, rappelons-le, devait permettre de loger des personnes ayant entrepris toutes les démarches possibles et imaginables pour obtenir un logement décent (et une vie digne) et qui ne l'ont pas obtenu dans des délais raisonnables.

On nous avait parlé d'un plan d'urgence ; aujourd'hui, il n'en est même plus question. C'est pourquoi nous proposons, s'agissant d'une obligation qui pèse intégralement sur l'État, de mobiliser le parc privé pour remplir ces engagements, tant il est vrai que nous ne pouvons pas renforcer les inégalités territoriales. Nous constatons tous un déséquilibre de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire. Va-t-on reloger là où les problèmes sont déjà si importants qu'on augmenterait encore les difficultés de ces territoires ? Dans le même temps, d'autres territoires vont très bien. J'aimerais que la question de la mixité sociale soit discutée à partir de ces territoires qui se portent très bien. Que des territoires soient particulièrement privilégiés et bien nantis ne semble pas déranger. Ces mêmes territoires, sous tous les prétextes possibles, refusent de construire des logements sociaux. Si nous déployions la même énergie à organiser la mixité sur les territoires en difficulté et sur ces territoires privilégiés, peut-être rééquilibrerions-nous la situation et sans doute le débat sur la mixité serait-il un peu moins galvaudé qu'il ne l'est aujourd'hui.

Si nous ne passons pas à d'autres types d'intervention en Île-de-France, et à une échelle autre que communale, nous renforcerons encore les inégalités, mais aussi des égoïsmes locaux qui n'ont fait que s'accroître au cours des dernières années. ●



Les outils des politiques publiques du logement

Jean-Marie Cipolat

directeur d'études, GUY TAIEB CONSEIL

Bruno Mirande

consultant, GUY TAIEB CONSEIL

Les outils actuels sont-ils adaptés pour élaborer une politique du logement équilibrée au niveau régional ?

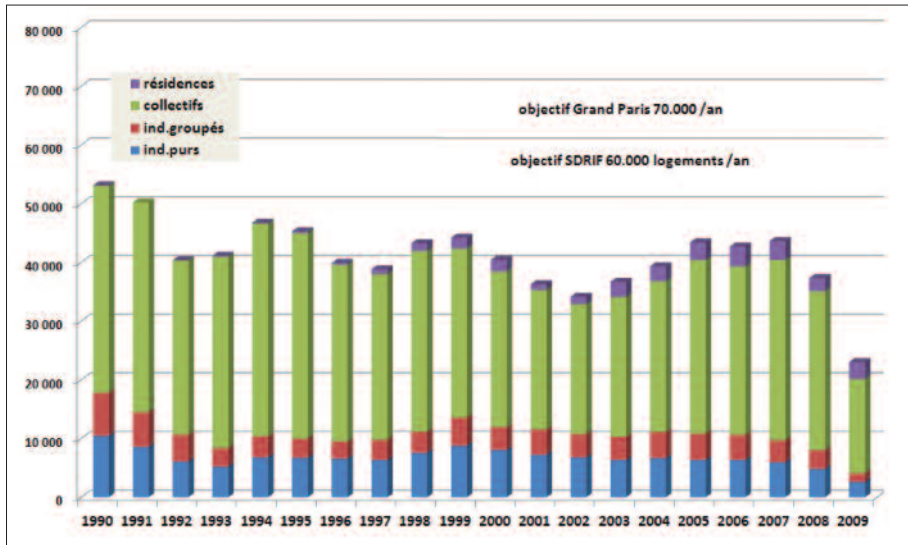
La pertinence du territoire de l'Île-de-France et la question des besoins en logement

La tension du marché du logement en Île-de-France liée à une sous-production de logements

L'analyse de l'évolution de la construction dans la région Île-de-France de 1990 à 2009 montre que le niveau de construction reste durablement inférieur aux besoins. Pour la plupart des années, il se situe en dessous de 40 000 logements, avec un affaissement sensible en 2008 et 2009 suite aux premiers effets de la crise, laissant présager des perspectives difficiles pour les années 2010 et 2011.

Le niveau de construction se situe ainsi actuellement aux alentours de 25 000 logements, alors que l'objectif affiché dans le cadre du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) visait 60 000 logements par an, et le projet de Grand Paris 70 000 logements.

GRAPHIQUE 1. **La construction de logements en Île-de-France, 1990-2010.**
Un niveau de construction de logements durablement
et nettement inférieur aux objectifs et aux besoins



Source: SITADEL, en dates réelles, MEDDTL/CGDD/SoeS.

Des indicateurs synthétiques de tensions du marché, établis à partir de plusieurs indicateurs portant sur les prix par zones d'emploi, la mobilité dans le parc HLM (plus les prix augmentent dans le parc privé, plus la mobilité se restreint dans le parc social), le taux d'effort des allocataires de la CAF et les taux de suroccupation, permettent de déterminer une échelle de niveau de tension à six degrés.

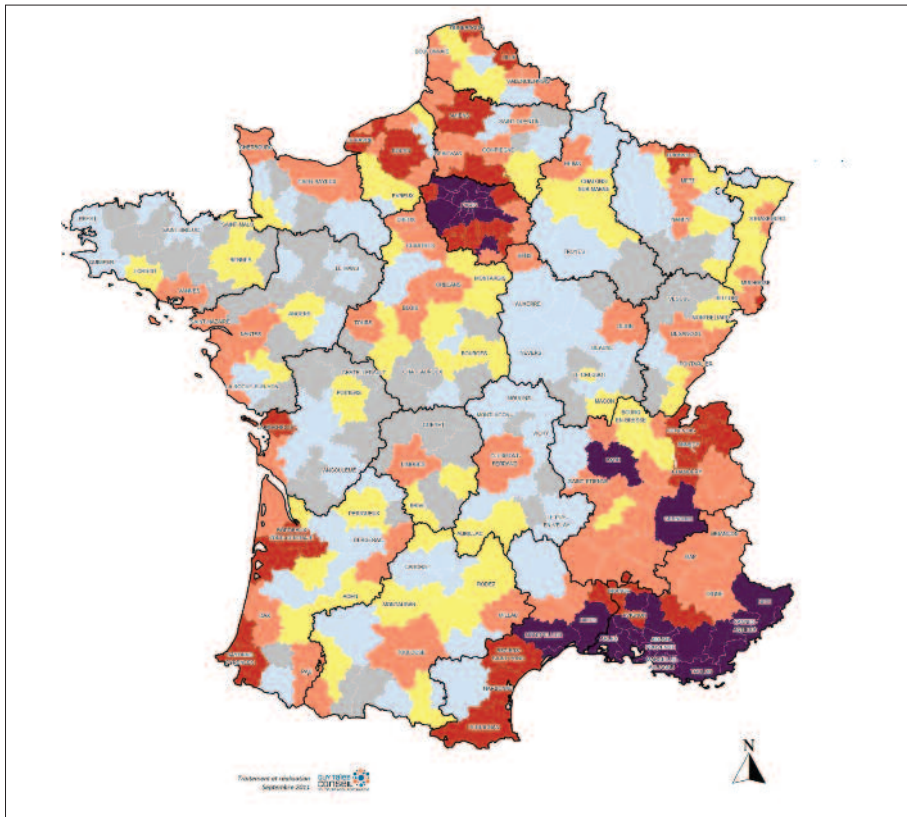
Appliqués à l'ensemble de la France, on constate que plus les niveaux de prix progressent, plus les indicateurs de tensions – taux d'effort, suroccupation, mobilité dans le parc HLM – s'élèvent, attestant d'un lien de cause à effet: l'augmentation des prix a des répercussions tant dans le parc locatif privé que dans le parc locatif HLM. La représentation spatiale de ce différentiel de tensions, assurée dans le tableau ci-après par le jeu de six couleurs, témoigne d'un niveau maximal de tension dans une grande partie de l'Île-de-France, la région PACA, ainsi que les grandes agglomérations comme Lyon et les zones frontalières.

TABLEAU I. Référentiel de tensions, gradué de 1 à 6

Niveau de tension	parc locatif privé		parc HLM	marché de l'accession		nb. de zones d'emploi
	Tx d'effort >39%	tx suroccup. lourde	Tx mobilité	prix	Ev. des prix 2006-2010	
1	14,6%	0,5%	14,2%	112 431 €	-2,4%	56
2	16,7%	0,6%	13,4%	127 696 €	-0,7%	73
3	19,1%	0,7%	12,0%	149 760 €	1,3%	65
4	23,2%	0,9%	11,0%	179 186 €	0,2%	76
5	26,6%	1,4%	9,2%	212 205 €	2,3%	34
6	33,3%	4,5%	6,4%	319 622 €	3,4%	37
France métro.	24,7%	2,1%	9,5%	207 233 €	1,3%	341

Traitement Guy Taieb Conseil, d'après EPLS 2009, PERVAL CD BIEN 2010, CNAF-MSA 2010, FILOCOM 2009 (MEDDTL d'après DGFiP), septembre 2011.

CARTE I. Hiérarchisation de la tension du marché actualisée en 2011



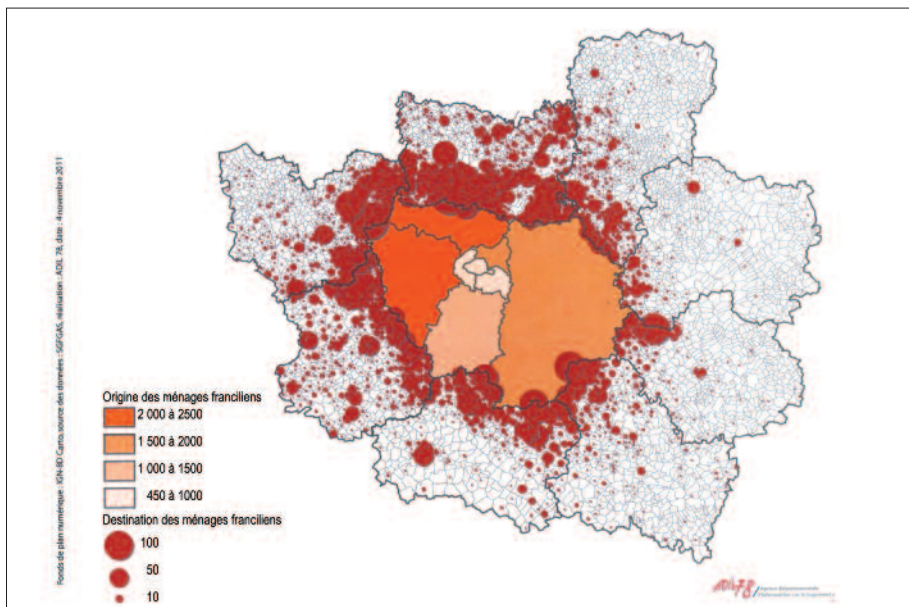
Traitement Guy Taieb Conseil, d'après EPLS 2009, PERVAL CD BIEN 2010, CNAF-MSA 2010, FILOCOM 2009 (MEDDTL d'après DGFiP), septembre 2011.

En Île-de-France, 3,5 logements par an sont construits pour 1 000 habitants, à comparer à la moyenne nationale de 5,5 logements. La région PACA, pourtant dans la même situation que l'Île-de-France, connaît un niveau de construction beaucoup plus élevé.

Une sous-production de logements provoquant un report de la demande en périphérie de la région francilienne

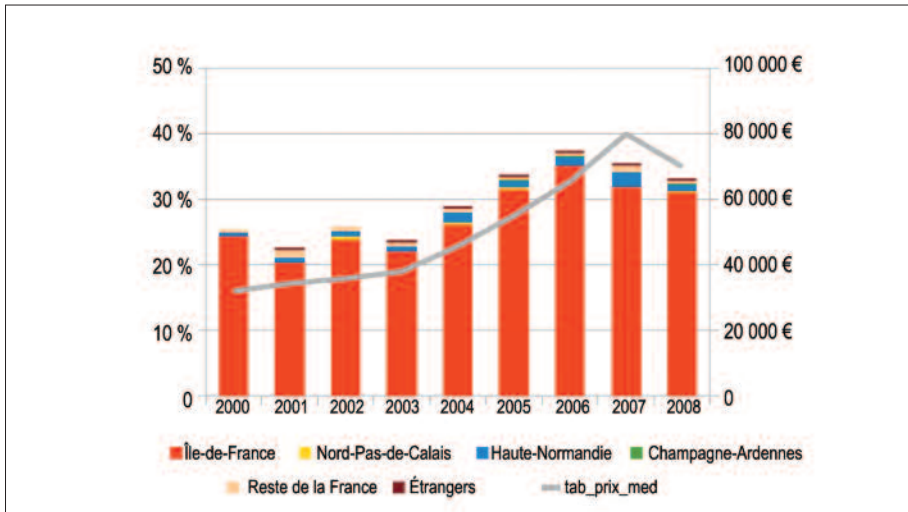
Les conséquences de la sous-production de logements se répercutent au-delà de l'Île-de-France, notamment dans le sud de l'Oise ou dans certains secteurs de la Sarthe, également en tension de manière inquiétante. La carte ci-après s'intéresse à l'origine géographique des « accédants » à la propriété par recours au prêt à taux zéro qui habitaient antérieurement en Île-de-France, principalement dans le Val-d'Oise et les Yvelines. Elle donne, sur cinq ans (2005-2010), une idée de l'importance du débordement du marché francilien dans les départements limitrophes, les ménages franciliens n'ayant pu concrétiser leur projet d'accès à la propriété qu'à l'extérieur de la région, parfois très loin, le long des lignes de chemin de fer.

CARTE 2. **Migrations résidentielles des ménages franciliens ayant acheté un logement avec un prêt à taux zéro (PTZ) dans un département de 3^e couronne entre 2005 et 2010**



Source : DREAL Picardie, réalisation ADIL 78, novembre 2011.

GRAPHIQUE 2. **Acquéreurs non picards de terrains à construire dans l'Oise (%) selon les prix médians**



Source : DREAL Picardie.

- 5 715 habitants par an depuis 1999 venus d'Île-de-France s'installer dans l'Oise, contre 3 330 départs.
- 40 % viennent du Val-d'Oise.
- Cette pression s'accroît plus les prix augmentent en Île-de-France et contribue à l'augmentation locale des prix.

Ces constats se retrouvent également en Picardie, à l'analyse de l'évolution décennale du prix des terrains à bâtir qui sont passés de 30 000 euros à 80 000 euros. La pression des acquéreurs venant de la région Île-de-France a ainsi contribué à plus que doubler les prix, le pourcentage d'acquéreurs franciliens évoluant parallèlement aux prix des terrains à bâtir. Cette destabilisation du marché local a amené les habitants de l'Oise, à leur tour en difficulté, à se déplacer dans les départements de la Somme et de l'Aisne.

Ces études posent, par conséquent, la question de l'échelle à laquelle les besoins franciliens doivent être pris en compte. L'Île-de-France est-elle finalement la bonne échelle pour répondre à l'ampleur des besoins qui s'y manifestent actuellement ?

Un débordement du marché hors Île-de-France à traiter différemment selon les populations concernées

Le débordement du marché au-delà des limites régionales diffère selon les populations concernées, y compris au sein d'un même espace territorial : entre les populations de la première couronne de Rambouillet ou de Melun, par exemple, le problème n'est pas le même pour celles qui sont contraintes, en raison du prix de l'immobilier, de quitter le centre pour aller habiter dans l'Eure-et-Loir et celles qui acquièrent dans l'Eure-et-Loir mais qui proviennent de Rambouillet – ce qui est le plus souvent le cas. Cela ne constitue pas le même type de relégation en termes d'impact sur la vie quotidienne.

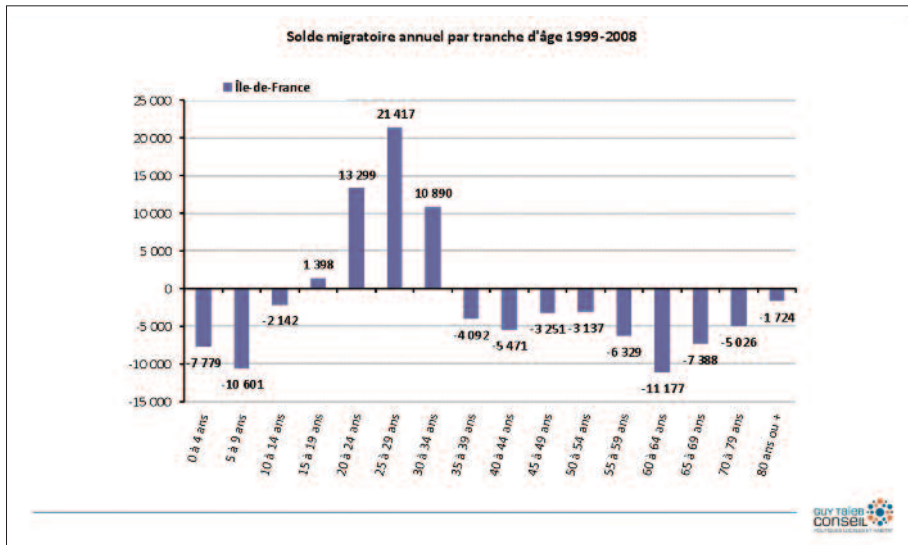
Jean-Claude Driant

L'Île-de-France, à l'aune de 70 000 logements par an

• L'enjeu démographique

À l'examen du solde migratoire par classe d'âge de l'Île-de-France entre 1999 et 2008, on constate que la région attire massivement des jeunes qui viennent faire des études (les 15-24 ans) ou qui viennent y chercher un premier emploi (25-29 ans). À l'inverse, les retraités (qui en ont les moyens) et des familles avec enfants cherchent à quitter la région. Pour les 30-34 ans, le solde est négatif de 4 000 personnes par an, et de 5 471 pour les 35-39 ans et les enfants de ces familles.

GRAPHIQUE 3. Solde migratoire annuel par tranche d'âge 1999-2008



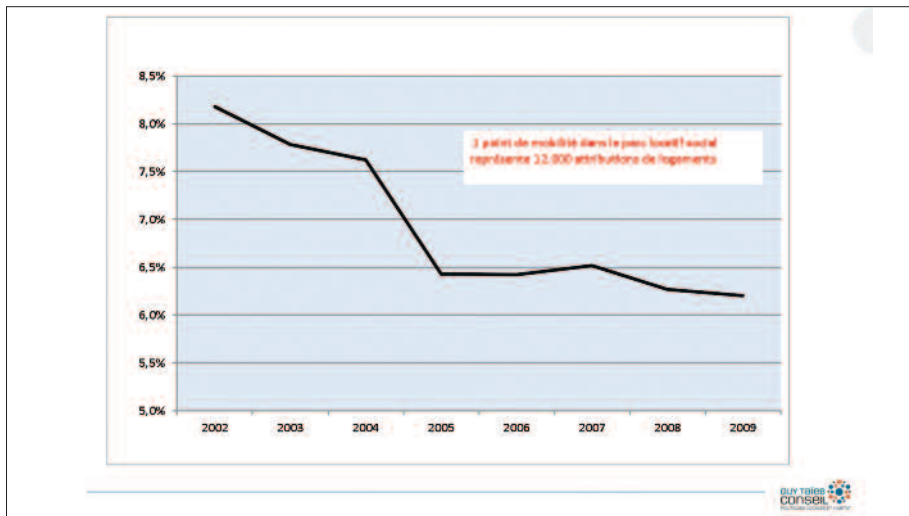
Traitement Guy Taieb Conseil, d'après INSEE RGP 1999 et 2008.

Construire 70 000 logements par an permettrait à ces deux catégories de personnes de rester en Île-de-France, avec un solde migratoire qui deviendrait nettement positif. Cet objectif peut être souhaitable mais devra impliquer d'autres investissements en termes d'équipements scolaires, culturels, sportifs et de loisirs notamment, si l'on ne veut pas reproduire les erreurs des années 1950 en construisant des logements dix ans avant d'installer parallèlement les équipements nécessaires à la vie quotidienne.

• *La baisse du taux de mobilité,
à la fois symptôme et facteur de la crise actuelle du logement*

Les blocages en matière d'habitat ont été évoqués. Le schéma suivant, relatif à la baisse du taux de mobilité dans le parc locatif, en atteste. Cette baisse entraîne des conséquences immédiates sur l'accès au logement, et constitue à la fois l'un des symptômes et l'un des facteurs de la crise. Ainsi, seuls 6 % des locataires quittent chaque année le parc HLM de l'Île-de-France alors que la moyenne nationale se situe à 9 %. Les locataires du parc social ne peuvent sortir du parc social en raison d'un écart de coût extrêmement élevé entre le parc locatif social et le parc privé ou la primo-accession à la propriété. À titre indicatif, passer d'une mobilité de 7 % à une mobilité à 6 % représente 12 000 attributions de logements par an en moins et 12 000 familles qui ne pourront plus accéder à un logement HLM. Dès lors se pose une question cruciale : par quel(s) moyen(s) faciliter la mobilité dans le parc social ?

GRAPHIQUE 4. **Le taux de mobilité dans le parc locatif social d'Île-de-France.**
Une tension du marché qui se concrétise dans la très faible mobilité dans le parc HLM

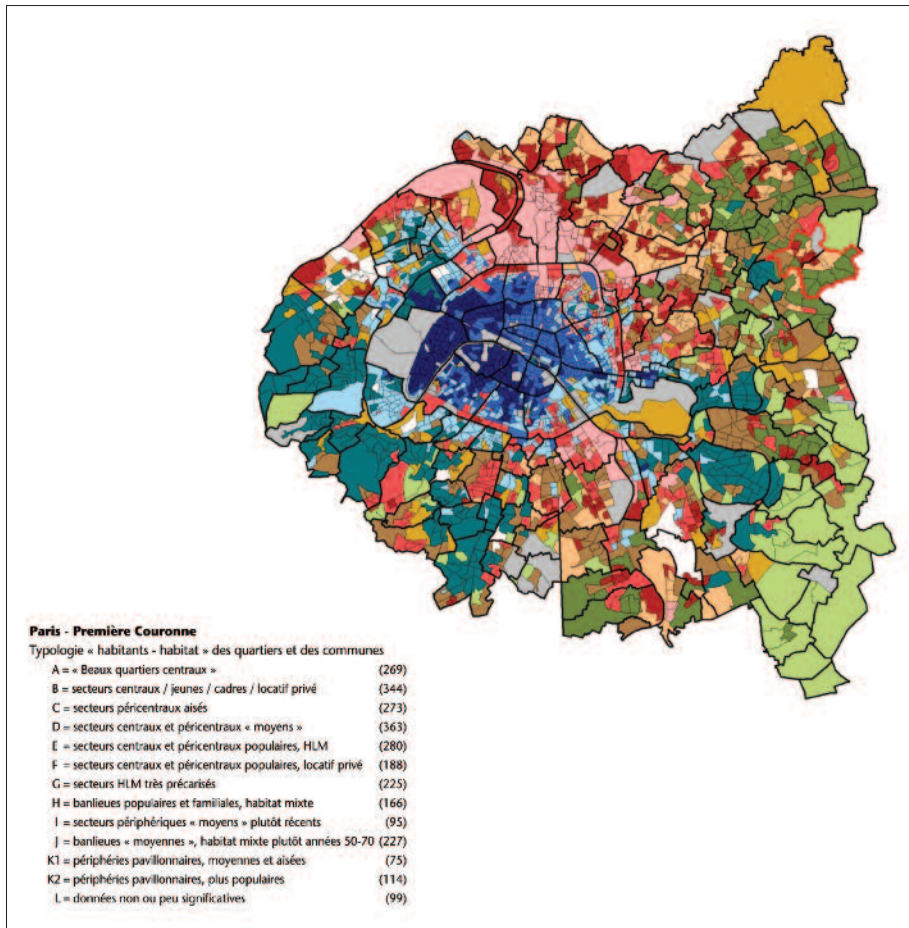


Source : MEDDTL, DRIHL, Enquêtes PLS 2003 à 2010.

• *Faire de l'objectif de 70 000 logements par an une occasion d'opérer un large renouvellement urbain*

35 000 logements par an sont actuellement construits. Au regard des évolutions démographiques qu'elle peut induire, la construction de 35 000 logements supplémentaires ne devrait pas être affectée uniquement à la croissance démographique, sauf à susciter un engorgement en matière d'équipements publics et des difficultés dans le parc existant. L'enjeu des 70 000 logements par an doit donc permettre d'opérer également un large renouvellement urbain, pour notamment « refaire la ville » dans les secteurs urbains les plus en difficulté. La carte et le tableau qui suivent présentent ainsi les déséquilibres sociaux au plan spatial sur Paris et la première couronne.

CARTE 3. Des déséquilibres sociaux très marqués au plan social, et sur de grandes échelles.



Traitement Guy Taieb Conseil, octobre 2011.

TABLEAU 2. Typologie « Habitants/Habitat » des IRIS et communes de la première couronne d'Île-de-France

TYPOLOGIE "HABITANTS-HABITAT" des IRIS et COMMUNES DE LA 1ERE COURONNE D'ILE DE FRANCE											
source: INSEE RP 2007 et revenus fiscaux 2007											
Libellé de l'IRIS	GROUPE	Population en 2007 (prin)	REVENU UC 2007	INDICE JEUNESSE	% familles 4 enf	% fam.monop	% immigrés / pop.	% chômeurs / pop.15-64 ans	% LOC PRIVE	% HLM	%parc 0-75
REGION IDF		11 588 844	20 575	1,54	2%	10%	17%	11%	27%	22%	35%
TOTAL PARIS- 1ère couronne		6 542 671	21 090	1,39	2%	10%	20%	12%	34%	23%	34%
A	"beaux quartiers" centraux, très aisés, âgés, petits ménages, - mi-PO, mi-locatif privé- parc ancien	584 009	36 064	0,78	1%	6%	17%	9%	47%	2%	20%
B	secteurs centraux, dominants cadres, petits ménages, petits logements, majorité locatif privé +PO, parc très ancien	788 944	25 155	1,01	0%	6%	20%	11%	54%	5%	13%
C	secteurs péri-centraux- aisés- dominante PO- forte insertion sociale- dominante collectifs mais avec secteurs pavillonnaires- dominante parc années 50-70	642 771	30 934	1,02	1%	7%	11%	7%	28%	6%	45%
D	secteurs centraux et péri-centraux "moyens" à mixité des statuts d'occupation, petits logements, petits ménages avec dominante privé, parc assez ancien, dominante classes moyennes	986 269	24 181	1,15	1%	8%	16%	10%	40%	20%	30%
E	secteurs centraux et péri-centraux, assez populaires, à majorité HLM, revenus très modestes, plutôt jeunes et familiaux, précarité sociale, stabilité dans logement	697 572	15 623	1,61	3%	15%	22%	14%	17%	64%	53%
F	secteurs centraux et péri-centraux assez populaires, dominante LP, petits logements, immigrés jeunes, parc ancien précarité sociale	502 180	13 563	1,94	2%	11%	34%	18%	45%	25%	21%
G	secteurs très populaires et précarisés, habitat collectif HLM	545 076	10 893	2,58	7%	20%	30%	22%	10%	80%	71%
H	secteurs avec mixité des statuts mais dominante PO et collectifs, parc années 50-70 avec copro.dégradées, faible mixité sociale, immigrés, revenus faibles, précarité	409 200	13 555	2,13	4%	13%	31%	17%	21%	33%	48%
I	secteurs périphériques "moyens", d'urbanisation plutôt récente, avec mixité des statuts d'occupation, profil familial et jeune; professions intermédiaires	355 687	23 134	2,40	2%	10%	15%	9%	33%	28%	18%
J	secteurs mixité statuts d'occupation, majorité PO et secteur pavillonnaire notable, parc plutôt années 50-70, population assez familiale, revenus moyens	571 033	21 112	1,46	1%	11%	16%	10%	24%	21%	44%
K1	secteurs périphériques à forte dominante PO et maisons individuelles, familiaux mais poids des retraités, revenus moyens à élevés	186 823	26 157	1,35	1%	8%	12%	7%	13%	5%	34%
K2	secteurs périphériques à forte dominante PO et maisons individuelles, revenus plus moyens, plus populaires	284 352	19 845	1,43	2%	9%	19%	10%	14%	6%	37%

en rouge, revenus médians des IRIS et communes pondérés par le nombre de RP.

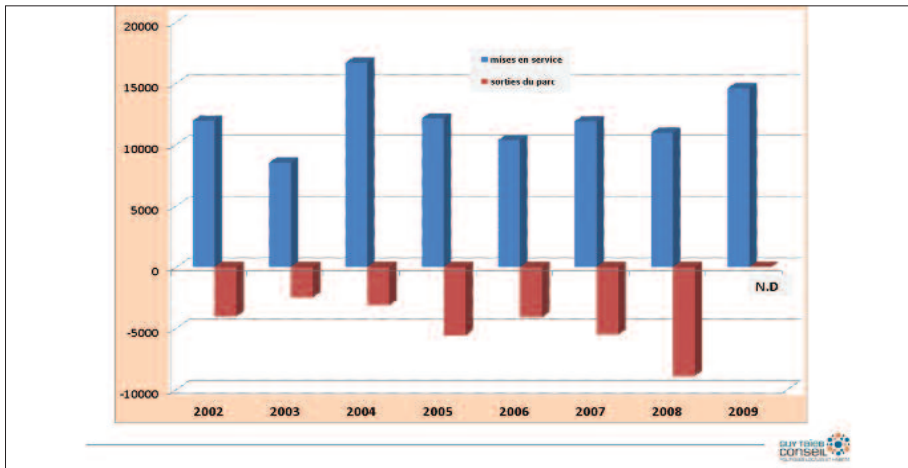
Traitement Guy Taieb Conseil, source INSEE, RP 2007 et revenus fiscaux 2007.

Les revenus d'environ 20 000 euros par unité de consommation dans la région Île-de-France atteignent 21 000 euros pour l'ensemble formé par Paris et la petite couronne.

Les très bas revenus se concentrent dans les secteurs de la partie est de la capitale. Ils s'échelonnent entre 10 000 euros et 15 000 euros, et concernent 500 000 personnes habitant ces secteurs populaires et précarisés (dans le tableau : E, F, G et H). À la faiblesse des revenus s'ajoute ici un nombre d'enfants important, un indice de jeunesse particulièrement fort et un taux de chômage très élevé. L'habitat y est majoritairement de type HLM – et de type copropriété dégradée ou en voie de dégradation. Cette concentration géographique de populations en grande difficulté dans un habitat très typé pose ainsi le problème de l'ampleur du renouvellement urbain à réaliser, sans que ce renouvellement constitue pour autant la clé miracle pour résoudre l'ensemble des problèmes sociaux.

Le graphique suivant, réalisé grâce à l'enquête annuelle sur le parc locatif social (EPLS) de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) auprès des bailleurs sociaux, établit une progression limitée, ces dernières années, de l'offre nette en locatif social, c'est-à-dire de logements mis en service incluant l'acquisition-amélioration, avec 10 000 à 15 000 logements locatifs sociaux nouveaux par an. Dans la partie basse du graphique figurent les logements désaffectés ou sortant du parc (logements démolis dans le cadre du projet de renouvellement urbain ou vendus à leurs occupants). Le calcul du différentiel montre que le parc locatif augmente aujourd'hui en Île-de-France à un niveau relativement modéré. Car, si on retire 5 000 logements démolis ou sortants aux 12 000 logements nouveaux actuellement disponibles par an, le différentiel de 7 000 logements apparaît faible au regard des besoins. Ainsi, pour atteindre un objectif de 70 000 logements, il faudrait retenir, en réalité, un objectif de construction de logements locatifs sociaux bien supérieur.

GRAPHIQUE 5. **La mise en service de logements locatifs sociaux.**
Une progression limitée de l'offre nette en locatif social



Source : DRIHL, DREIF, Enquêtes EPLS 2002 à 2009.

Entre enjeu de renouvellement urbain et politiques de l'habitat, la déconnexion est ainsi malheureusement assez forte. Ce ne sont pas les mêmes services qui ont en charge ces deux questions, aussi bien dans les communes, les agglomérations, que dans les services d'administration centrale, à tel point que, à certaines époques, certains programmes locaux de l'habitat (PLH) se préoccupaient à peine du renouvellement urbain. Ils mentionnaient par exemple que 1 000 logements devaient être démolis au cours des cinq ans à venir, que l'on devait reconstruire un pour un, mais n'allaient guère plus loin. Quant aux démolitions et reconstructions, elles se réalisaient rarement en même temps.

En outre, les territoires de reconstitution de l'offre ne sont généralement pas pensés à l'échelle de l'agglomération. C'est là un obstacle important, car on ne peut faire du renouvellement urbain si les logements locatifs sociaux sont tous quasiment reconstruits sur le même territoire. De ce point de vue, les PLH sont très insuffisants, sans qu'ils soient les seuls responsables de ce fait : les administrations centrales en charge du renouvellement urbain ne sont pas nécessairement très ouvertes, chacun a tendance à construire ses projets en vase clos.

Quant à la situation particulière des copropriétés, la complexité de leur traitement impose qu'il soit plutôt abordé dans le cadre de projets ambitieux de type ANRU plutôt qu'au cas par cas, propriété par propriété. Même si certaines villes ont expérimenté un rachat progressif, appartement par appartement, comme Saint-Étienne-du-Rouvray, pour devenir, au terme de dix années, majoritaire dans la copropriété, le risque de pourrissement social qui accompagne ce type de procédure est réel.

D'une façon générale, le renouvellement urbain pose donc la question du traitement sur la durée. De forts moyens financiers et humains sont à mobiliser.

Les outils actuels des politiques publiques

Le programme local de l'habitat (PLH)

Instaurés au milieu des années 1980, les PLH ont été un outil de programmation, mais également de formation des élus locaux. C'est en effet au travers des PLH que nombre d'élus ont commencé à comprendre le fonctionnement du marché du logement. Aujourd'hui, les élus ont bien en tête la notion de point mort et la nécessité de faire apparaître les besoins en logements afin de maintenir une population constante : la construction de logements ne vise pas uniquement à accueillir de nouveaux habitants.

Le PLH a ainsi connu, depuis 2004, de réelles avancées :

- une prise en compte des enjeux liés aux déplacements et aux transports, également présents dans le cadre du Grand Paris ;
- une prise en compte de l'offre d'hébergement, alors que cette problématique était préalablement séparée de celle du logement ;
- une analyse plus fine de la demande – les jeunes, les personnes défavorisées, les étudiants (accessibilité, logements adaptés, etc.) ;
- une évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat mises en œuvre ;
- une articulation avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Plus récemment, les PLH ont connu deux avancées significatives :

- les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement, qui étaient auparavant globalisés à l'échelle de l'agglomération, voire ventilés par grands secteurs géographiques, sont désormais opérés dans chaque commune et, le cas échéant, par secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH ;
- il est articulé avec le plan local d'urbanisme (PLU) – « Le programme d'actions indique, le cas échéant, les incidences de la mise en œuvre des actions retenues sur les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales, dans chaque commune et, le cas échéant, le secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat » (loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement).

En province, le PLH se conçoit à l'échelle d'une agglomération qui comprend la ville centre, la banlieue, le péri-urbain, les quartiers aisés, des quartiers populaires. En Île-de-France, certains PLH peuvent concerner une ville ou quelques villes dont certaines peuvent être très riches et d'autres très pauvres.

À l'échelle de villes entièrement paupérisées, comme Clichy-sous-Bois/Montfermeil par exemple, comment avoir une politique de l'habitat susceptible de contribuer au rééquilibrage des différents quartiers et des différents types de population ?

La diversité des intercommunalités franciliennes

Les intercommunalités franciliennes se répartissent en deux grandes familles :

- celles de la deuxième couronne (comme Melun ou Provins), qui ressemblent aux intercommunalités de province en ce qu'elles sont des intercommunalités d'agglomération de taille moyenne certes sous l'influence extérieure de la métropole ;
- celles de l'hyper-centre qui se positionnent elles de façon différente dans les PLH.

Dans le cadre des premiers débats relatifs au Grand Paris, plusieurs hypothèses de gouvernance avaient été évoquées, dont celle d'une configuration en « pétales homogènes » autour de Paris. Cette configuration est en train de se mettre en place spontanément, sans décision politique majeure, le pionnier étant Plaine-Commune (ont suivi le Val-de-Bièvre, le Grand Paris-Seine Ouest, et Est ensemble). Certains pétales forment de grandes intercommunalités qui comptent plusieurs centaines de milliers d'habitants, d'autres représentent des micro-intercommunalités à deux ou trois communes.

Jean-Claude Driant

• *Un exemple de PLH – La communauté d'agglomération de Caen-la-Mer*

La communauté d'agglomération de Caen-la-Mer regroupe 230 000 habitants. Elle se compose de secteurs très urbanisés – Caen, ville centre, et Hérouville, devenue quasiment une ville centre –, et en périphérie, d'une première couronne urbaine, puis de secteurs périurbains.

Le PLH a permis ici de définir des objectifs par type de tissus urbains, prenant en compte la densité, les typologies de construction et les statuts d'occupation. La programmation ambitieuse suppose une volonté forte et un consensus politique certain. Elle s'établit à 1 400 logements par an à l'échelle de l'agglomération et s'accompagne d'un objectif de logement social de l'ordre de 30 %. Ces objectifs par grands secteurs, tels qu'ils figurent dans le tableau, doivent être suivis par chacune des communes.

Ainsi, si l'on considère les centres urbains, c'est-à-dire la première couronne de l'agglomération, les objectifs sont très précisément définis : 60 % d'habitats collectifs, 25 % d'habitats intermédiaires, 15 % d'habitats individuels. Les densités doivent tourner autour de 52 logements à l'hectare, un objectif de 30 % de logements locatifs sociaux et de 20 % d'accession sociale étant à réaliser.

La précision est tout aussi grande pour les terrains utilisés pour l'extension urbaine (cf. colonne de droite du tableau). Lorsqu'une opération dépasse un hectare, le PLH, pour éviter la parcellisation des initiatives des promoteurs, fixe des contraintes et indique les objectifs à respecter. Certes, ces directives ne sont pas à prendre au pied de la lettre pour chaque opération ; néanmoins, si une commune ne prenait aucune mesure pour réaliser du logement social, son PLU pourrait être annulé.

Ainsi, ce type de programmation détaillé, permis par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (dite loi Boutin du 25 mars 2009), représente une avancée considérable par rapport à la période précédente où chaque commune disposait d'une liberté d'action totale dans le cadre d'objectifs globaux définis par l'agglomération. Outre sa précision, ces programmations supposent également une forte volonté et un consensus politiques.

TABEAU 3. Caen-la-Mer. Des objectifs définis par types de tissus urbains, en termes de densité, de typologies de construction et de statuts d'occupation, objectifs qui s'imposent aux communes de chacune des typologies urbaines

		DISPOSITIONS GÉNÉRALES : Ce qui s'applique à l'échelle de la commune	DISPOSITIONS PARTICULIÈRES : Pour toute opération portant sur un terrain de plus d'un hectare en extension urbaine
CAEN	TYPOLOGIE	Collectif : 75 % Intermédiaire : 20 % Individuel : 5 %	Au moins 95 % de collectif ou intermédiaire
	DENSITÉS		78 logements/ha
	GAMME	Privé: 52 % Accession sociale : 15 % Locatif social : 33 %	Au moins 28 % de Logement Locatif Social
HÉROUVILLE -SAINT-CLAIR	TYPOLOGIE	Collectif : 60 % Intermédiaire : 25 % Individuel : 15 %	Au moins 85 % de collectif ou intermédiaire
	DENSITÉS		59 logements/ha
	GAMME	Privé: 52 % Accession sociale : 20 % Locatif social : 28 %	Au moins 23 % de Logement Locatif Social
CENTRES URBAINS	TYPOLOGIE	Collectif : 60 % Intermédiaire : 25 % Individuel : 15 %	Au moins 85 % de collectif ou intermédiaire
	DENSITÉS		52 logements/ha
	GAMME	Privé: 50 % Accession sociale : 20 % Locatif social : 30 %	Au moins 25 % de Logement Locatif Social

• *Les limites des PLH*

Certains PLH se réduisent à une addition de projets communaux, faute d'un véritable projet politique piloté par la communauté d'agglomération. Pour y remédier, l'État, garant de la solidarité nationale, aurait à jouer un rôle important, notamment par un « porter à connaissance » qui se centrerait sur les grandes problématiques (questions quantitatives, problèmes de l'accès au logement...).

Une autre limite du PLH réside dans l'horizon temporel de six années, qui apparaît trop restreint pour un document de programmation au regard des délais de mise en œuvre de la filière logement, de la conception du projet à l'occupation effective par un locataire.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de songer à des PLH à double détente, avec un premier horizon de programmation sur six ans – inclus à la délégation de compétences des aides à la pierre par exemple – et un horizon plus lointain de six années supplémentaires – de mobilisation du foncier à plus long terme. Cette double détente permettrait de coordonner les PLH avec les SCOT d'une durée de dix à vingt ans, et d'étudier les outils à mobiliser en matière foncière pour répondre, sans attendre, aux besoins au-delà des six ans.

Par ailleurs, la réforme des collectivités territoriales devrait impliquer la question de la prise en compte du PLH dans les PLU à vocation intercommunale - les PLUi -, censés devenir la norme. La disposition est intéressante en ce que les compétences habitat qui y seront incluses ne se limiteront plus à une période de six ans comme c'est le cas actuellement, les portées juridiques et dans le temps devenant celles des PLUi. Cette intégration permettra ainsi d'articuler l'habitat et les outils fonciers et réglementaires. Si ce fonctionnement est intéressant sur le plan quantitatif, le risque de marginalisation de la problématique de la dimension sociale de l'habitat n'est cependant pas à exclure, les documents d'urbanisme restant fortement marqués par des préoccupations de zonages et de règlement.

De la difficulté à évaluer les politiques d'habitat

Les objectifs de la politique du logement ne tiennent pas tant dans la construction de logements, que dans la satisfaction des besoins des habitants, la progression de la qualité des logements, etc. À la différence de l'installation d'un tramway par exemple, qui peut être envisagée sur le temps d'un mandat politique local, les politiques d'habitat sont nécessairement inscrites dans la longue durée et sont, de fait, extrêmement difficiles à évaluer. Un maire sera en mesure de dire que les 1 000 logements annoncés dans son PLH sont réalisés, mais, sur la même période, la vie des habitants aura-t-elle été modifiée pour autant ?

Les enjeux se mesurent donc sur de très longues durées. La ville de Rennes, très remarquée pour ses politiques locales de l'habitat, a ainsi des difficultés, après trente ou trente-cinq années, à percevoir les effets de ses actions sur le marché, alors même qu'elle a mené une politique affirmée, interventionniste et allant toujours dans la même direction.

Jean-Claude Driant

En Île-de-France se pose souvent en outre un problème d'échelle. Les EPCI sont de trop petite taille, sans cohérence et stratégie véritable, car organisés sur le modèle du quant à soi. Appliquer une politique comme celle de la communauté de Caen-la-Mer nécessite des espaces territoriaux plus larges et garder des PLH à l'échelle d'EPCI de deux ou trois communes constitue un exercice sans grande portée en termes de rééquilibrage de l'habitat.

Enfin, une autre limite actuelle des PLH concerne le défaut d'articulation des conventions d'utilité sociale (CUS)¹ auxquelles sont soumis les bailleurs sociaux (qui peuvent parfois constituer de véritables politiques de l'habitat) et des PLH intercommunaux mis en œuvre. Les deux dispositifs sont déconnectés, l'État demandant des contributions différentes à des acteurs distincts : il met en place des politiques de l'habitat et négocie par ailleurs avec des bailleurs sociaux des CUS que les élus communaux prendront plus ou moins en compte.

L'article 55 de la loi SRU

La loi SRU² a créé un outil important : toutes les communes d'une certaine taille doivent compter au moins 20 % de logements locatifs sociaux, des sanctions étant prévues à l'encontre de celles qui n'atteignent pas ce seuil. Le mécanisme apporte aussi un objectif minimal de production de logements locatifs sociaux pour une période triennale.

La DRIHL vient de lancer une étude d'évaluation de cette loi. Dans l'immédiat, de premiers éléments de bilan peuvent être évoqués.

TABLEAU 4. **Mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU**

	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Nombre de communes soumises à un objectif triennal	179	181	186
Objectifs en logements	24 228	22 225	19 833
Réalisation en logements	26 772	35 500	34 597

Source : DRIHL.

¹ La convention d'utilité sociale – CUS –, qui traduit les engagements des bailleurs sociaux dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat, est une contractualisation entre le bailleur et l'État portant sur la politique patrimoniale de l'organisme, sa politique sociale et sa politique de qualité de service rendu aux locataires.

² Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Sur les 403 communes de la zone agglomérée de l'Île-de-France, 385 sont soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi, dont Paris.

Les objectifs de 24 000 logements par période triennale ont été dépassés en 2002-2004, les objectifs de 22 000 logements ont été dépassés très sensiblement sur 2005-2007 et les objectifs de 20 000 logements l'ont été largement en 2008-2010. L'effet n'est pas général sur l'ensemble des communes, car certaines d'entre elles ne veulent pas construire. Pour la dernière période – 20 000 obligatoires, 35 000 réalisés –, le résultat est probant, même si l'on raisonne ici en termes de logements financés et non en termes de logements occupés.

Sur ces 35 000 logements, 11 000 ont été financés au titre de la loi SRU. Ainsi, les communes qui relèvent de la loi SRU réalisent une part assez appréciable de la construction de logements locatifs sociaux dans la région francilienne. Il conviendra néanmoins d'examiner, à la lumière de l'étude de la DRIHL, quels types de logements sont effectivement financés (PLAI, PLS)³.

La création de secteurs de mixité de sociale

Il existe à l'échelle infra-communale un outil spécifique : les secteurs de mixité sociale (qui relèvent de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme). Un pourcentage du programme de logements dans ces secteurs doit être affecté à des catégories de logements définis dans le respect des objectifs de mixité sociale. Peuvent être ainsi programmés des logements locatifs sociaux, des logements locatifs intermédiaires, ainsi que de l'accession sociale, l'objectif étant de diversifier au mieux l'habitat, qu'il soit au départ de type HLM ou de type résidentiel.

Contrairement aux emplacements réservés relevant d'un autre article, il n'y a pas de droit de délaissement⁴ pour les propriétaires, puisque ce mécanisme ne crée pas de servitudes. Quand la commune définit ces secteurs de mixité sociale, elle n'est donc pas tenue d'acheter les terrains.

Le mécanisme est intéressant car il pourrait, de plus, agir à la baisse sur les prix du foncier qui figurent parmi les obstacles majeurs à l'accessibilité du logement en Île-de-France.

³ Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) est destiné à financer la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements loués à des personnes cumulant des ressources faibles et des difficultés sociales et pouvant nécessiter de ce fait un accompagnement spécifique. Le prêt locatif social (PLS) est destiné à financer des logements correspondant à des niveaux de loyers et de ressources supérieurs au prêt locatif à usage social (PLUS) dans des zones à marché tendu.

⁴ Le droit de délaissement est le droit donné à un propriétaire foncier, dans certains périmètres et sous certaines conditions, de mettre en demeure une collectivité publique d'acquérir un terrain.

• *Un exemple de secteurs de mixité sociale – la ville de Villejuif*

Villejuif est situé à 5 kilomètres de Paris et subit un « débordement » des ménages parisiens, ayant engendré une forte augmentation des prix. Le coût du mètre carré dépasse désormais les 5 000 euros dans les programmes neufs, sans rapport avec le niveau de revenus des Villejuifois. S'est donc posée à la ville la nécessité de tenter d'influer le marché grâce au PLU. L'un des outils a été le dispositif réglementaire du code de l'urbanisme portant sur les secteurs de mixité sociale. Villejuif est ainsi l'exemple d'un traitement des secteurs de mixité sociale prenant en compte l'évolution de la desserte en transports en commun.

La prise en compte de l'habitat existant et des conditions de logement (quartiers d'habitat privé dégradé au nord, abritant des ménages en mal-logement ou quartiers HLM denses, au sud) est reportée dans le PADD. Les six ZAC de la ville constitueront les moteurs principaux de la production de logements dans les dix ou quinze années à venir. Un nouveau plan de transport est également travaillé.

Par rapport au réseau de transports en commun, la ville de Villejuif a souhaité agir sur le marché des zones stratégiques en y préfigurant, aux côtés des ères opérationnelles, les secteurs de mixité sociale (non définies réglementairement à ce jour). Dans ces secteurs, la ville vise la promotion du logement social dans les quartiers où subsiste du mal-logement et, éventuellement, la constitution de logements répondant aux critères du PLS dans les secteurs d'habitat social.

L'accession sociale est également un levier utilisé pour favoriser les parcours résidentiels en permettant aux ménages villejuifois, qui achètent aujourd'hui leur logement à des prix plus avantageux à Vitry ou dans l'Essonne, de trouver des prix de sortie conformes à leur budget.

L'autre outil parallèlement mis en place dans le projet sera l'élaboration d'une charte négociée avec les promoteurs à l'extérieur des secteurs de mixité sociale. L'équipe municipale de Villejuif a en effet constaté que la proportion de HLM dans l'ensemble de la ville avait baissé en raison de la multiplication de promotions privées défiscalisées plus nombreuses que les opérations de construction de logements sociaux.

Les accords collectifs intercommunaux ou d'agglomération

L'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation permet aux EPCI compétents en matière d'habitat et dotés d'un PLH de conclure avec les organismes d'HLM présents sur leur territoire un accord collectif intercommunal. Cet accord, qui doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte par secteur géographique des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, définit : pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales,

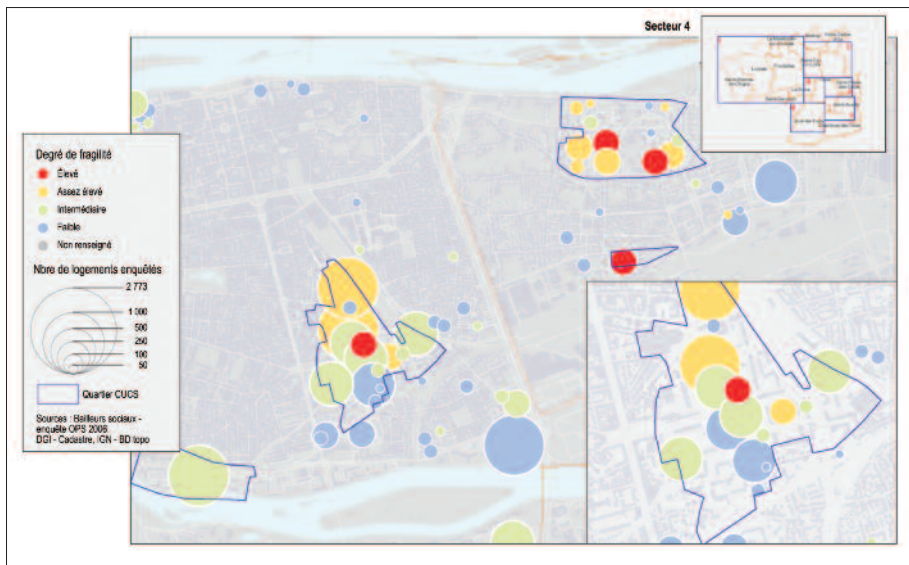
notamment aux personnes et familles dont les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'accueil pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD); les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de cet engagement annuel.

Ce type d'accord ambitionne une cartographie qui pose un diagnostic partagé à l'échelle la plus opératoire pour une stratégie de logement social, à savoir l'échelle du programme de logements. L'exemple de l'agglomération de Tours est à ce titre significatif, mais le mécanisme serait identique pour toute autre agglomération francilienne.

En Île-de-France, certains programmes HLM également se portent bien. La situation de ce parc n'est cependant pas du tout la même dans la vallée de la Seine, qui court de Corbeil à Mantes-la-Jolie, ou dans les Hauts-de-Seine ou les Yvelines. Les valeurs des revenus moyens ou des taux d'emploi sont en effet très différentes. Au sein d'un même quartier, des différenciations très fortes peuvent également être constatées.

Sur la carte suivante, qui concerne la ville de Tours, les cercles positionnent les programmes de logements sur une partie de l'agglomération et révèle la fragilité des programmes HLM, établie à partir d'une échelle de fragilité sociale élaborée au regard de quatre indicateurs : revenus, familles monoparentales, familles nombreuses et chômage. Une telle cartographie permet de noter que certains programmes HLM vont bien, et d'autres moins bien.

CARTE 4. Tours. Accord collectif d'agglomération.
Degré de fragilité des programmes de plus de 20 logements.



Source : Atlas de l'occupation du parc locatif social en 2006, traitement Guy Taieb Conseil.

TABEAU 5. Répartition des attributions dans le parc dont le loyer maximum est inférieur à 2,75 €/ m²

Attributions 2006 (selon le degré de fragilité des programmes)		
	Nbre	en %
« Élevé »	111	6 %
« Assez élevé »	463	26 %
« Moyen »	530	29 %
« Faible »	595	33 %
Opérations < 20 logements	103	6 %
Total	1 802	100 %

Les données de la ville de Tours témoignent d'un volume de logements à bas loyer et d'une capacité d'attribution sur ce parc bon marché HLM qui avoisine 1 802 attributions par an. Le but sera donc de limiter les attributions aux ménages relevant de l'accord collectif dans le parc le plus fragile, et de répartir ces ménages prioritairement dans le parc à bas loyer, la répartition se faisant par bailleur et par commune.

Pour réaliser de telles attributions ciblées, encore faut-il, comme dans l'exemple de Tours, que le parc non fragile comprenne des logements bon marché.

Ce type de démarche nécessite en outre une entière collaboration des bailleurs sociaux et une certaine progressivité. Il est difficile en effet de demander du jour au lendemain à des bailleurs sociaux qui accueillent relativement peu de ménages très défavorisés d'en accueillir un nombre beaucoup plus élevé. La démarche est envisageable dès lors que subsistent des secteurs non entièrement paupérisés. Dans les cas d'intercommunalités de communes pauvres, avec des programmes très fragiles, le rééquilibrage s'avère impossible. La démarche doit ainsi s'engager dans des zones qui puissent mélanger des structures sociales différentes.

Le « partage » des populations fragiles

La question du partage des populations fragiles est cruciale. Germe aujourd'hui un débat francilien sur la politique à mener pour les bénéficiaires du DALO. On entend parfois dire : « Les DALO, pas dans les ZUS ! ». Mais dans le même temps, où se trouve le parc à bon marché ? Un ménage DALO est-il par définition plus fragile et plus dangereux que les autres ? N'est-il pas dommage de se priver de l'opportunité d'attribution de logements sociaux à des ménages qui en ont besoin ?

Jean-Claude Driant

Les surloyers ou suppléments de loyer de solidarité

Encadré par la loi d'engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 et ses décrets d'application, un surloyer est obligatoirement appliqué dès lors que les ressources des locataires des organismes HLM dépassent de 20 % les plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement HLM.

L'observation de cette mesure, notamment depuis son durcissement en 2009, montre qu'elle peut avoir un effet positif dans les communes déjà dotées d'un parc HLM et dont les locataires perçoivent des ressources très supérieures au plafond. Car, si l'effet recherché consiste à favoriser la rotation dans le parc HLM pour faire sortir des ménages aux revenus importants et faire entrer des ménages à bas revenus, le territoire concerné doit pouvoir disposer d'un parc HLM et d'un parc à bon marché qui puissent correspondre aux possibilités de revenus des nouveaux et anciens locataires.

Dans les Hauts-de-Seine par exemple, le marché est inaccessible pour les ménages invités à quitter le parc HLM. La solution visera alors à mener une politique d'accession sociale à leur rencontre. ●

Un outil résultant de l'initiative locale, les chartes relatives aux mutations internes dans le parc social

Ce type de charte relève de la négociation locale et encadre des accords passés entre une commune et un bailleur social pour favoriser les mutations. Il en existe en Île-de-France, où le parc social est composé de T3 ou T4. Les grands logements étant rares et souvent occupés par des personnes âgées, ces derniers se voient proposer des logements plus petits dans des secteurs bien desservis, à un loyer égal ou modéré. Ces dispositifs, relevant de la négociation, ne sont toutefois pas généralisés.

En outre, le potentiel de libération n'est guère élevé, notamment en raison de la localisation ou de l'équipement des logements qui entrent en ligne de compte dans le choix des locataires. Les réticences sont nombreuses et les négociations se réalisent au coup par coup.

Jean-Claude Driant

●



Échecs du marché et politiques du logement en Europe

Christian Tutin

professeur à l'université de Paris Est – Créteil,
chercheur au Lab'Urba

De plus en plus souvent, les politiques de l'habitat donnent lieu à des comparaisons internationales. Christian Tutin est spécialiste de la question du logement social et des marchés du logement en Europe.

Les systèmes d'habitat en Europe

Évacuons l'idée d'une norme européenne en matière de logement. Au contraire, on doit distinguer en Europe trois grandes histoires, qui peuvent à leur tour se décliner en nombreux cas particuliers.

- La première histoire est celle des pays de l'Europe du Nord-Ouest : l'Autriche, l'Allemagne, les pays scandinaves, la Belgique, les Pays-Bas, la France et la Grande-Bretagne, des pays de vieille industrialisation, fortement urbanisés, où le poids de la classe ouvrière était important. Ces pays ont mis en place dans l'après-guerre des politiques de logement dans le secteur locatif social, celui-ci occupant une large place.

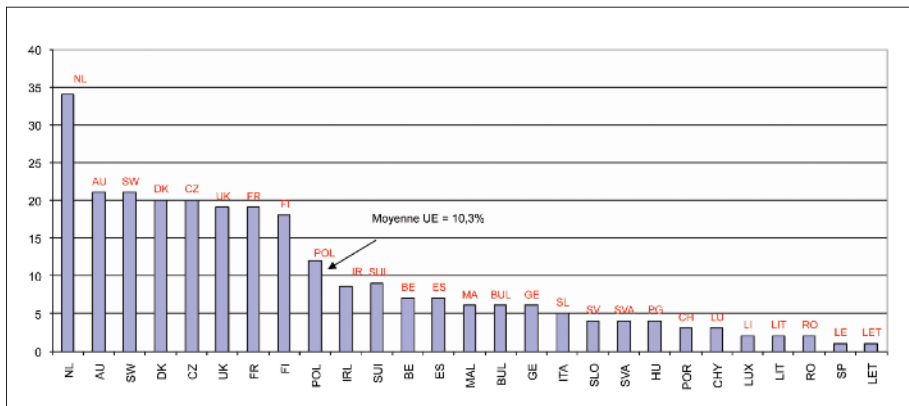
- La deuxième histoire est celle de la périphérie de l'Union européenne (pays méditerranéens et Irlande), dont les caractéristiques se situent à peu près à l'opposé de celles des pays du Nord : faible industrialisation initiale, faible poids de la classe ouvrière, taux d'urbanisation relativement faible. La question du logement n'y a fait que très tardivement l'objet d'une politique publique et reste encore largement une affaire de gestion familiale et patrimoniale. La tradition est donc celle d'un habitat plus individuel et moins urbain.

- La troisième histoire est celle des pays d'Europe centrale et orientale, à savoir les anciens pays du bloc de l'Est, qui ont connu des socialisations avancées du parc de logement et qui sont passés d'un extrême à l'autre après la dislocation du bloc soviétique, évolution se traduisant par une privatisation quasi intégrale du parc de logements (sauf en Pologne et en République tchèque).

En examinant de plus près le poids du logement social en Europe, notons que :

- certains pays comme les PECO¹ affichent moins de 5 % de logement social (la Grèce ne figure pas sur le graphique suivant, car elle n'en possède pas) ;
- les pays du Sud se situent de manière générale en dessous des 10 % et les pays du Nord aux alentours des 20 %, la France faisant partie de ce dernier ensemble ;
- enfin, la très forte exception néerlandaise est constatée.

GRAPHIQUE 1. Poids du secteur locatif social en 2007 (en % des résidences principales)



Source : Cecodhas.

Les pays riches possèdent un important parc social et, de façon générale, un important parc locatif. L'Albanie est le pays d'Europe qui compte la plus forte proportion de propriétaires ; la Suisse celui qui recense le plus de locataires.

¹ Pays d'Europe centrale et orientale : Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque.

La spécificité française

Dans ce paysage européen, la spécificité française ne tient pas au poids du parc social dans le statut d'occupation des ménages². En effet, concernant ce dernier, la France est proche du modèle social-démocrate du nord de l'Europe – celui de la Finlande, de l'Autriche, du Danemark, de la Suède (la Grande-Bretagne et les Pays-Bas présentant un profil spécifique).

La première spécificité française, qui ne s'éloigne pas du modèle social-démocrate, est *un équilibre des statuts d'occupation dans le locatif*, c'est-à-dire une quasi-parité entre le parc locatif social (entre 15 % et 20 %) et le parc locatif privé (un peu moins de 25 %)³. Ces caractéristiques éloignent la France de groupes caractérisés par une quasi-absence de parc locatif social (Espagne : 2 %, Portugal : 3 %).

La deuxième caractéristique récente est *un taux de constructions particulièrement élevé*. À l'exception de l'Espagne et de l'Irlande, qui ont connu une explosion des constructions dans les années récentes (près de six millions de logements ont été construits en Espagne en une décennie) et de quelques autres pays anciennement communistes, la France, avec un taux de construction modeste qui approchait 1,5 % par an, faisait dans la dernière décennie figure de championne en comparaison des Pays-Bas ou de la Grande-Bretagne. Dans ces pays, la question de l'inélasticité de l'offre de logements à la variation des prix – et donc de la rigidité des volumes de la construction – est posée de façon encore plus forte et plus pérenne qu'en France. Ce fait est important à souligner, car l'inélasticité de la construction fait souvent débat en France. Or, la situation est plus critique encore dans certains grands pays européens.

La troisième spécificité française tient à *l'originalité du financement du logement social*. Le modèle d'une grande banque publique bénéficiant d'une épargne privée utilisée avec le système du 1 % n'a jamais été exporté. Dans la plupart des autres pays européens, la tendance à la disparition des aides à la pierre et à la réduction du rôle de l'État dans la construction de logements sociaux s'est traduite par l'appel à des financements privés, avec éventuellement des systèmes de garanties publiques apportées aux bailleurs sociaux.

² En 2011, le secteur locatif social loge en France 17 % des ménages. Sources : Insee et Service de l'observation et des statistiques, *estimation annuelle du parc de logements*, 2011. [NdE]

³ Les statuts d'occupation ont beaucoup évolué en France au cours des cinquante dernières années. En 1962, les locataires étaient plus nombreux que les propriétaires et ce n'est qu'en 1984 qu'une majorité de propriétaires a pu être observée pour la première fois. En 2011, 58,3 % des logements sont occupés par leurs propriétaires (accédants ou pas). Quant aux locataires, ils sont majoritairement logés en 2011 par le parc privé (56 %). Sources : Insee et Service de l'observation et des statistiques, *estimation annuelle du parc de logements*, 2011. Voir aussi Crédoc, « Les difficultés des Français face au logement », Cahier de recherche n° 265, décembre 2009. [NdE].

La quatrième spécificité française est *le degré particulièrement fort de segmentation et de polarisation spatiale de l'espace résidentiel*, révélée de façon dramatique par les émeutes de 2005. Cette originalité n'est pas uniquement française – des émeutes récentes en Grande-Bretagne et quelques événements de même nature aux Pays-Bas ont également eu lieu. Sans doute cela est-il lié à une histoire du logement social et plus généralement des banlieues. Le logement social n'est pas seul en cause : les procédures foncières, les modes d'urbanisation, les formes d'habitat, etc., sont également à considérer.

La dernière spécificité française est *le caractère plus collectif* du logement social que dans tous les autres pays européens. En Angleterre, lorsque les ventes de logements sociaux aux locataires ont démarré en 1980, la proportion entre logements collectifs et logements individuels dans le parc social anglais était alors inverse à celle de la France : on dénombrait environ 85 % d'habitats individuels en Angleterre, alors que 85 % du parc social français était collectif. C'est un critère à prendre en considération avant d'envisager la privatisation ou la vente des logements sociaux à leurs occupants.

Les politiques et les marchés

Deux conceptions du logement social s'affrontent en Europe et au sein même des pays européens :

- le logement social comme filet de sécurité, situé hors marché (le modèle dit « résiduel »);
- le logement social comme une composante du marché, ayant un rôle régulateur à jouer sur les prix et sur les équilibres socio-spatiaux, ce qui implique une certaine diversité de peuplement et d'implantation (le modèle dit « généraliste »).

Le modèle généraliste est très contesté non seulement en doctrine, mais aussi dans les faits. Ses vertus stabilisatrices se sont affaiblies.

L'évolution récente des politiques du logement en Europe

Des tendances communes sont observables dans les différents pays européens.

- La première tendance est le *basculement des aides à la pierre vers des aides à la personne*. C'est très largement le cas en France depuis la réforme de 1977. En Grande-Bretagne également, le rapport s'est quasiment inversé : de 80 % d'aides à la pierre, on est passé à 85 % d'aides à la personne.

Une telle évolution est assez générale en Europe. Il ne s'agit pas, pour l'État, d'un retrait du logement, mais d'un *retrait du financement de la construction*.

L'aide aux producteurs prend de plus en plus la forme d'incitations fiscales. Globalement, le poids budgétaire du logement continue à être très important et les aides à la personne progressent à un rythme soutenu. Le budget des aides à la personne en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, apprécié en pourcentage du PIB comme en pourcentage du budget national, est plus important qu'en France.

- La deuxième tendance est le *soutien croissant à l'accession à la propriété*, soit au travers de la fiscalité, soit au travers de dispositifs de financements privilégiés. Pour autant, il n'y a pas eu, depuis environ vingt ans, de rupture brutale du niveau des statuts d'occupation, à l'exception des anciens pays de l'Est et de la Grande-Bretagne, où deux millions de logements sociaux ont été mis en vente moyennant des rabais considérables qui ont pu, dans les dernières vagues, dépasser 50 % du prix du marché. L'application du *right to buy* a représenté une sorte de *hold up* sur les collectivités locales, puisque le produit des ventes n'était pas reversé à la construction de logements mais au Trésor public, au profit de la résorption des déficits budgétaires.

Les autres pays connaissent, quant à eux, un plafonnement du taux de propriétaires.

Cela mérite réflexion. Il peut en effet paraître paradoxal que les politiques publiques, la fiscalité et les dispositifs de financement soient de plus en plus favorables à l'accession à la propriété, alors que celle-ci progresse peu, sauf en cas de conversion massive du parc social. Un des éléments de réponse tient dans l'équation suivante : ce que les ménages gagnent en facilités d'accès, ils le perdent en évolution des prix. En effet, dans la même période, l'augmentation des prix a été considérable.

- La troisième tendance concerne la *décentralisation des politiques de logement*. En Autriche, en Allemagne, en Espagne, on assiste à ce que l'on pourrait appeler la formation de régimes locaux d'habitat. Cela est particulièrement vrai en Autriche et en Allemagne où le logement n'est plus une compétence de l'État fédéral, mais relève intégralement de la responsabilité des *Länder*. Lentement mais sûrement, la France tend à s'engager dans cette voie.

- La quatrième tendance lourde est la *marchandisation du logement, et notamment des financements*. Le logement social relève de moins en moins de financements privilégiés *via* des subventions d'État spécifiques ; il reçoit de plus en plus de financements banalisés par le biais du système bancaire, l'aide publique se limitant le plus souvent à des garanties sur les prêts (et parfois des exemptions fiscales, comme en France ou aux Pays-Bas). Notons encore le recours à des partenariats privé/public, en substitution aux aides publiques notamment pour la construction et, plus rarement, pour la gestion. L'Allemagne reste, à cet égard, un cas particulier où la plupart des logements sociaux étaient de longue date des logements privés conventionnés et donc contraints en termes de loyers et de nature d'occupation.

Le contrôle des loyers en question

L'attitude des économistes face aux contrôles des loyers se partage entre deux courants :

- 1) Traditionnellement, les économistes sont très hostiles à tout ce qui peut s'éloigner d'une formation libre des loyers ;
- 2) Mais certains d'entre eux, considérant les imperfections du marché du logement (défauts de transparence, asymétries des informations), considèrent qu'une régulation *soft* des loyers peut être bénéfique au bien-être social et à la fluidification du marché dès lors qu'il existe des pouvoirs de monopole des propriétaires, qui les mettent en position de s'attribuer une rente. C'est le cas notamment du grand économiste américain du logement, Richard Arnott.

En principe, les économistes restent donc hostiles à toute mesure de blocage, considérant que, en dégradant la rentabilité de l'investissement locatif, elle risque le blocage de l'offre. Mais ce qui vaut pour le blocage ne vaut pas pour les mesures d'encadrement, ou toute forme de régulation des loyers.

En Allemagne, en Autriche, dans les pays nordiques, les loyers sont très régulés, ces pays ayant mis en place des règles très contraignantes de fixation des prix locatifs. En Suède, un système aujourd'hui en voie d'abandon contraignait les loyers du secteur privé à s'aligner sur ceux du secteur public, c'est-à-dire ceux du logement social. Un tel système a déclenché les foudres des bailleurs privés qui l'ont contesté auprès des instances européennes. Le système allemand des « loyers-miroirs », qui contraint les hausses de loyers à rester dans certaines bornes par rapport aux loyers de voisinage, fait partie des possibilités ouvertes.

Le problème du logement est qu'il s'agit d'un investissement peu rentable. Et, sauf dans la toute dernière période, les termes de comparaison avec les placements financiers se sont nettement détériorés depuis trente ans. C'est ce qui explique la fuite des investisseurs institutionnels. En un sens, le développement de l'accession à la propriété depuis un demi-siècle a permis de résoudre l'impossible équation consistant à produire dans des conditions de rentabilité acceptables par le propriétaire du logement locatif abordable par les salariés. La hausse des prix intervenue depuis 1997 crée cependant une nouvelle difficulté : en rendant l'accession inabordable, elle oblige à reposer la question du soutien au locatif, non seulement social, mais aussi privé.

Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, s'ils présentent toutes sortes de défauts, ont eu au moins le mérite d'éviter une contraction du parc locatif privé.

• Dernière tendance, l'irruption récente, trop souvent ignorée en France, de la Commission européenne et des *règles de concurrence du marché unique dans la gestion du logement social*. Les aides d'État aux producteurs étant interdites quand il s'agit d'un bien marchand, quelles sont les aides autorisées en matière de logement ? Si, comme le considère la Commission européenne, le logement est une marchandise, ces aides doivent être conditionnées au respect de contraintes de service public. Des contentieux engagés par la Commission européenne à l'encontre des Pays-Bas et de la Suède se sont traduits par des réformes des systèmes de ces deux pays.

Les marchés

Concernant l'évolution des prix dans la dernière décennie, et la question de savoir si elle dénote la présence d'une bulle immobilière, plusieurs familles de pays sont à distinguer.

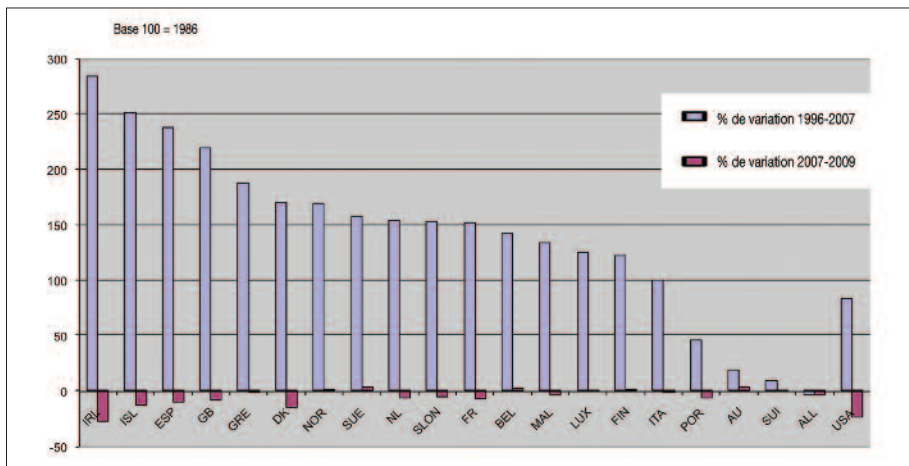
- La famille des pays « exubérants », où le diagnostic de bulle est le plus vraisemblable, rassemble l'Irlande, l'Islande, l'Espagne, la Grande-Bretagne et la Grèce.

- Une deuxième famille rassemble les pays qui ont connu une hausse des prix autour de 150 %. La France fait partie de ce groupe, à l'instar de la plupart des pays nordiques et des Pays-Bas.

- Enfin, les pays « germaniques » (Allemagne, Autriche, Suisse) et, dans une moindre mesure, le Portugal ont enregistré une stabilité des prix ou une hausse modérée.

Comme le montre le graphique suivant, les États-Unis se situent très loin des pays les plus « exubérants », ce qui conforte davantage pour ce pays l'hypothèse d'une crise financière liée à la titrisation des crédits immobiliers plutôt que celle d'une bulle immobilière.

GRAPHIQUE 2. Variation des prix du logement avant et après 2007 (2006 pour les États-Unis)



Source: Hypostats.

L'amplitude inédite des évolutions de prix au cours des quinze dernières années ne fait aucun doute. Dans cette perspective, la situation de la France est très proche de celle des pays de l'Europe du Nord.

Les deux ratios les plus fréquemment utilisés pour diagnostiquer la présence d'une bulle immobilière, à savoir les ratios prix/loyer et prix/revenu disponible, qui mesurent respectivement le nombre d'années de loyers et de revenu qu'il faut avancer pour acquérir un logement, se sont clairement écartés de leurs valeurs normales de longue période.

En France, le ratio entre prix du logement et revenu, qui était resté quasiment stable, autour de 2,5, entre 1965 et 2000, a quasiment doublé depuis 2000. Et la hausse des prix, avec 150 % de hausse nominale sur dix ans (soit un doublement en valeur « réelle »), a largement excédé celle des loyers.

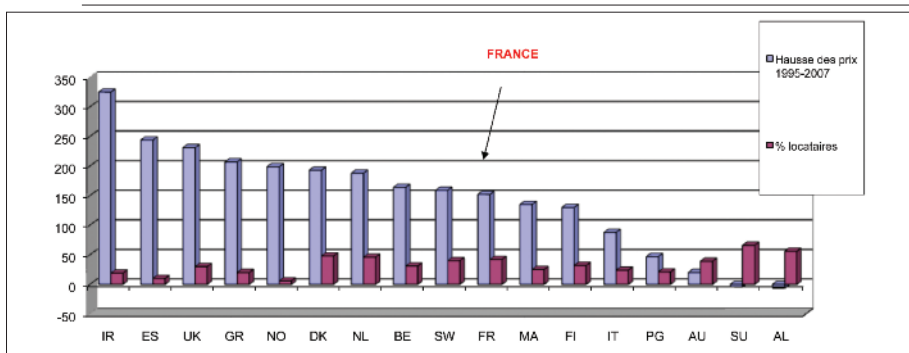
Le contraste est frappant avec l'Allemagne, où ces deux ratios ont baissé continuellement depuis... trente ans !

Volatilité des prix et politiques

Le rapport entre politiques et volatilité des prix est difficile à établir. Il semble en effet n'exister que pour un petit nombre de pays. Il apparaît de manière claire que les pays où la stabilité des prix a été effective pendant vingt ans – l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse – sont des pays de locataires, davantage encore que les pays nordiques.

À l'inverse, les pays les plus « exubérants » du point de vue des prix – l'Irlande, l'Espagne, la Grande-Bretagne et la Grèce – sont également des pays où la propriété occupante est la formule très majoritaire. Cette règle n'est cependant pas toujours vraie. Ainsi, le Portugal, qui ne se situe pas très loin de l'Espagne en termes de poids de la propriété occupante, fait partie des pays stables du point de vue des prix.

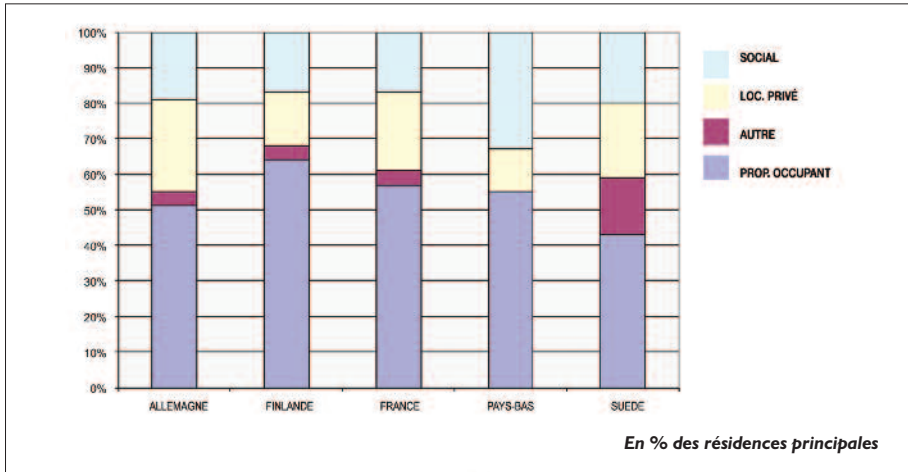
GRAPHIQUE 3. Volatilité des prix et statuts d'occupation



Sources : Hypostats (EMF) pour les prix et Cecodhas pour les statuts d'occupation.

Les statuts d'occupation comparés de la France et des pays nordiques montrent le poids assez proche de la propriété et le poids fort du locatif, avec une particularité suédoise : l'importance du logement coopératif (*noté Autre sur le graphique*).

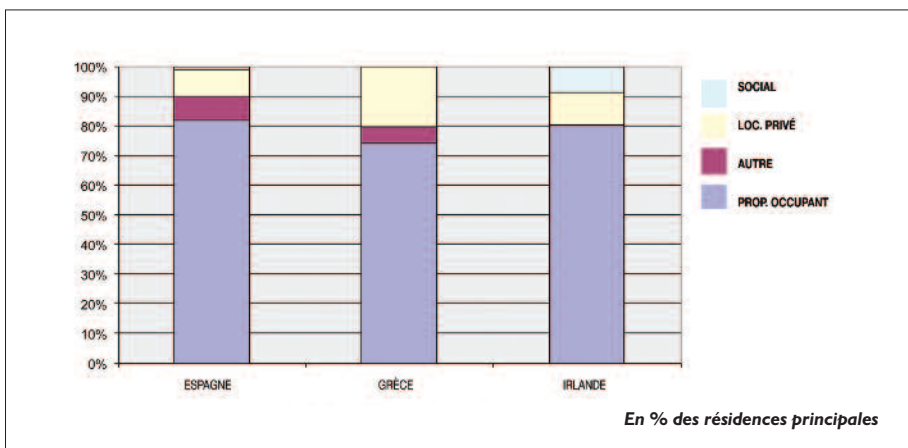
GRAPHIQUE 4. Statuts d'occupation - Groupe « nordique » et France



Source: Cecodhas 2007.

Le graphique suivant, consacré aux statuts d'occupation dans les pays dits « exubérants », met en évidence la très faible part du parc locatif et, en ce qui concerne l'Espagne et la Grèce, la quasi-absence du parc locatif social.

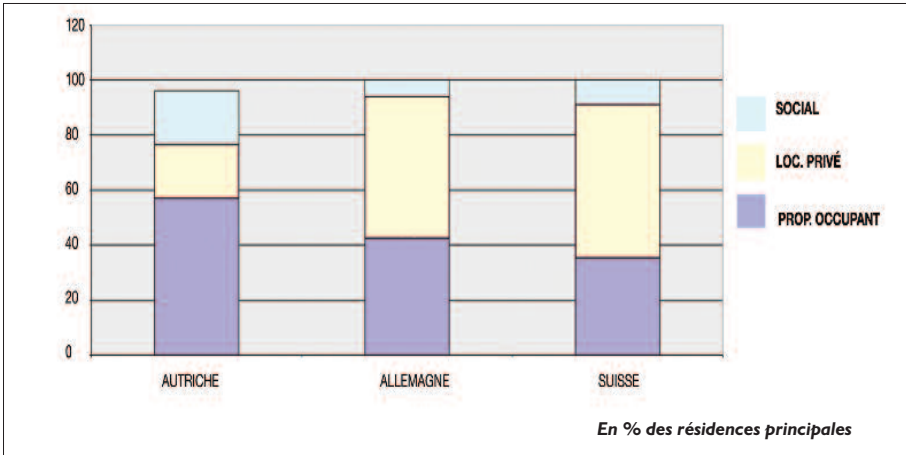
GRAPHIQUE 5. Statuts d'occupation – Groupe « périphérique »



Source: Cecodhas 2007.

Les graphiques suivants, consacrés aux statuts d'occupation des pays du groupe germanique, montrent la très forte proportion de logements locatifs et le poids important du parc social en Autriche.

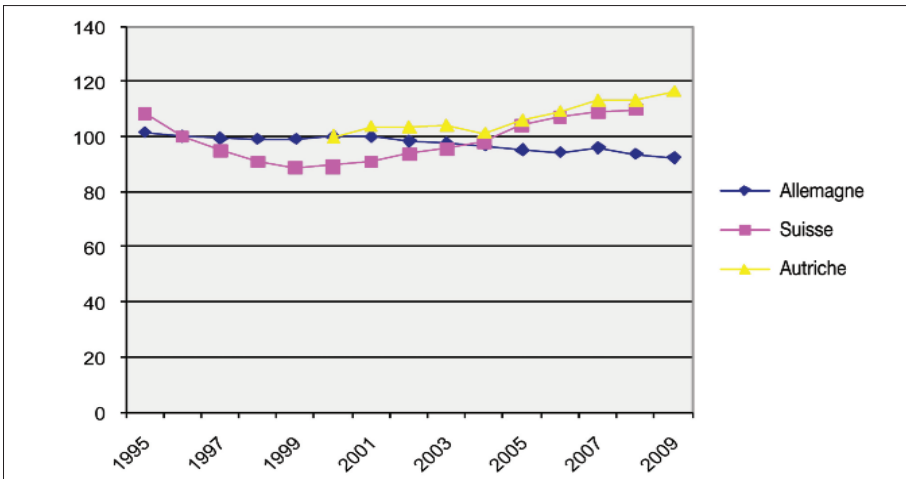
GRAPHIQUE 6. Statuts d'occupation – Groupe « germanique »



Source: Cecodhas 2007.

Le groupe « germanique » a connu une quasi-stabilité du prix du logement.

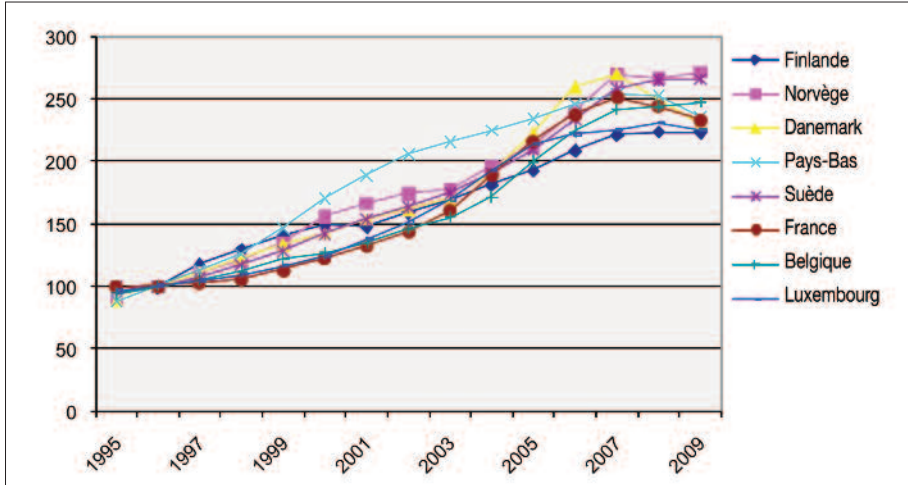
GRAPHIQUE 7. Évolution des prix du logement – Groupe « germanique », 1995-2009



Source: Hypostats (EMF). Base 100 = 1996 (Autriche = 2000).

En ce qui concerne les pays nordiques, la France, les Pays-Bas et la Belgique connaissent des situations quasiment comparables.

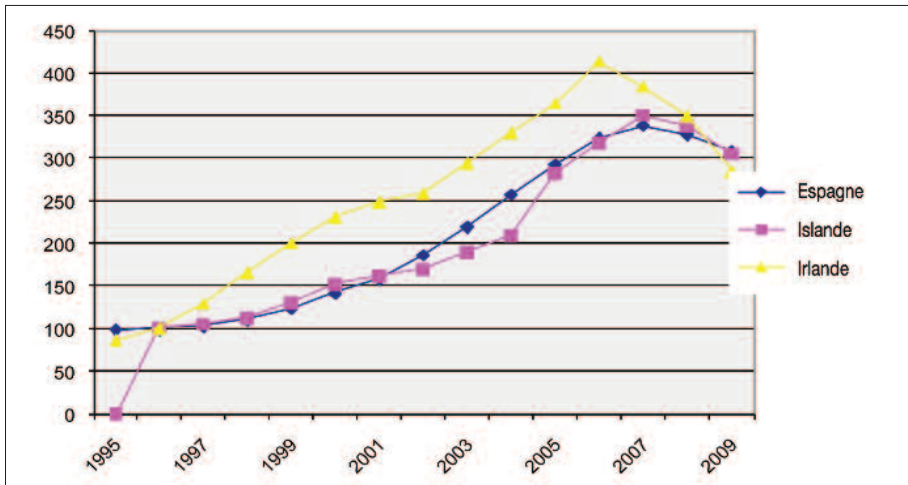
GRAPHIQUE 8. Évolution des prix du logement – Groupe « nordique », 1995-2009



Source: Hypostats (EMF). Base 100 = 1996.

Parmi les pays du groupe « périphérique », citons l'Irlande, dont les prix grimpent jusqu'à 400 %, suivie de près par l'Espagne et l'Islande.

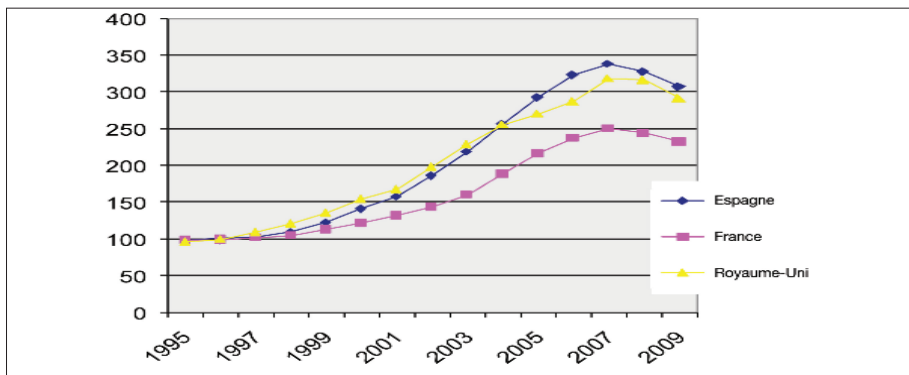
GRAPHIQUE 9. Évolution des prix du logement – Groupe « périphérique », 1995-2009



Source: Hypostats (EMF). Base 100 = 1996.

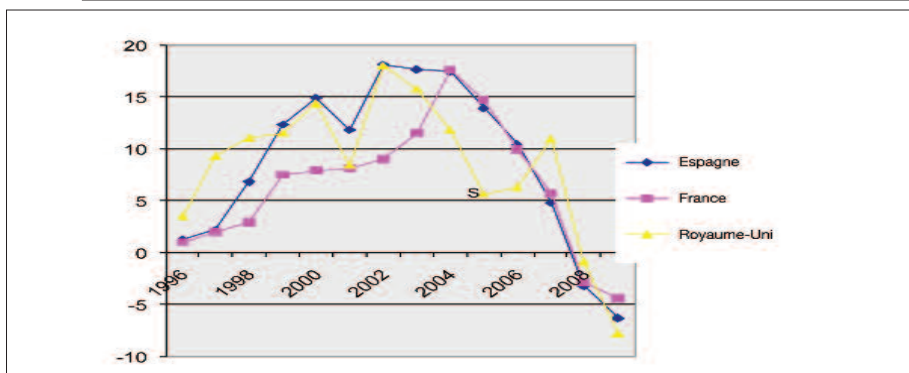
Les deux graphiques suivants montrent que la France a connu une trajectoire des prix assez similaire à celles de l'Espagne et du Royaume-Uni. Le degré de volatilité y est assez fort. Cette similitude peut surprendre en raison de la présence, en France, d'un parc social censé jouer un rôle de régulateur sur les marchés, étant donnée l'importance du parc locatif et du parc privé en particulier. Cela signifie que d'autres facteurs sont en jeu : le degré de dérégulation des marchés hypothécaires⁴, notamment, influe très fortement sur les pays nordiques. Le Danemark et la Suède ont connu très tôt des dérégulations du marché des crédits, une très forte volatilité des prix dans les années 1980, à l'instar de la France qui pourtant n'a pas dérégulé son marché hypothécaire, resté (comme en Allemagne) très « incomplet », selon l'expression des économistes.

GRAPHIQUE 10. Évolution des prix du logement 1995-2009



Source: Hypostat (EMF). Base 100 = 1996.

GRAPHIQUE 11. Variations annuelles des prix du logement – Espagne, France, Royaume-Uni 1996-2009



Source: Hypostat (EMF).

⁴ Un marché hypothécaire incomplet aux yeux des économistes est un système « rigide » dans lequel le marché compte de nombreux prêts réglementés et n'autorise pas ou peu de transformations (titrisations) ni d'extractions hypothécaires.

La France partage avec la Suède et quelques autres pays un degré élevé de « primatialité », selon l'expression des géographes, c'est-à-dire une forte importance de la ville capitale. Cette ville capitale est également une ville financière, ce qui rapproche Paris de Stockholm, Madrid ou Londres : trois capitales de pays ayant connu des régimes de prix du logement assez volatiles.

Les effets de la crise

La crise a d'abord bloqué l'accession à la propriété. D'ici un an et demi, à l'issue des procédures de saisies, il sera intéressant d'observer à ce sujet où en sera l'Espagne. En Angleterre, le taux de propriétaires a d'ores et déjà fortement baissé (de 70 % à 67 %) et le secteur locatif privé est passé de 10 % à 17 % du parc total, effet assez révélateur de la crise.

Deuxième effet constaté : la crise a interrompu un certain nombre d'évolutions en cours dans les pays « exubérants », notamment en Grande-Bretagne et en Espagne. Le logement inabordable est un problème qui se pose aujourd'hui dans la plupart des pays européens mais qui se pose de manière aiguë dans les pays « exubérants ».

• L'exemple de la Grande-Bretagne

Depuis longtemps, en Grande-Bretagne, des programmes de logements sont mis en œuvre dans le cadre de la « section 106 » : les promoteurs sont contraints de proposer dans leurs opérations une certaine proportion de logements abordables. L'ancien premier ministre britannique Gordon Brown avait relancé très fortement ces programmes en leur octroyant des subventions, en vue de réaliser 45 000 logements sociaux par an. Si le nombre semble modeste, celui-ci marquait cependant une rupture avec la tendance antérieure. Gordon Brown avait également pris la décision de restituer aux collectivités locales les compétences en matière de logement qu'elles avaient perdues sous Margaret Thatcher.

Ces mesures sont fortement remises en cause avec le changement de gouvernement et la nouvelle politique budgétaire. Les dotations aux communes sont vouées à être réduites de trois quarts en l'espace de quatre ans. Des coupes claires affecteront donc le programme de logements abordables et les aides personnelles au logement seront diminuées par une modification des règles de calcul et des critères d'éligibilité. La nouvelle politique concernant le logement

⁵ En France, le droit au maintien dans les lieux est le droit pour le locataire et certaines personnes qui lui sont rattachées de rester dans les lieux loués après le terme du bail. Ce droit est soumis à des conditions strictes prévues par la loi dont le régime varie en fonction du type de contrat de bail. Peuvent bénéficier de ce droit les locataires titulaires d'un bail loi de 1948 ; les locataires titulaires d'un bail loi de 1989 ; les locataires d'un logement HLM. [NDE]

social remet également en cause le maintien dans les lieux qui, jusqu'alors, était un principe fort en Grande-Bretagne⁵.

En outre, les *housing associations* que sont les ONG propriétaires du parc social⁶ seront autorisées à porter le loyer à 80 % du prix du marché, avec le risque de hausses de l'ordre de 150 à 160 £ par semaine, lesquelles mettront des familles en difficulté et accroîtront considérablement le montant public des allocations logement, les hausses de loyers augmentant d'autant le montant des aides.

Enfin, notons que les objectifs de construction ont été supprimés des programmes des collectivités locales, ce qui devrait produire également des effets ravageurs.

• *L'exemple de l'Espagne*

La configuration est quelque peu différente en Espagne. En effet, les Espagnols ont pris conscience, avant la crise, des problèmes liés au logement : le niveau des prix, l'extrême difficulté à satisfaire les besoins de mobilité familiale et professionnelle comme les besoins de logement des immigrés (l'Espagne ayant connu une vague d'immigration récente), enfin, les problèmes de décohabitation et de logement des jeunes. Le gouvernement de José Luis Zapatero avait pris des mesures visant à rééquilibrer la fiscalité en faveur du secteur locatif : il a introduit des mesures en faveur du logement des jeunes et accéléré les programmes de logement locatif social pour répondre aux besoins de logement des immigrés. Ces mesures ont été remises en cause par la crise et l'Espagne risque aujourd'hui de connaître des retours en arrière majeurs.

Il faut rappeler qu'il n'y a pas de logement locatif social en Espagne et que la plupart des opérations immobilières espagnoles comprennent une proportion minimale de logements en accession à la propriété extrêmement régulée, à des prix bas, des procédures d'attribution et des clauses anti-spéculatives extrêmement fortes – à tel point que, dans certains cas, on ne peut revendre que dans le cadre de cette accession « sociale ».

• *L'exemple de l'Allemagne*

La démographie fait de l'Allemagne un cas à part entière : il n'y manque pas de logements et certains d'entre eux, notamment à l'Est, sont vides. Dans le même temps, la construction a diminué de façon extrêmement violente. Mais la

⁶ À partir de 1991 s'est mis en place en Grande-Bretagne le « *mortgage rescue* » : les accédants en difficulté devenaient locataires d'un organisme de logement social, une « *housing association* » ou propriétaires partiels (« *shared owner* »). [NdE]

démographie n'explique pas tout, car, dans le même temps, la construction a diminué de façon extrêmement brutale, ceci compensant en grande partie cela.

• *L'exemple de l'Autriche*

En Autriche, et notamment à Vienne, le secteur de la propriété occupante ne dépasse pas 25 %, le reste étant du locatif, dont près de 40 % du locatif social. Les loyers y sont extrêmement bas – trois fois inférieurs au niveau parisien. La sécurité d'occupation est assurée, particulièrement dans le secteur social, il est même possible de léguer son logement social à ses enfants. Si le statut d'occupation est sûr, si les loyers sont bas, la pression à l'accession est très faible. Ainsi, les Viennois n'estiment pas nécessaire de procéder à l'acquisition de leur logement.

Éléments de conclusion

La première leçon à retenir de l'examen du panorama européen est qu'il existe des pays du locatif heureux : il est possible de concevoir des systèmes d'habitat dans lesquels le secteur locatif, pas nécessairement social – en Allemagne, le parc social n'est que résiduel – est très régulé.

De façon générale, il convient de réfléchir à l'équilibre souhaitable des statuts d'occupation. Les politiques du logement ont sans doute contribué, en favorisant excessivement l'accession au détriment de la location, à entretenir la dérive des prix. Celle-ci à son tour réduit l'efficacité des aides à la personne, qui parviennent de plus en plus difficilement à solvabiliser les ménages modestes.

La présence d'un parc locatif privé abordable est indispensable pour restaurer une certaine fluidité du marché. Le parc social doit pouvoir se positionner en concurrent du parc privé sur les segments intermédiaires du marché, ce qui doit inciter à réfléchir aux dangers de la « résidualisation ».

Mais l'enjeu principal reste la maîtrise des prix, dont la hausse incontrôlée est devenue un formidable multiplicateur d'inégalités – et un puissant vecteur de destruction des tissus urbain et social. Une politique de l'offre est nécessaire, mais sans doute pas suffisante. À défaut de pouvoir utiliser l'arme puissante mais potentiellement ravageuse des taux d'intérêt, une refonte générale de la fiscalité semble s'imposer. L'échec du marché à fournir un logement abordable aux ménages européens oblige en tout cas à repenser tous les fondamentaux des politiques du logement. ●



Annexes



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

**LES OBJECTIFS TOL PAR BASSIN DE TERRITORIALISATION ET PAR DÉPARTEMENT
(juin 2011)**

DPTS	BASSINS	OBJECTIFS 70 000 LOGEMENTS/AN
	PARIS	4 500
77	<i>Cheilles-MLV</i>	3 267
	<i>Coulommiers</i>	386*
	<i>Fontainebleau</i>	387
	<i>Meaux</i>	829*
	<i>Melun-Sénart</i>	1 503
	<i>Montereau</i>	372*
	<i>Nemours</i>	278
	<i>Provins</i>	468*
	<i>RN4</i>	746
	<i>Roissy</i>	465
	SEINE-ET-MARNE	8 701
78	<i>Boucle de Montesson - Saint-Germain-en-Laye</i>	1 364
	<i>Grand parc étendu</i>	1 867
	<i>Houdan-Montfort - Centre Est Yvelines</i>	777
	<i>Meulan-les Mureaux - Achères-Poissy - Mantois nord ouest</i>	2 472
	<i>Plaines et forêts d'Yvelines étendu - Vallée de Chevreuse</i>	580
	<i>Saint-Quentin-en-Yvelines étendu</i>	1 965
	YVELINES	9 024
91	<i>Sud Essonne</i>	605*
	<i>Essonne Nord Est</i>	3 672
	<i>Arpajon-Limours - Massy-Les Ulis</i>	5 051
	ESSONNE	9 329
92	<i>Bassin centre-nord des Hauts-de-Seine</i>	4 400
	<i>Bassin centre-sud des Hauts-de-Seine</i>	2 200
	<i>Bassin sud des Hauts-de-Seine</i>	2 500
	<i>Boucle Nord des Hauts-de-Seine</i>	2 500
	HAUTS-DE-SEINE	11 600
93	<i>Centre 93</i>	2 498
	<i>Est 93</i>	2 009
	<i>Ouest 93</i>	4 200
	<i>Roissy-Le Bourget</i>	2 933
		SEINE-SAINT-DENIS
94	<i>Est Val-de-Marne-Haut Val-de-Marne</i>	3 024
	<i>OIN Seine-Amont-Val de Bièvre</i>	5 062
	<i>Centre Val-de-Marne</i>	954
	<i>Plateau Briard</i>	104*
	VAL-DE-MARNE	9 144
95	<i>Cergy-Pontoise</i>	1 656
	<i>Est Val d'Oise</i>	1 199
	<i>Rives de Seine</i>	911
	<i>Vallée de l'Oise-Plaine de France</i>	765
	<i>Vallée de Montmorency</i>	1 232
	<i>Vexin</i>	303*
	VAL-DOISE	6 066

* Les objectifs de ces bassins sont donnés à titre indicatif

Éléments bibliographiques

Publications des centres de ressources politiques de la ville d'Île-de-France

OUVRAGES

AUTHIER Jean-Yves, BONVALET Catherine, LÉVY Jean-Pierre (dirs), *Élire domicile. La construction sociale des choix résidentiels*, Presses universitaires de Lyon, 2010.

BARONNET Juliette, LEPLAIDEUR Julien, VANONI Didier, *Prendre en compte la dimension sociale du logement. Les enjeux pour les acteurs de la Seine-Saint-Denis*, Profession Banlieue, collection « Les Ateliers », 2011.

BÉHAR Daniel, DRIANT Jean-Claude, RHEIN Catherine, *Entre Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise : quels logements pour quelles populations ? Enjeux, contraintes et leviers*, Profession Banlieue, Pôle de ressources départemental Ville et Développement social Val-d'Oise, 2002.

DIETRICH-RAGON Pascale, *Le Logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Presses universitaires de France, 2011.

DRIANT Jean-Claude, *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La Documentation française, collection « Problèmes politiques et sociaux », n° 944, 2008.

DRIANT Jean-Claude, DROSSO Ferial, VIGNAL Cécile, *Les Français et le Logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?*, Institut d'urbanisme de Paris, Université de Paris XII, 2005.

FIJALKOW Yankel, *Sociologie du logement*, La Découverte, collection « Repères », 2011.

FILIPPI Benoît, FUNÈS Cyrille, NABOS Hervé, TUTIN Christian, *Marchés du logement et fractures urbaines en Île-de-France*, PUCA, 2007.

GENEST Sigrine, KIRSZBAUM Thomas, LELÉVRIER Christine, VIEILLARD-BARON Hervé, *Mixité sociale, un concept opératoire ?*, Profession Banlieue, collection « Les Cahiers », 2005.

HOUARD Noémie (coord.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, La Documentation française, 2011.

LEPARMENTIER Arnaud, LÉVY-VROELANT Claire, BLIN Anne-Véronique, *Logements de passage : Formes, normes, expériences*, L'Harmattan, 2000.

LEPLAIDEUR Julien, VANONI Didier, *Crise sociale et Logement. Des pistes pour y répondre*, Profession Banlieue, collection « Les Ateliers », 2009.

LÉVY-VROELANT Claire, TUTIN Christian (dirs), *Le Logement social en Europe au début du XXI^e siècle. La révision générale*, Presses universitaires de Rennes, 2010.

SÉGAUD Marion, BRUN Jacques, DRIANT Jean-Claude, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin, 2003.

VANONI Didier, *Logement et Cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités* (préface de Christophe ROBERT), La Découverte, 2007.

ARTICLES ET REVUES

- AMZALLAG Michel, « Pour une relance du logement social », *Profession Banlieue*, collection « Les Après-midi », n° 7, 2006.
- BRÉVILLE Benoît, DALLIER Philippe, DRIANT Jean-Claude, LELÉVRIER Christine, MBOUMOUA Irène, ROBERT Christophe, « Ville et logement : quelles politiques ? », *Regards sur l'actualité*, n° 367, janvier 2011.
- DAVY Anne-Claire, JOINET Hélène, « Le logement étudiant en Île-de-France, éléments pour un schéma régional », *Note rapide Habitat*, n° 454, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, octobre 2008.
- ROBERT Christophe, THÉAUDIÈRE Martine, « Mais où donc peuvent se loger les ménages modestes ? », *Profession Banlieue*, collection « Les Après-midi », n° 12, 2009.
- ZUCMAN Gabriel *et al.*, « Pour sortir de la crise du logement », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, mai 2011.
- « Comment décliner les objectifs de construction à l'échelle locale ? », *Note rapide Habitat*, n° 577, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, octobre 2011.
- « Le mal-logement et les nouvelles dynamiques de l'exclusion », *Recherche sociale*, n° 190, juin 2009.
- « Le logement des jeunes en Île-de-France », *Note rapide Habitat*, n° 556, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, juillet 2011.
- « Le logement social intermédiaire en Île-de-France », *Note rapide Habitat*, n° 547, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, mai 2011.
- « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », *Note d'analyse*, n° 221, Centre d'analyse stratégique, avril 2011.
- « Logement : extension du domaine de la crise », *Recherche sociale*, n° 194, juin 2010.
- « Logement : la fin des protections ? », *Recherche sociale*, n° 198, juin 2011.
- « Les conceptions du logement social sont-elles partagées en Europe ? Le logement social dans l'union européenne : nouvelle donne à 27 États », *Habitat et Société*, n° 46, Union sociale pour l'habitat, juin 2007.
- « Les solidarités territoriales », *Les Cahiers*, n° 148, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, septembre 2008.

RAPPORTS / ÉTUDES

AGENCE DÉPARTEMENTALE D'INFORMATION SUR LE LOGEMENT ÎLE-DE-FRANCE

2010, « Portrait chiffré du logement francilien 2010 ».

ATELIER PARISIEN D'URBANISME

2009, « Une petite synthèse du Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne », *Paris Projet*, n° 39, mars.

2011, « Quelle production de logements en Île-de-France dans le contexte économique actuel », *Note de 4/8 pages*, n° 50, octobre.

CENTRE DE RESSOURCES POLITIQUE DE LA VILLE EN ESSONNE

2009, « Contre les discriminations au logement », dossier d'information, collection « Traits urbains », septembre.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

2010, « Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable », FELTZ Henri, PASCAL Frédéric, *Journal officiel de la République française*, septembre.

2010, « Intégration des quartiers sensibles et politique régionale du logement », SMADJA Nicole, janvier.

CRÉDOC

2009, « Les difficultés des Français face au logement », HOIBIAN Sandra, BIGOT Régis, *Cahier de recherche*, n° 265, décembre.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE

2009, « Les organismes de logement social : chiffres clés 2005-2006 », rapport, juin.

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ÉQUIPEMENT ÎLE-DE-FRANCE

2008, « États généraux du logement en Île-de-France, restitution de la première phase à Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, le 13 mai 2008 ».

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ÉQUIPEMENT D'ÎLE-DE-FRANCE, INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE-DE-FRANCE, INSEE

2009, « Les conditions du logement en Île-de-France en 2006 ».

FONDATION ABBÉ-PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS, FORS-RECHERCHE SOCIALE,

2006, « Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Île-de-France? », Actes du colloque ESH-AP du mardi 28 novembre 2006.

FONDATION ABBÉ-PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

2011, « L'état du mal-logement en France: 16^e rapport annuel », janvier.

2010, « Les politiques de l'habitat dans la première couronne de l'agglomération parisienne. Le cas des Hauts-de-Seine », étude de l'atelier de M2 Habitat et Mobilités de l'Institut d'urbanisme de Paris pour la Fondation Abbé-Pierre, 2009-2010.

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

2008, « Dérouler les implications du droit au logement opposable », 13^e rapport.

2010, « L'État ne peut pas rester hors la loi », 4^e rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, décembre.

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE-DE-FRANCE

2007, « La situation du logement dans six pays d'Europe. Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni », MASSOT André, novembre.

2007, « Les ménages immigrés franciliens et leurs conditions de logement », BEAUFILS Sandrine, juin.

2007, « L'accession sociale à la propriété en Île-de-France. Panorama des principaux enjeux, dispositifs et résultats », JOINET Hélène, février.

2010, « Le logement: un champ d'étude et d'action pour Paris Métropole. 1: État des lieux », juin.

2010, « Le logement: un champ d'étude et d'action pour Paris Métropole. 2: Les programmes locaux de l'habitat (PLH), un chantier d'actualité en Île-de-France », juin.

2011, « L'habitat dégradé et indigne en Île-de-France. Enjeux et politiques », février.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE

2005, « Habitat pour tous en Île-de-France: 50 propositions pour la relance du logement », POMMELLET Pierre, mai.

PÔLE DE RESSOURCES VILLE ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL DU VAL-D'OISE

2009, « La situation du logement dans le Val-d'Oise. Systèmes d'acteurs et problématiques ».

2011, « Le logement des jeunes: de l'appréhension des enjeux à leur difficile traduction. Données clés sur le logement des jeunes en Val-d'Oise par l'USH et FORS », mai.

RÉSEAU SOCIO-ÉCONOMIE DE L'HABITAT

2008, « L'avenir du logement social en Europe », synthèse du colloque des 22 au 22 novembre 2007, mai. ●

Le logement est aujourd'hui un enjeu régional et une préoccupation centrale de la population francilienne.

L'Île-de-France présente en effet le paradoxe d'être une région riche, classée parmi les premières métropoles mondiales, tout en étant confrontée à une pauvreté croissante de ses habitants dans certains quartiers. Cette ségrégation spatiale s'ancre dans des quartiers d'habitat social, mais aussi dans des copropriétés privées ou dans des centres urbains anciens.

Pour réduire la crise du logement qui frappe ce territoire depuis plusieurs années, les politiques publiques doivent concilier des enjeux complexes et travailler sur de multiples paramètres : droit au logement et rénovation urbaine, production de logements neufs et accession à la propriété, diversification du parc privé et développement du parc social, maîtrise du foncier et étalement urbain...

Ces politiques permettront-elles d'enrayer les phénomènes de ségrégation urbaine et sociale résultant des politiques d'aménagement et de construction, mais aussi de transport et d'emploi ? Le développement du Grand Paris peut-il apporter des réponses à la crise immobilière ?

Avec :

*Jean-Christophe Attard,
Patrick Braouezec,
Jean-Marie Cipolat,
Christine Corbillé,
Emmanuelle Cosse,
Jean-Claude Driant,
Agnès El Majeri,
Stéphane Gatignon,
Laurent Lafon,
Hervé Leroy,
Bruno Mirande,
Christian Tutin.*